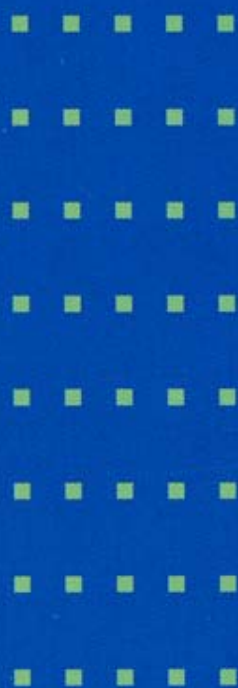




ASSOCIATION INTERNATIONALE DES HAUTES
JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES



INTERNATIONAL ASSOCIATION OF SUPREME
ADMINISTRATIVE JURISDICTIONS



Recueil de décisions

**des hautes juridictions
administratives**

Selection of decisions

**of Supreme
Administrative Jurisdictions**

2007

La **documentation** Française



SOMMAIRE

Bureau	6
Introduction	9
Rapport général du VIII^e Congrès	15
General report of the VIIIth Congress	47
Décisions relatives à « l'exécution des décisions des juridictions administratives »	73
Allemagne	75
Autriche	79
Belgique	89
Canada	101
Colombie	113
Cour de Justice des Communautés européennes	121
Égypte	137
Espagne	143
Finlande	151
France	165
Grèce	179
Hongrie	185
Israël	191
Italie	195
Le Saint-Siège	209
Liban	215
Luxembourg	227
Maroc	233
Mexique	237
Monaco	255
Norvège	261
Organisation des Nations Unies	277
Organisation Internationale du Travail	299

<i>Panama</i>	309
<i>Pays-Bas</i>	313
<i>Pologne</i>	321
<i>Portugal</i>	331
<i>Roumanie</i>	343
<i>Slovénie</i>	347
<i>Suède</i>	353
<i>Suisse</i>	357
<i>Thaïlande</i>	381
<i>Index (Français)</i>	385
<i>Index (English)</i>	389

Directeur de la publication : Patrick FRYDMAN
Secrétaire général de l'A.I.H.J.A.
Secrétaire général du Conseil
d'État de France

Directeurs de la rédaction : Chantal LÉVÊQUE
Secrétaire de l'A.I.H.J.A.
Attaché principal d'administration
au Conseil d'État de France

Pierre-Yves MARTINIE
Attaché principal d'administration
au Conseil d'État de France

Conception, traduction
et réalisation :

Victor FLORES-MORALES

Lucile HERVÉ

*Bureau de l'Association internationale
des hautes juridictions administratives*

Monsieur le professeur Ackaratorn **CHULARAT**, Président de la Cour Administrative Suprême de Thaïlande, Président de l'Association.

Monsieur Jean-Marc **SAUVÉ**, Vice-président du Conseil d'État de France, Vice-président de l'Association.

Monsieur El Sayed El Sayed Mohamed **NOFAL**, Président du Conseil d'État d'Égypte, Vice-président de l'Association.

Monsieur Ghazi **JEREBI**, Premier président du Tribunal administratif de Tunisie, Vice-président de l'Association.

Monsieur Gustavo **APONTE SANTOS**, Président du Conseil d'État de Colombie, Vice-président de l'Association.

Monsieur Patrick **FRYDMAN**, Conseiller d'État, Secrétaire général du Conseil d'État de France, Secrétaire général de l'Association.

Monsieur Yves **KREINS**, Président de Chambre au Conseil d'État de Belgique, Trésorier de l'Association.

Monsieur Gustaf **SANDSTRÖM**, Conseiller à la Cour administrative suprême de Suède, Commissaire aux comptes de l'Association.

Madame Chantal **LÉVÊQUE**, Attaché principal d'administration au Conseil d'État de France, Secrétaire de l'Association.

*Board of the International Association
of Supreme Administrative Jurisdictions*

Mr Prof. Dr. Ackaratorn **CHULARAT**, President of the Supreme Administrative Court of Thailand, President of the Association.

Mr Jean-Marc **SAUVÉ**, Vice-President of the Council of State of France, Vice-President of the Association.

Mr El Sayed El Sayed Mohamed **NOFAL**, President of the Council of State of Egypt, Vice-President of the Association.

Mr Ghazi **JEREBI**, First president of the Administrative Court of Tunisia, Vice-President of the Association.

Mr Gustavo **APONTE SANTOS**, President of the Council of State of Colombia, Vice-President of the Association.

Mr Patrick **FRYDMAN**, Secretary General of the Council of State of France, Secretary General of the Association.

Mr Yves **KREINS**, President of Chamber at the Council of State of Belgium, Treasurer of the Association.

Mr Gustaf **SANDSTRÖM**, Justice of the Supreme Administrative Court of Sweden, Auditor of the Association.

Mrs Chantal **LÉVÊQUE**, “Attaché principal d’administration” at the Council of State of France, Secretary of the Association.

INTRODUCTION

L'édition 2007 du recueil de jurisprudence publié par l'Association internationale des hautes juridictions administratives (A.I.H.J.A.) s'inscrit dans la lignée des éditions précédentes. Le recueil présente ainsi les travaux menés à l'occasion du VIII^e congrès de l'A.I.H.J.A., tenu à Madrid en 2004, sur le thème de « l'exécution des décisions des juridictions administratives ».

Initiatrice de ce recueil, comprenant une ou deux décisions sélectionnées par des juridictions suprêmes qui en sont membres, l'A.I.H.J.A. a été créée lors d'un congrès tenu à Paris en 1983, qui faisait suite aux vœux exprimés lors d'un congrès de l'Institut international des sciences administratives (IISA). Elle regroupe aujourd'hui plus de cent juridictions membres ou associées à ses travaux. Le présent volume illustre le souci d'ouverture de l'A.I.H.J.A. et son vif intérêt pour la diffusion de la jurisprudence des juridictions administratives les plus diverses. Il inclut pour la première fois des décisions des cours suprêmes du Maroc, du Panama et de la Roumanie, ainsi que du Conseil d'État de la principauté de Monaco.

Destiné à un public très large – les membres des juridictions administratives, les instituts de droit comparé, les professeurs d'université, les étudiants –, le présent recueil a pour objet de rendre compte des modalités selon lesquelles ces juridictions, quelles que soient leurs spécificités, la diversité de leur statut respectif au sein des institutions de leur pays, leurs compétences et leurs méthodes de travail, contrôlent l'exécution de leurs décisions juridictionnelles.

Dans un contexte de mondialisation du droit, regrouper des décisions des hautes juridictions administratives autour d'un thème précis contribue, par la méthode comparative, à une meilleure connaissance des systèmes juridiques et des juridictions membres de l'association. Le recueil est ainsi un instrument de recherche précieux dans le domaine des études juridiques comparatives, en même temps qu'un véritable outil de travail pour les professionnels de la justice.

La méthode retenue ici n'entend pas imiter la démarche qui fut jadis celle d'Aristote, lorsqu'il compara les constitutions de 153 villes grecques, ou de Théophraste, lorsqu'il étudia les différents systèmes de droit en Grèce et tenta d'en dégager les traits communs pour unifier ce qui divergeait. Elle se rapproche, en revanche, de celle décrite par le professeur Pierre Legrand : « Le comparatiste agit en tant qu'interprète qui cherche à rendre intelligibles, dans leur entrelacement avec son propre univers juridique, un autre droit et une autre façon de vivre dans le droit aperçus chez autrui. »

Cette démarche présente une grande utilité, celle de rendre aisée la compréhension des systèmes juridiques étrangers dans leur singularité. Ainsi, les différentes traditions du contentieux administratif offrent un panorama riche et diversifié, opposé à celui qui découlerait d'une démarche d'uniformisation du droit.

La diversité des traditions juridiques présentées dans ce recueil apparaît d'abord dans l'organisation des systèmes juridictionnels. Certains États représentés au sein de l'Association adoptent un modèle moniste, caractérisé par l'existence d'une Cour Suprême unique, tandis que d'autres appliquent un système dualiste dans lequel les juridictions administratives, séparées des juridictions judiciaires, ont à leur tête un Conseil d'État ou une Cour administrative suprême.

La différence entre les traditions juridiques apparaît aussi dans l'analyse des méthodes jurisprudentielles et dans la construction des jugements. Ainsi par exemple, certaines juridictions intègrent aux motifs de leurs arrêts de larges considérations doctrinales, tandis que d'autres cultivent une tradition de plus grande concision. En outre, certaines juridictions laissent une large part aux opinions dissidentes ou séparées, alors que d'autres les proscrivent.

Les décisions rapportées dans le présent recueil témoignent de la diversité des méthodes utilisées pour assurer l'exécution des décisions des juridictions administratives. Elles témoignent aussi de l'importance du rôle souvent attribué au juge administratif dans l'exécution de ses propres décisions.

À cet égard présentent un intérêt particulier, par exemple, les arrêts du Conseil d'État français et du Tribunal administratif de l'Organisation des Nations Unies.

Le Conseil d'État français, statuant sur l'affaire « Association AC ! » (11 mai 2004) fait entrer dans l'office du juge d'une façon renouvelée la responsabilité de veiller à « l'après-jugement » : Ainsi, la Haute juridiction administrative française élargit, à travers une démarche interprétative, les pouvoirs du juge quant aux modalités d'exécution des jugements. Le juge administratif est désormais acquis à l'idée qu'il lui revient de donner le « mode d'emploi » de ses décisions et de faciliter ainsi la tâche de l'administration chargée de les exécuter.

Témoignant d'une interprétation statutaire restrictive et d'une logique jurisprudentielle toute différente sur ce point, le Tribunal administratif de l'Organisation des Nations Unies estime que, n'ayant pas de pouvoir explicitement reconnu pour statuer sur l'exécution de ses décisions, il ne lui est pas permis de s'auto-investir d'un tel pouvoir par une interprétation large de son propre statut. (Arrêt n° 1283 / Cas n° 1287 du 29 septembre 2006).

Ces deux décisions se situent, en quelque sorte, aux deux extrêmes de l'éventail représenté par l'ensemble des décisions de jurisprudence réunies dans ce recueil. Dans leur ensemble, ces décisions rendent compte de l'évolution interprétative autour du thème choisi. Mais elles témoignent aussi d'autres phénomènes, telles la problématique de l'uniformisation du droit et la question de plus en plus prégnante, de la protection des droits de l'homme et des libertés individuelles.

Dans sa première partie, ce volume présente le rapport général du VIII^e Congrès de l'A.I.H.J.A. tenu à Madrid en 2004. Il contient, dans sa seconde partie, un ensemble de décisions, choisies en raison de leur importance jurisprudentielle ou de leur valeur caractéristique de la pratique des différentes juridictions membres de l'Association, sur le thème de « l'exécution des décisions des juridictions administratives ».

The 2007 edition of the selection of jurisprudence published by the International Association of Supreme Administrative Jurisdictions (I.A.S.A.J.) follows the style and content of the previous editions. This issue presents the work undertaken at the 8th congress of the I.A.S.A.J. in Madrid in 2004 on the topic “the execution of judgments of administrative jurisdictions”.

The I.A.S.A.J. was created in the course of the congress of Paris, 1983, following a meeting of the International Institute of Administrative Sciences (IIASA). The I.A.S.A.J. assembles one hundred jurisdictions as members or associates. This volume illustrates I.A.S.A.J.’s concern for opening its horizons and its lively interest in distributing administrative jurisprudence. This volume includes for the first time decisions of the high administrative jurisdictions of Morocco, Monaco, Panama and Romania.

Intended for a wide audience – members of administrative tribunals, institutes of comparative law, university professors and students – this collection aims to provide insights on the methods by which these jurisdictions, with their specificities, the diversity of their respective statute within the institutions of their country and their attributions, supervise the implementation of their jurisdictional decisions.

In the context of globalisation, gathering decisions of the high administrative jurisdictions around a precise topic contributes to a better understanding of the legal and jurisdictional systems existing among I.A.S.A.J.’s member jurisdictions. The collection is, in this manner, a precious instrument of research in the field of comparative legal studies and a useful tool for professionals in the field of law.

The method adopted here is not intended to imitate Aristotle, who compared the constitutions of 153 Greek cities, or Theophrastus, who studied the different legal systems in Greece and tried to derive common features in an effort to unify them. On the contrary, it embraces the method described by Professor Pierre Legrand: “The comparatist acts as an interpreter who seeks to make understandable, in connection with his own legal universe, another legal system and another way of understanding it”.

This method presents a particular usefulness, allowing for a better comprehension of foreign legal systems in their singularity. Thus, the various traditions of the administrative dispute resolution offer a rich and diversified panorama, opposed to that resulting from an effort of standardization of law.

The diversity of legal traditions presented in this collection is clear, notably in the organization of the different legal systems. Certain member jurisdictions adopt a monist model characterized by the existence of a unique Supreme Court, while others apply a rigorous separation of administrative and common jurisdictions.

The difference between legal traditions can also be seen in the jurisprudential methods and the structure of judgments. For instance, certain jurisdictions integrate long doctrinal consideration into their judgments, while others cultivate greater concision. Additionally, certain jurisdictions give great importance to dissenting opinions, whereas others proscribe them.

The decisions included in this collection testify to the various methods of execution of judgments adopted by administrative jurisdictions. They also testify to the role granted to the administrative judge in the execution of its rulings. In this respect,

the decisions of the French Council of State and those of the Administrative Tribunal of United Nations are of particular interest.

The French Council of State, ruling on the case “Association AC!” (11 May 2004), made judges responsible for following up on the execution of its judgments. This shows a jurisprudential evolution in the French Supreme Administrative Jurisdiction that, through interpretation, enlarges a judge’s attributions to control the execution of judgments. In this way, the administrative judge can from now on give “directions” on how decisions must be implemented, facilitating the tasks of the administration charged with their execution.

Following restrictive statutory interpretation and different legal reasoning, the Administrative Tribunal of the United Nations considers that, in absence of explicit empowerment to rule on the execution of its decisions, it cannot extend its own attributions through an extensive interpretation of its own statute (Decision n° 1283/Case n° 1287 of 29 September 2006).

These two decisions are at the extremes of the range represented by the judgments in this collection. As a whole, these judgments show the jurisprudential evolution on the selected topic. They also testify to other phenomena, for instance the problems relating the standardization of law and the increasingly frequent question of human rights.

The first part of this volume presents a general report of the 8th Congress of the I.A.S.A.J. held in Madrid in 2004. The final part contains decisions, selected because of their jurisprudential importance or their practical value to understand the methods of the various jurisdictions members of Association, on “the execution of the decisions of the administrative jurisdictions”.

RAPPORT GÉNÉRAL

GENERAL REPORT

ASSOCIATION INTERNATIONALE DES HAUTES JURIDICTIONS
ADMINISTRATIVES

Madrid, 2004

VIII^e CONGRÈS

**L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DES JURIDICTIONS
ADMINISTRATIVES**

RAPPORT GÉNÉRAL

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

**I. – LES CONSÉQUENCES JURIDIQUES DES DÉCISIONS DU JUGE
ADMINISTRATIF**

1. – La diversité
 - A. – La diversité des traditions (juridiques) administratives et ses conséquences sur le contentieux administratif
 - B. – La diversité des décisions du juge et ses conséquences dans le contentieux
2. – L'exécution et le principe de sécurité juridique
 - A. – Les décisions du juge administratif et leur rétroactivité
 - B. – La portée des décisions du juge administratif sur les actes subordonnés ou accessoires (*actes liés*)
3. – Les limites de l'autorité de la chose jugée
 - A. – Le précédent en droit administratif
 - B. – Les limites légales de l'autorité de la chose jugée : les procédures extraordinaires de révision et les interventions législatives

**II. – LES POUVOIRS DU JUGE ADMINISTRATIF POUR METTRE À EXÉCUTION
SES DÉCISIONS**

1. – L'organe chargé de l'exécution
2. – La prévention des risques d'inexécution
 - A. – Action préventive
 - B. – Les risques d'inexécution : modalités de rétablissement de la légalité
 - a. – L'exécution directe par le juge
 - b. – Autres moyens d'exécution
 - aa. – L'annulation des actes administratifs
 - bb. – La condamnation de l'administration pour qu'elle agisse
 - cc. – Les condamnations de l'administration au paiement d'une quantité
3. – L'incitation à exécuter ou la dissuasion de l'inexécution
4. – La sanction de l'inexécution. L'exécution forcée
 - A. – L'imposition d'une astreinte
 - B. – Les sanctions disciplinaires et l'emprisonnement
 - C. – L'exécution subsidiaire
 - D. – La responsabilité

**III. – LES GARANTIES OFFERTES AU JUSTICIABLE QUANT À L'EXÉCUTION
DES DÉCISIONS DU JUGE ADMINISTRATIF**

1. – Voies extra-juridictionnelles
2. – L'accès au juge de l'exécution
3. – L'exécution des accords extrajudiciaires

INTRODUCTION

Les conclusions qui suivent constituent une étude comparative réalisée sur la base des vingt-sept rapports nationaux présentés au VIII^e Congrès de l'Association Internationale des cours Administratives Suprêmes. Son objet, l'exécution des décisions du juge administratif, a été divisé en trois sections principales, en accord avec la structure du Congrès, telle qu'elle a été proposée par les organisateurs.

D'abord, on doit faire quelques précisions d'ordre méthodologique. Étant donné le nombre élevé des rapports nationaux, il restait impossible d'exposer tous les aspects concernant le droit national. C'est pour cela que les conclusions essaient d'identifier les éléments communs à tous les rapports, en présentant les résultats d'une manière comparative. Ainsi, cette étude décrit ces aspects généraux, en les accompagnant d'une analyse individuelle de quelques exemples particuliers. Un effort spécial a été dédié à l'inclusion du nombre le plus élevé d'exemples, si bien dans quelques cas il était inévitable d'en faire une sélection.

On doit en même temps souligner que ces conclusions sont basées sur les contenus des rapports nationaux. À l'exception de quelques exemples qui sont explicitement mentionnés, les descriptions sont celles qui ont été adressées par les auteurs des contributions écrites au Congrès. L'inclusion des explications concernant d'autres systèmes juridictionnels représentés dans l'Association aurait présenté un intérêt maxime. Néanmoins, comme on a déjà indiqué, les contenus de ce travail sont directement attachés aux rapport qui ont été présentés.

I. – LES CONSÉQUENCES JURIDIQUES DES DÉCISIONS DU JUGE ADMINISTRATIF

1. – La diversité

A. – La diversité des traditions (juridiques) administratives et ses conséquences sur le contentieux administratif

D'un point de vue statique, on peut conclure que les différentes traditions de justice administrative offrent un scénario diversifié et apparemment contradictoire. Par conséquent, une analyse comparative des conséquences juridiques des décisions du juge administratif doit partir de la délimitation des différences structurelles entre les modèles de contentieux administratif qui existent aujourd'hui. Cette brève étude nous portera dans la section B à une analyse comparative des décisions du juge dans le contentieux administratif.

Comme il a été indiqué plus haut, les différentes traditions du contentieux administratif offrent un scénario riche et sophistiqué, qui aura des conséquences en dernière instance sur les pouvoirs d'exécution des décisions du juge. Une première ligne peut être tracée entre deux traditions différentes de droit public. D'un côté, l'énorme impact du droit administratif et du contentieux dans la législation de plusieurs États a trouvé aussi une manifestation dans la division rigide entre les affaires judiciaires et les affaires administratifs¹. La distinction aura une

1. L'influence du droit administratif français peut être trouvé, si bien dans des degrés différents, dans des États comme l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Bénin, la Bulgarie, la

influence décisive sur le contenu des décisions du juge, ainsi que sur leur exécution subséquente. D'un autre côté, les modèles qui ne suivent pas la tradition du droit administratif à strictement parler sont caractérisés par une présence judiciaire plus forte, ce qui peut impliquer des fois un degré plus intense de contrôle de l'activité de l'administration¹. Bien entendu, ceci n'est pas toujours la règle. En fait, quelques États ont créé des systèmes de contentieux administratif qui sont strictement juridictionnels et non administratifs. Néanmoins, ces systèmes sont caractérisés par des standards minimums de contrôle, qui présentent un caractère plutôt procédural².

Les divergences entre les traditions de contentieux ont provoqué que dans les systèmes dans lesquels il existe un contrôle juridictionnel et non seulement administratif de l'administration on doit respecter des exigences constitutionnelles en ce qui concerne les limites des pouvoirs du juge. Une séparation stricte de pouvoirs peut contribuer, des fois, à une restriction des pouvoirs du juge dans l'exécution de ses décisions. Par contre, les systèmes qui ont prévu un contrôle administratif et non juridictionnel de l'administration confèrent une plus ample marge d'action à l'organe qui contrôle et qui prend des décisions contraignantes. Cette différente approche du contentieux administratif conditionnera les pouvoirs du juge pour exécuter ses décisions.

Un exemple additionnel de divergence peut être montré par les différents degrés de manque d'obéissance, et la tendance plus ou moins structurale de l'administration à ne pas accomplir les décisions du juge. Quelques rapports nationaux ont exprimé leur souci à cet égard, tandis que d'autres sont optimistes quant au degré d'acceptation des décisions du juge par les organes administratifs. Ce degré d'acceptation aura un impact sur les pouvoirs et les recours prévus pour l'exécution des décisions du juge administratif et, même si cette question sera objet d'étude plus tard dans ce rapport, il a déjà contribué à renforcer les mécanismes extra-juridictionnels d'exécution dans quelques États.

Ceci étant, les différences doivent être soulignées dans leur propre contexte, ce qui nous oblige à signaler aussi les similarités des traditions exposées. La coïncidence la plus remarquable dérive de l'approche de la question : la séparation stricte des fonctions entre l'organe administratif et l'organe de contrôle. Si celui-ci dernier a une nature juridictionnelle, les prévisions constitutionnelles qui garantissent la séparation des pouvoirs auront un impact évident dans cette séparation des fonctions. Néanmoins, dans les cas des organes de contrôle qui sont de nature administrative, tels que le Conseil d'État français ou les *Tribunals* britanniques

Colombie, le Congo, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Indonésie, l'Italie, le Luxembourg, le Mali, le Nicaragua, les Pays-Bas, la Pologne, la Suisse, la Thaïlande et la Turquie. En Australie, comme il a été indiqué dans le rapport, la tradition du *common law* a évolué lentement vers une influence plus profonde du modèle du droit administratif français, ce qui pourrait porter à le considérer comme un système mixte.

1. À la lumière des rapports, et aussi dans des degrés différents, plusieurs États montrent une forme autonome de droit administrative, comme c'est le cas du Canada, de la Chine, de l'Égypte, de la Finlande, du Israël, du Nigéria, de la Norvège, de la Suède et de l'Angleterre et le Pays de Galles.

2. En dépit de l'importance des garanties procédurales du *judicial review*, le rapport national explique l'augmentation croissante des degrés de contrôle juridictionnel de l'activité de l'administration, ce qu'on appelle « the long trek away from Wednesbury irrationality ». Néanmoins, l'Angleterre et le Galles sont encore profondément attachés aux garanties procédurales, et les principes de la *natural justice* sont encore l'essence du *judicial review*.

ou australiens, le contrôle de l'action administrative dérive aussi d'une fonction strictement différente. Cet élément commun aura des conséquences évidentes dans les pouvoirs d'exécution desdits organes, contribuant ainsi à délimiter des procédures distinctes et autonomes destinés à exécuter les décisions du juge.

B. – La diversité des décisions du juge et ses conséquences dans le contentieux

Nous avons jusqu'ici présenté en termes généraux les différents modèles et traditions de contentieux. Il est temps maintenant d'exposer la diversité de décisions du juge et leur portée. La distinction entre le modèle de contrôle exercé par des organes administratifs et le modèle de contrôle exercé par des organes juridictionnels nous permet de classer les décisions provenant de chaque type d'organe d'après les pouvoirs de substitution dans les mains du contrôleur. Cette caractéristique peut comporter une différence clé qui peut avoir ultérieurement un impact dans les pouvoirs d'exécution du juge. En fait, les décisions avec des contenus substitutifs entreront dans la province des organes administratifs, et leur accomplissement définitif convertira les cours en des véritables administrations. La balance entre le droit à un recours efficace et la séparation stricte de pouvoirs a été différemment conçue dans les États, ainsi que les rapports le prouvent. Par conséquent, les décisions substitutives constituent la manifestation la plus incisive du contentieux. C'est pour cette raison que nous utiliserons la distinction entre les décisions substitutives et non-substitutives dans la description des modèles de décisions du juge et de leur conséquences.

Bien entendu, d'autres distinctions doivent être soulignées, en vue d'offrir une synthèse des rapports nationaux. Néanmoins, la plupart d'entre eux auront des conséquences similaires en termes d'exécution. Plusieurs États ont consolidé des typologies bien connues : décisions déclaratives, constitutives et de condamnation. Ces décisions peuvent conclure par une annulation ou confirmation d'un acte administratif, une déclaration d'existence ou de non-existence d'une relation juridique, ou bien par une injonction adressée à l'administration pour qu'elle agisse. Ces caractéristiques sont communes à la plupart des États, et les rapports nationaux l'ont prouvé. Comme il a été indiqué, la différence la plus importante réside dans les pouvoirs de substitution de l'organe qui contrôle.

Les rapports montrent des degrés de pouvoirs de substitution qui varient d'un État à l'autre, ce qui exige qu'une ligne de division soit tracée à quelque point. Si on considère que le contentieux de pleine juridiction, qui a lieu fondamentalement dans des cas d'inaction administrative, présente une nature substitutive, on pourrait conclure qu'à peu près 50% des États qui ont rendu des rapports reconnaissent des pouvoirs de substitution à leur cours administratives. Bien entendu, on pourrait se demander si une décision condamnant l'administration à agir a un caractère substitutif. Cependant, d'après les conséquences de la décision, on peut déduire que la cour a explicitement prévu une forme d'action administrative, et que le contenu de cette action est établie préalablement dans la décision du juge.

En utilisant le critère mentionné plus haut, on peut conclure que le Canada, le Congo, la Côte d'Ivoire, l'Égypte, la Finlande, le Mali, le Nigeria, la Norvège, la Pologne, le Sénégal, et le Royaume-Uni rejettent toute forme de décision substitutive. Dans le cas de la Belgique, le Bénin et la Colombie, les rapports n'ont pas décrit explicitement cette matière. Cependant, on peut déduire d'après leur

textes et d'autres caractéristiques de leur systèmes administratifs respectifs, que les décisions substitutives sont, elles aussi, rejetées dans ces États. Une séparation stricte de pouvoirs a créé une frontière entre les fonctions administratives et celles de contrôle, ce qui implique que les décisions des organes de contrôle doivent toujours être restreintes au rôle d'une « administration négative ».

Par contre, les rapports de l'Australie, l'Autriche, la Bulgarie, la Chine, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Espagne, la Suisse et la Turquie montrent certains types de procédure de décision en substitution parmi les pouvoirs des cours administratives¹. Cependant, ce pouvoir ne doit pas être interprété de façon large et générale; l'interprétation dépend de chaque État et doit être affrontée d'une manière restrictive. Par conséquent, on peut constater dans les rapports l'existence de plusieurs degrés de décisions substitutives.

La forme la plus intense de substitution peut être observée dans les cas dans lesquels les cours peuvent substituer les sanctions imposées par l'administration. Le rapport chinois montre un standard de contrôle de l'action disciplinaire de l'administration fort élevé, et les cours l'utilisent en modifiant les sanctions. Ce pouvoir peut être uniquement utilisé si la sanction administrative est « manifestement injuste », et il emporte soit la faculté de réduire la sanction imposée préalablement, soit celle de l'augmenter. La jurisprudence espagnole a, elle aussi, pris des décisions en substitution de l'action administrative dans ce domaine. Elle l'a fait, néanmoins, en évitant toute forme de *reformatio in peius*, c'est-à-dire, en admettant seulement une amélioration de la situation du requérant, une réduction de la sanction, mais jamais son aggravation.

Une variante plus souple de la substitution se trouve dans les décisions de nature constitutive qui condamnent l'administration à agir. Dans ces cas-là, la cour peut établir une relation juridique, en déduisant une action administrative concrète. Il s'agit ici d'une approche souple à la substitution, comme nous l'avons rappelé plus haut, car les décisions constitutives sont des décisions prédéterminées par la loi. Ainsi, la cour décide en s'appuyant sur les dispositions légales applicables. Néanmoins, le résultat final est clairement une forme de substitution, dans la mesure où la décision a été adoptée par la cour, et la cour doit se charger de l'exécution. Ce pouvoir est l'une des caractéristiques du contentieux de pleine juridiction (ad ex France, Grèce, Pays-Bas, Turquie), qui est aussi à disposition du juge dans les États où il dispose du pouvoir de « rétablir la situation juridique du requérant » (ad ex Colombie, Allemagne, Italie et Espagne).

Une autre manifestation souple d'une décision substitutive se trouve dans les systèmes juridiques autrichien et allemand. En Allemagne, le recours en condamnation de l'administration pour qu'elle adopte un acte administratif (*Verpflichtungsklage*) autorise la cour à ordonner à l'autorité compétente d'adopter un acte préalablement requis, si l'acte présente une nature discrétionnaire. Cependant, dans le cas des pouvoirs discrétionnaires, la cour allemande limitera son activité à « ordonner l'autorité à reprendre l'affaire ». Même si la décision du juge ne donne pas une réponse au particulier, elle limite de fait le pouvoir discrétionnaire.

1. On doit faire noter que la France, la Grèce, les Pays-Bas et la Turquie ont des cours administratives avec des pouvoirs restreints en matière de substitution. Ces quatre États sont fermement attachés à la tradition de l'excès de pouvoir, c'est pourquoi la séparation de fonctions entre les pouvoirs d'administration et de contrôle est très stricte. Les décisions substitutives sont rares, et surtout liées à des actions en condamnation à agir.

tionnaire de l'administration, car l'ordre du juge est contraignant. Ce recours est complété par un recours plus général en condamnation, qui existe dans les deux États, Autriche et Allemagne. Dans les cas où un individu ne demande pas un acte individuel, mais une forme d'action administrative matérielle, celle-ci doit être spécifiée par le juge dans sa décision. Le rapport autrichien montre les particularités de cette action, qui est connue sous le nom de *Säumnisbeschwerde*. À la différence du recours allemand, dont on vient de faire référence, le juge administratif autrichien peut seulement substituer à l'inactivité de l'administration sa propre décision sur le fond. Il le fait en se prononçant sur le fond, sans qu'il soit nécessaire que l'affaire retourne à l'administration pour qu'elle adopte une résolution. Cette faculté est exercée fréquemment avec prudence, et une marge d'appréciation technique est offerte d'habitude aux autorités administratives.

Pour conclure, les pouvoirs de substitution peuvent être conférés aux juges par des dispositions législatives spécifiques. En Italie, les cours peuvent substituer aux décisions administratives les leurs dans des circonstances spécialement prévues par la loi. Une situation semblable se trouve au Luxembourg, où la *compétence en matière de réformation* permet aux juges de substituer les décisions administratives, si une prévision légale confère ce pouvoir concret. D'après le rapport du Luxembourg, il n'existe pas un critère clair dans les décisions du législateur, ce qui a provoqué que les juges disposent de nombreux pouvoirs de substitution à l'égard des décisions administratives.

2. – L'exécution et le principe de sécurité juridique

A. – Les décisions du juge administratif et leur rétroactivité

Les décisions du juge administratif ont un effet *erga omnes* dans tous les systèmes étudiés, au moins en termes généraux. Cette caractéristique s'étend à l'objet et aux parties de l'affaire, et comporte aussi une autre conséquence : la rétroactivité de la décision, ce qui implique le rétablissement total ou partiel de la situation juridique originelle des parties. La plupart des rapports font une mention spéciale de cette caractéristique de la justice administrative, mais ils indiquent aussi les limitations de cette doctrine, limitations qui dérivent fondamentalement du principe de sécurité juridique. Dans la section suivante nous exposerons ces limitations, ce qui montrera que des États différents ont établi des solutions variées et contradictoires en ce qui concerne le problème mentionné. Ces limitations peuvent être schématisées à la lumière d'une typologie :

Changements remarquables des circonstances de fait ou de droit
Consolidation de situations existant préalablement
Annulation de règlements
Interventions législatives

En premier lieu, un changement des circonstances peut conduire à une restriction de la rétroactivité d'une décision du juge administratif. Le Conseil d'État français a exploré cette possibilité. Dans l'affaire *Colonna* (14-2-1997), le Conseil a ordonné une rétroactivité plus souple de ses décisions, dans les cas où l'acte administratif requerrait un rapport consultatif d'une autorité publique. L'affaire *Colonna* posait la question suivante : est-ce que le nouvel acte doit être adopté après avoir écouté l'opinion du même organisme consultatif, composé des mêmes membres de la commission au moment de l'annulation de l'acte ? Le Conseil

d'État a admis une limitation mineure de la rétroactivité de ses décisions, optant pour la conservation de la procédure de consultation. Cependant, les nouvelles circonstances doivent être prises en compte à la lumière de la décision d'annulation du Conseil d'État. Dans la mesure où l'autorité publique consultative offre des garanties procédurales et substantives identiques à celles existant dans la procédure d'adoption de l'acte attaqué, la décision ne fait que combiner la rétroactivité et une approche plus nuancée.

En Italie, le *Consiglio di Stato* a fait de nombreuses exceptions à la rétroactivité de ses décisions, prenant en considération les circonstances de droit de l'affaire dans le moment de l'annulation. Les rapports italien et autrichien ont décrit la façon dont leur jurisprudence accepte la rétroactivité nuancée des décisions administratives, notamment dans les cas où le juge connaît des actes administratifs dans un stade antérieur à la prise de la décision finale. Il existe la possibilité de faire des exceptions si les actes sont considérés un obstacle pour la reconnaissance d'un effet rétroactif complet. Dans ces cas, le juge peut reconsidérer les mesures concrètes qui sont nécessaires pour exécuter les décisions du juge. Pour exemple, peut on citer l'Espagne, qui prévoit dans l'article 105 de sa Loi sur la Juridiction Administrative des procédures spécifiques dans les cas où les décisions butent sur une « impossibilité juridique ou matérielle » pour leur exécution. Ledit article 105 prévoit une procédure spéciale, où toutes les parties de l'affaire sont écoutées. Cette procédure peut conclure avec une résolution du juge qui déclare « les mesures nécessaires pour garantir l'exécution la plus complète possible.

En deuxième lieu, d'autres exceptions à la rétroactivité peuvent être faites s'il existe des situations qui ont été consolidées avec le temps. Quelques rapports expliquent les différents contextes dans lesquels on peut trouver ces exceptions, comme par exemple les affaires concernant les fonctionnaires publics. En Belgique, en la Grèce et au Mali, la doctrine du fonctionnaire de fait a amené les juges à assouplir les conséquences de leurs décisions, notamment dans les cas où l'annulation affecte la désignation d'un fonctionnaire pour occuper un poste. Dans ces cas-là le fonctionnaire qui a été relevé n'est pas obligé à rembourser le salaire illégalement perçu. Cette doctrine a été étendue aux actes administratifs adoptés par ledit fonctionnaire, qui conservent leurs effets, malgré le fait qu'ils procèdent d'un agent qui a été illégalement désigné. Ici, le principe de sécurité juridique restreint les conséquences de la décision en vue d'éviter ce que le Conseil d'État belge a décrit dans l'affaire *Tibax* :

« [...] En effet, un arrêt du Conseil d'État ne peut fonctionner comme une espèce de « machine à remonter le temps » pouvant recréer un moment passé dans le commerce juridique et dans les rapports sociaux [...] Plus particulièrement, un rétablissement intégral de la légalité pourrait causer bien du préjudice à un nombre de personnes qui ne sont pas responsables de la perturbation juridique initiale et qui, pour ce motif, ne peuvent pas non plus dès lors se voir imposer la charge de la faute commise par d'autres [...] ».

Ceci étant, en troisième lieu en ce qui concerne les limites à la rétroactivité, la nécessité d'une intense observation du principe de sécurité juridique apparaît notamment dès que le juge annule un règlement ou une décision administrative de portée générale. Prenant compte des effets d'un règlement nul envers ses actes d'exécution, la plupart des cours administratives ont développé une

jurisprudence destinée à restreindre les effets de leurs décisions dans ces cas-là. Dans quelques États, comme en Espagne ou en Belgique, la limitation à la rétroactivité a été instituée par le Parlement au moyen de normes légales spécifiques. Néanmoins, d'autres États ont développé une jurisprudence en la matière. Par exemple, le Conseil d'État turc a consolidé la doctrine selon laquelle dans les cas où un règlement a été déclaré nul, la nullité affecte uniquement l'acte d'exécution attaqué. Le Conseil d'État français parvient à la même conclusion depuis l'affaire *Caussidéry* (3-12-1954). Il doit aussi être signalé que d'autres États – comme la Grèce ou la Colombie – n'admettent pas de restrictions dans les cas de nullité des règlements. Dans ces États, l'annulation d'un règlement doit être exécutée avec toutes ses conséquences, en vue de garantir un effet complet et inconditionnel aux décisions du juge administratif.

Finalement, en quatrième lieu, et c'est ce que le rapport grec met en relief, le Parlement joue un rôle important dans les cas spécialement complexes de nullité ou qui affectent à une pluralité d'actes ou de personnes. Dans ces cas-là, le législateur peut intervenir, en vue d'assouplir les conséquences de la décision du juge.

B. – La portée des décisions du juge administratif sur les actes subordonnés ou accessoires (*actes liés*).

Une décision en annulation du juge administratif peut étendre ses effets au-delà de l'acte attaqué. Plusieurs rapports soulignent cette caractéristique dans leur système juridique, en particulier dans les cas où les actes sont liés entre eux, soit en subordination soit d'une manière accessoire. Ce qu'en droit français on appelle «actes liés» et en droit espagnol on désigne sous le terme «*actos conexos*» (actes connexes) a des conséquences différentes dans les différents États. On peut dire, à la lumière des rapports, que les actes liés peuvent être annulés directement dans la procédure à l'acte principal, ou bien qu'ils peuvent être annulés sous réserve d'une autre procédure spécifique pour l'acte accessoire ou lié. Ces deux solutions sont présentées ci-dessous.

Dans quelques États, comme en Pologne, en Grèce ou en France, les actes accessoires ou subordonnés peuvent être annulés dans la procédure principale à l'acte attaqué. Le système français a utilisé traditionnellement ce mécanisme, qui est connu comme «annulation par voie de conséquence». Ce pouvoir peut être utilisé dans les cas où un acte administratif est un acte d'exécution d'un autre acte, ou bien dans le cas où un acte administratif est tellement lié à un autre acte qu'ils ne peuvent pas être considérés séparément. Le juge polonais a des pouvoirs encore plus intenses conférés par l'article 135 de la Loi sur le Contentieux Administratif. Conformément à cet article, le juge peut réviser tout acte si cela est nécessaire pour «parachever la légalité de l'affaire», sans que cette décision soit soumise à des conditions procédurales.

La seconde solution présente une portée plus limitée, mais elle offre une certaine réponse à la question des actes liés. Dans des États tels que l'Autriche ou la Belgique, les juges peuvent se prononcer sur la légalité des actes subordonnés ou accessoires, mais la nullité formelle de ces actes sera uniquement déclarée après un nouveau contentieux. En Belgique, le Conseil d'État a établi une période de deux mois pour pouvoir introduire un recours contre les actes subordonnés ou accessoires. Le système juridique autrichien a adopté une solution semblable. Ainsi, en Autriche les actes peuvent devenir illégaux par conséquence, mais

ils ne perdront pas leur validité immédiatement. La jurisprudence autrichienne, consciente de la rigidité de cette solution, a prévu quelques exceptions à la règle mentionnée, admettant la nullité des actes accessoires et subordonnés s'il sont réputés étroitement liés à l'acte principal. Par conséquent, le système autrichien a évolué graduellement vers la première solution, décrite plus haut, même s'il pose l'exigence d'une seconde procédure de révision.

Bien entendu, l'extension des effets d'une décision peut causer des problèmes sérieux à la situation juridique des tiers. C'est pour cela que plusieurs États ont établi des procédures spécifiques pour la protection des intérêts des tiers, comme c'est le cas de l'Italie, du Congo, de la France, de la Grèce, du Mali et de l'Allemagne. Dans ces pays-là il existe des procédures de tierce-opposition, qui permettent aux parties affectées de participer dans la procédure principale. Même dans les cas où les actes objet de la procédure sont des actes subordonnés ou accessoires, ces mécanismes garantissent les intérêts des tiers affectés par l'acte attaqué.

Il est intéressant de mentionner ici une solution originelle du droit espagnol d'une perspective opposée, bien que la relation avec la doctrine des actes liés soit mineure : le droit des citoyens à demander l'extension de la décision à leur cas spécifique. L'article 110 de la Loi de la Juridiction Administrative prévoit une telle extension dans des affaires du droit des impôts et du droit de la fonction publique. Ceci exige que les tiers occupent une position juridique identique à celle des parties dans la procédure principale, et qu'ils forment leur demande dans le délai d'un an à compter de la date de connaissance de la décision. Si bien cette action est circonscrite au droit des impôts et au droit de la fonction publique, la doctrine et quelques juges sont favorables à une interprétation large des deux catégories, en vue d'étendre ce mécanisme au plus élevé nombre de cas possible. Une solution analogue, qui permet l'extension d'une décision d'annulation à des actes administratifs, souffrant la même illégalité grave (invalidité de la disposition appliquée) que l'acte annulé, est offerte par une jurisprudence toute récente du Conseil d'État de la Grèce, aux tiers étrangers à l'instance, qui peuvent réclamer le retrait par l'administration des actes individuels les concernant, qui ont été émis sur la base des mêmes dispositions que l'acte annulé. Cependant, le retrait de ces « actes similaires » doit être refusé, s'il touche aux droits acquis de bonne foi par d'autres personnes.

3. – Les limites de l'autorité de la chose jugée

A. – Le précédent en droit administratif

Préalablement à l'étude de la chose jugée et ses limites, on doit faire appel à l'influence de la doctrine du précédent dans quelques ordres juridiques administratifs. Dans les États avec une tradition solide du précédent, les décisions du juge ont un effet extraordinaire dans tous les domaines du droit, et leur force normative est proche de celle de la loi. En Angleterre et en Pays de Galles, « l'utilisation du précédent est une fondation indispensable selon laquelle les juges anglais prennent des décisions en droit et les appliquent à des cas individuels » (Rapport de l'Angleterre et du Pays de Galles, p. 17). Le rapport australien fait des références semblables quant à la doctrine du précédent, comme un moyen pour décrire la force juridique des décisions et de la doctrine de la chose jugée.

Ceci étant, la doctrine du précédent ne semble pas être incompatible avec d'autres conceptions de la chose jugée, en particulier avec des conceptions proches du droit administratif français. Tous les rapports ont insisté sur le fait que les décisions du juge administratif sont obligatoires *erga omnes* une fois qu'elles ont l'autorité de chose jugée, ce qui ressemble au fonctionnement du précédent en Angleterre, au Pays de Galles ou en Australie. Peut-être la différence principale réside-t-elle dans le style argumentatif des arrêts. Si dans les systèmes juridiques continentaux on confie à la loi le développement et même la modification de la jurisprudence, les traditions du *common law* mettent l'accent sur la nécessité de différencier les affaires. Cette dernière condition comporte une grande responsabilité pour le juge, car il doit juger si les éléments qui permettent ou non de la différencier par rapport aux précédents et, ainsi, d'instaurer une nouvelle ligne de jurisprudence.

B. – Les limites légales de l'autorité de la chose jugée : les procédures extraordinaires de révision et les interventions législatives

Tous les rapports ont donné un traitement spécial aux effets normatifs de la chose jugée en droit administratif, ce qui indique qu'il s'agit d'un principe général existant dans tous les ordres juridiques. Les décisions du juge administratif seront obligatoires à l'égard de toutes les parties, et elles ne sont pas susceptibles de révision si les parties, l'objet et la cause sont identiques. Bien entendu, la chose jugée peut avoir une portée différente selon le type de décision juridictionnelle adoptée (décisions faisant droit à un recours, ou le rejetant ; décisions de nature déclaratoire, de nature constitutive ou décisions condamnatoires) ou selon que le recours ait été admis ou pas. En même temps, plusieurs États utilisent une distinction connue en droit continental de la procédure : chose jugée formelle et chose jugée matérielle. Ainsi, si la force de la décision est basée sur le délai écoulé depuis la délivrance de ladite décision il s'agit de la chose jugée formelle, tandis que si la force de la décision est basée sur l'identité des parties et de l'objet il s'agit de la chose jugée matérielle. Néanmoins, la force normative d'une décision peut être limitée par plusieurs motifs, parmi lesquels on trouve quelques uns qui ont été exposés plus haut, dans l'étude de la rétroactivité. Plusieurs rapports décrivent aussi les moyens législatifs parmi lesquels la décision du juge administratif peut être limitée dans sa portée. Dans quelques cas, les dispositions légales mettent en place des procédures spécifiques destinées à révoquer la décision du juge, malgré la condition de celle-ci de chose jugée. Dans d'autres cas, quelques rapports ont manifesté leur préoccupation envers une sorte de limite légale connue sous le terme de « lois de validation », parmi lesquelles le Parlement peut légaliser une action administrative qui a été déclarée illégale.

En premier lieu, donc, des procédures spéciales destinées à révoquer les décisions du juge – limitant ainsi l'autorité de chose jugée – ont été décrites dans les rapports bulgare, grec, espagnol, norvégien et polonais. Les raisons qui justifient ces procédures sont d'habitude liées aux conditions de justice : nouvelle ou fausse preuve, erreur du juge, etc. Les rapports mentionnent la nature exceptionnelle des procédures et, dans quelques États, comme en Espagne, le recours sera conditionné à un délai.

La seconde source de restriction à la chose jugée se trouve dans les lois de validation. La suprématie du Parlement peut être interprétée dans des termes tellement larges qu'elle pourrait même permettre l'adoption d'une loi en contradiction

directe avec des décisions juridictionnelles préalables. Dans quelques cas, une loi est uniquement le moyen pour la légalisation d'une action administrative qui a été préalablement illégalisée¹. Quelques États, comme l'Égypte, la Belgique, la France, l'Italie et la Grèce, ont exprimé leur souci envers ce phénomène, et il est intéressant de voir les différentes solutions qui peuvent être trouvées dans chaque ordre juridique.

Les rapports égyptien et belge décrivent comment les interventions législatives ont été employées dans le passé et expriment la préoccupation de leurs cours Suprêmes et la doctrine en la matière. Cependant, une solution n'a pas été trouvée, ce qui contraste avec la situation en France, en Italie et en Grèce, où les cours ont établi des limites à l'action législative dans ce domaine du droit. En France, le Conseil Constitutionnel a adopté une position importante sur cette matière dans sa décision *Validation d'actes administratifs* (décision du 22-7-1980, suivie de la décision **Loi de fin, du 28-12-1995**). **Actuellement, une jurisprudence consolidée a établi que le Parlement peut utiliser les instruments de validation uniquement s'ils poursuivent «un objectif d'un intérêt public suffisant», et s'ils satisfont aux conditions du droit à un procès juste avec toutes les garanties. En accord avec cette jurisprudence, le Conseil d'État a le pouvoir d'examiner si un instrument légal de validation accomplit les conditions requises. En vue de maintenir la portée réelle et la signification d'une Constitution équilibrée, le juge français a aménagé une exception extraordinaire à la suprématie du Parlement, comme le juge italien et grec. Au milieu des années 90 le Conseil d'État italien a développé une jurisprudence similaire, contraire à l'exécution des lois de validation. Pour sa part, en 1991, le Conseil d'État grec a confirmé une ligne d'argumentation semblable, sur la base de l'article 26 de la Constitution Grecque, qui prévoit la séparation des pouvoirs en Grèce.**

Même s'il n'a pas été mentionné dans les rapports, quelques lignes doivent être consacrées à l'influence du droit communautaire européen sur les ordres juridiques administratifs des États Membres de l'Union Européenne/de la Communauté Européenne². La Cour de Justice des Communautés Européennes a récemment établi que les arrêts des juges des États Membres passés en force de chose jugée peuvent être révoqués, dans les cas où la Cour Européenne prend une décision après la décision du juge nationale, mais en des termes qui contredisent cette dernière (*Kühne & Heitz*, C-453/00, 13-1-2004). Ainsi, la suprématie du droit communautaire s'étend aussi à la jurisprudence de la Cour de Justice et ses décisions permettent aux parties d'engager de nouveau les procédures sur les mêmes matières, malgré l'existence d'une décision du juge national passés en force de chose jugée. On doit noter que la Cour de Justice a imposé des conditions

1. Le rapport belge comprend un classement fort utile des lois de validation dans la page 24, note 55. Ces interventions peuvent constituer une ratification (transposition du texte de la décision administrative dans une loi), une substitution (nouvelle décision adoptée par une loi) ou une autorisation (attribution de pouvoirs à l'exécutif, en vue de non accomplir les mandats de la décision du juge par voie de l'activité administrative).

2. L'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne, la Grèce, la Suède et le Royaume Uni. L'Union Européenne va procéder à élargir sa composition jusqu'à vingt-cinq membres en mai 2004, avec l'incorporation de la République Tchèque, le Chypre, l'Estonie, l'Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie.

strictes en vue de garantir la complète opérativité de ses décisions¹. Cependant, c'est un exemple graphique de la force et de la nature du droit communautaire en relation avec les ordres juridiques nationaux.

II. – LES POUVOIRS DU JUGE ADMINISTRATIF POUR METTRE À EXÉCUTION SES DÉCISIONS

Les rapports nationaux montrent l'existence de nombre de divergences en ce qui concerne les mécanismes et les pouvoirs du juge administratif pour mettre en œuvre ses décisions. Des systèmes fort développés coexistent avec des modèles de droit du contentieux qui doivent encore incorporer ce type d'instruments procéduraux et qui se montrent ouverts envers l'influence des ordres juridiques étrangers. Ici, la conclusion de la République du Congo à ce propos est claire : « Bref, les pouvoirs réels reconnus au juge administratif de faire exécuter ses décisions à l'égard de l'administration permettent la valorisation de la justice administrative, encouragent les justiciables à saisir le juge administratif pour régler leurs différends avec l'administration. La République Démocratique du Congo a intérêt à s'engager dans cette voie. » De même, la Bulgarie manifeste que « [l]a réforme actuelle de la justice administrative en Bulgarie est fortement influencée par le processus d'intégration de la République de Bulgarie aux structures de l'Union Européenne dans le sens de conformer la législation bulgare administrative à la législation des autres pays européens ».

En outre, on doit relever un des éléments communs aux rapports : la conviction du fait que l'exécution des décisions du juge administratif est une des manifestations du droit à une protection juridique efficace, de l'État de droit ou, au moins, une garantie de principes juridiques, tel que le principe de sécurité juridique (voir les rapports allemand, égyptien, espagnol, marocain, portugais, sénégalais, suisse et turc). Seule une exception peut être signalée à cet égard : le rapport du Mali, qui, du fait du contexte social et historique de son ordre juridique, constate que « l'exécution des décisions de justice est source de perturbations sociales et d'atteinte grave aux droits individuels et collectifs à échelle réduite tandis qu'au plan national elle constitue une vraie menace pour l'État de droit et la démocratie elle-même ».

Finalement, on doit indiquer que les rapports font référence à l'exécution des décisions contraires à l'administration. Même si certains d'entre eux parlent de l'exécution des décisions favorables à l'administration (comme c'est le cas de la Bulgarie, de la Chine ou de la Suisse), les problèmes communs à tous sont ceux qui concernent une administration qui n'exécute pas ou qui exécute de manière non correcte.

1. La décision de la Cour établit les conditions suivantes avant qu'une affaire ne soit pas réouverte : « 1) [qu'] il [l'organe administratif] dispose, selon le droit national, du pouvoir de revenir sur cette décision; 2) [que] la décision en cause est devenue définitive en conséquence d'un arrêt d'une juridiction nationale statuant en dernier ressort; 3) [que] ledit arrêt est, au vu d'une jurisprudence de la Cour postérieure à celui-ci, fondé sur une interprétation erronée du droit communautaire adoptée sans que la Cour ait été saisie à titre préjudiciel dans les conditions prévues à l'article 234, paragraphe 3, CE, et 4) [que] l'intéressé s'est adressé à l'organe administratif immédiatement après avoir pris connaissance de ladite jurisprudence ».

1. – L'organe chargé de l'exécution

Une des questions qui doivent être éclaircies dès le début est d'ordre conceptuel. En effet, le Congrès porte comme titre « L'exécution des décisions des juridictions administratives » et le deuxième sous-thème proposé pour les rapports nationaux, ainsi que pour le Congrès, est celui des « pouvoirs du juge administratif pour mettre à exécution ses décisions ». L'emploi des termes indique déjà une certaine compréhension du droit administratif, du contentieux administratif et, par conséquent, de l'exécution des décisions du juge dans l'application de ce droit. Cependant, comme certains des rapports mettent en relief, et ainsi que nous l'avons déjà indiqué plus haut, certains États ne connaissent pas une organisation judiciaire composée de juridictions différentes selon que le droit appliqué soit ou non le droit administratif. Le Nigeria, par exemple, faire référence à ce problème conceptuel en disant que « le Nigeria n'a pas des cours séparées et distinctes compétentes en matière de droit administratif qui peuvent être nommées « cour administrative » ou « juge administratif », comme indique le titre de ce rapport ». D'autres États, notamment ceux qui suivent une tradition juridique plus ou moins éloignée par rapport au droit français ou allemand, comme c'est le cas de l'Australie ou du Canada, présentent aussi des particularités à cet égard respect. Bien qu'ils puissent disposer de tribunaux administratifs (ce qui n'est pas toujours le cas), ces tribunaux sont d'une nature plus proche des organes exécutifs ou des gouvernements que des organes juridictionnels à proprement parler. C'est pour cette raison que les rapports nationaux consacrent un grand nombre de pages à expliquer le système de contrôle des décisions administratives, pour développer ensuite la question proprement dite de l'exécution des décisions du juge administratif. Ceci étant, il est important de souligner que le type de problèmes que suscite cette exécution comporte des similarités entre tous les ordres juridiques, dans la mesure où le risque d'inexécution de la part de l'administration est toujours présent.

En général, c'est l'administration qui est tenue d'exécuter la décision du juge, sauf dans les cas où une exécution directe par le juge est prévue. Néanmoins, la désignation de l'administration tenue d'exécuter varie d'un ordre juridique à l'autre. Dans la plupart des systèmes, c'est l'organe qui a adopté l'acte administratif objet de la décision qui doit prendre les mesures nécessaires pour accomplir le mandat du juge (ad ex l'Australie, la Finlande). En Suisse, et bien que la règle veut que ce soit l'organe qui a adopté l'acte de mettre en œuvre la décision, le juge peut désigner néanmoins un autre organe mieux placé pour mener l'exécution. En outre, quelques cantons laissent une compétence résiduelle d'exécution dans les mains de certaines autorités administratives.

Il y a des cas dans lesquels le juge demande l'aide d'autres institutions de l'État, qui décident quels sont les moyens adéquats pour exécuter la décision. C'est le cas, par exemple, du Congo, où le juge s'adresse au Président de la République qui, à son tour, ordonne l'exécution aux autorités administratives (et le même système s'applique en Côte d'Ivoire). Quant à la Finlande, le Ministre de la Justice supervise l'exécution par l'administration.

Finalement, il existe aussi des dispositions législatives spécifiques dans certains domaines matériels du droit. Par exemple, en Bulgarie, le Code de la procédure fiscale confie à l'Agence des créances de l'État l'exécution (forcée) des créances publiques, tandis que pour l'exécution des créances des impôts, c'est toujours

l'administration fiscale ou les autorités de la Sécurité sociale qui doivent prendre en charge ladite exécution. À remarquer qu'il s'agit ici de décisions favorables à l'administration, ce qui ne constitue pas en général l'objet des rapports nationaux à ce Congrès. En Bulgarie, également, le législateur a prévu un système de désignation de l'organe administratif chargé de l'exécution, désignant comme exécutrice subsidiaire l'administration municipale et prévoyant la collaboration des organes administratives pour procéder à l'exécution. Ce devoir de collaboration entre les autorités administratives existe aussi dans d'autres États, notamment en Suisse.

L'exécution (en y compris les mécanismes d'exécution forcée) est contrôlée et supervisée normalement par l'organe juridictionnel, directement ou avec l'aide d'autres organes ou agents. En Espagne, par exemple, il existe un mandat clair dans la Constitution à cet égard. Ainsi, la norme suprême établie que les juges et les tribunaux ont le pouvoir de prendre des décisions et de les faire exécuter. Cette précision est importante également pour l'interprétation des pouvoirs du juge pendant la procédure d'exécution, lors de laquelle on constate que l'organe juridictionnel dispose d'un degré de liberté relativement élevé. D'autres États disposent aussi de références constitutionnelles semblables, comme c'est le cas de l'Égypte ou de la Turquie. Au Portugal, ainsi qu'en Grèce, la Constitution souligne le devoir de l'administration d'exécuter les décisions des tribunaux administratifs.

Quant à l'organe juridictionnel concret qui est en charge de superviser l'exécution, nous pouvons constater des divergences dans les systèmes juridiques comparés. Ainsi, par exemple, lorsqu'en Espagne l'organe qui supervise l'exécution est le juge ou la cour qui a connu du fond – soit en premier ressort ou non –, en Allemagne ce sont toujours les tribunaux de premier degré qui connaîtront des demandes d'exécution. En Grèce il existait un Comité de Supervision de l'Exécution au sein du Conseil d'État. Cependant, ses compétences sont fort limitées, dans la mesure où le contrôle ne peut être exercé que d'une manière déclarative, sans que le Comité puisse prendre les mesures nécessaires pour rendre l'exécution efficace.

Dans quelques ordres juridiques les juges ou les organes compétents pour le contentieux sont dépourvus de pouvoirs d'exécution. C'est le cas, par exemple, de l'Australie, où le Tribunal d'Appels Administratifs (qui est le plus haut organe de prise de décisions en matière administrative) n'est pas une cour de justice au sens strict, c'est-à-dire, il n'a pas une nature juridictionnelle. Ceci présuppose en même temps qu'elle ne dispose pas de pouvoirs de contrainte et, pour cette raison, la liberté du gouvernement en ce qui concerne l'accomplissement de la décision du Tribunal est considérable (bien qu'elle ne soit pas absolue). Cependant, comme c'est le cas dans d'autres ordres juridiques, il existe la possibilité de saisir les tribunaux civils pour qu'ils adoptent des mesures coercitives à même de forcer l'exécution de la décision du «juge» administratif. Une structure semblable suit le Canada, où les tribunaux administratifs (qui, comme en Australie, n'ont pas le statut de cour) ne disposent pas de compétences d'exécution.

En général, les systèmes de la famille dite «anglo-saxonne» (l'Angleterre et le Pays de Galles, l'Australie, le Canada, le Nigeria), présentent des particularités en comparaison avec les systèmes mentionnés, en particulier en ce qui concerne l'organisation judiciaire et le système de contrôle de l'activité des sujets publics.

En Angleterre et au Pays de Galles, le rapport indique que les problèmes de l'exécution n'existent presque pas. En outre, les mécanismes pour exécuter les jugements en droit administratif ne diffèrent pas de ceux existant en droit privé ou pénal. On sait que certains ordres juridiques disposant des normes administratives renvoient au régime de la procédure civile pour régler quelques aspects (c'est le cas, notamment, de l'Allemagne). Dans d'autres cas, notamment quand le droit administratif est d'origine jurisprudentielle, comme en France, le juge a pris des éléments de la procédure civile pour construire un corpus de lois propre aux conflits entre le citoyen et l'administration. Au Maroc, concrètement, le juge administratif a fait usage des règles de la procédure civile pour développer un système d'exécution des jugements rendus contre l'administration. Contrairement à ces systèmes, le modèle anglais et gallois d'exécution est un modèle identique pour les affaires dites privées et les affaires dites publiques. Ceci a comme première conséquence que si l'autorité publique n'exécute pas le jugement, le fonctionnaire en charge de l'exécution peut être accusé d'outrage. Outre la sanction qui menace le fonctionnaire fautif, ce qui caractérise certains de ces systèmes c'est l'existence d'agents distincts du juge et de l'administration, qui doivent procéder à l'exécution. C'est le cas, par exemple, des shérifs en Angleterre, au Pays de Galles ou au Nigeria (la mention de la Loi sur les Shérifs et la Procédure Civile est ici nécessaire). En Angleterre et au Pays de Galles il n'existe pas la figure du juge de l'exécution, mais le juge peut compter sur des agents exécuteurs, tels que les shérifs, les gendarmes des cours de comté, les gendarmes certifiés, les gendarmes privés, les « *distrainers* », et les agences d'exécution agréées. Les fonctions de ces figures sont plus importantes dans l'exécution des jugements portant sur le droit privé que sur le droit administratif, car leurs compétences se développent en générale dans le domaine de la responsabilité (dommages) ou de la propriété. Si bien leur compétence en matière administrative doit être retenue, nous devons prendre en compte le fait que si la condamnation à l'administration ne comporte pas ce type de conséquences, il n'y a pas d'intervention des agents exécuteurs.

Dans quelques systèmes de droit codifié, comme ce sont l'Allemagne, la Finlande ou la Norvège, il existe aussi la possibilité de désigner un agent exécuteur différent du juge. En Italie, il y a un système d'assistance au juge pour procéder à l'exécution dans les cas où l'administration n'exécute pas d'elle même. Il s'agit de la figure du commissaire *ad acta*, qui n'a pas un profil déterminé dans la loi. Le commissaire *ad acta* peut procéder de la magistrature, être un professionnel libéral, ou encore, c'est ce qui semble être plus raisonnable, un fonctionnaire responsable du bureau compétent pour prendre les mesures nécessaires ou d'un bureau ayant une compétence analogue. Ce qu'il est important de retenir, car le rapport italien le souligne vivement, c'est le fait que les actes du commissaire ne sont pas des actes administratifs, car c'est un organe du juge de l'exécution forcée. Ceci signifie que les intéressés peuvent s'adresser au juge pour contester l'action du commissaire. D'autres ordres juridique de droit codifié prévoient aussi ce type de figure. C'est le cas du Luxembourg, où les juridictions administratives peuvent dessaisir l'administration dans une affaire concrète d'exécution et désigner un commissaire spécial, qui devra prendre une décision au lieu et place de l'administration. Dans le droit belge (qui est le modèle du droit luxembourgeois, tel que l'indique le rapport du Grand-Duché), la figure du commissaire spécial est réservée aux procédures de tutelle sur les pouvoirs décentralisés.

Enfin, en Suède il existe des autorités administratives (les Autorités d'Exécution) créées spécialement pour l'exécution de toutes les décisions juridictionnelles, soient-elles de nature administrative ou non. La procédure, qui suit les indications du Code de l'Exécution, est restreinte à l'existence d'obligations concrètes dérivées de la décision des cours administratives, c'est pourquoi la jurisprudence administrative suédoise a dû (et doit encore) spécifier clairement quel est le contenu de l'obligation dans chaque cas.

2. – La prévention des risques d'inexécution

Quelques rapports constatent le fait que l'administration exécute normalement les décisions du juge administratif (ad ex l'Allemagne, l'Angleterre et le Pays de Galles, la Finlande, la France, l'Italie, l'Israël l'indiquent). Néanmoins, ils insistent aussi sur l'importance de compter sur des moyens aptes à forcer l'exécution du jugement, une fois que l'administration a refusé explicitement ou implicitement d'exécuter, ou bien quand elle exécute d'une manière incomplète ou erronée. Seule la Suisse se montre quelque peu réticente et propose de trouver les moyens pour achever un équilibre entre les exigences d'efficacité et de rapidité dans l'exécution et la protection juridique des intéressés. La proposition suisse dérive de l'affirmation suivante : « [l']étude de la procédure d'exécution forcée montre une tendance à la multiplication des voies de droit et à leur élargissement, avec le risque qu'elles soient utilisées à des fins dilatoires. »

Outre les moyens d'exécution qui seront présentés plus avant, un des mécanismes les plus « simples » de prévention des risques d'inexécution (en tant que dissuasion de l'inexécution) est la publicité des arrêts, y compris les obligations dérivées de ces arrêts pour l'administration. L'Espagne, la France et la Turquie font référence expresse à cette technique.

A. – Action préventive

Avant que le jugement ne soit rendu, il est possible pour l'individu de demander, et pour le juge d'adopter, des mesures destinées à éviter les risques de l'éventuelle inexécution. Ce sont les instruments qui en France reçoivent la dénomination de « procédures d'urgence », ou bien de « mesures d'urgence » ou « mesures provisoires ». Les mesures d'urgence répondent à l'inévitable divergence entre le moment dans lequel un droit existe et le moment dans lequel ce droit est déclaré par le juge, et, plus encore, le moment dans lequel la déclaration de ce droit est exécutée. Le rapport français fait allusion à la réforme du système des procédures d'urgence, issue de la loi du 30 juin 2000, et mentionne deux institutions : le référé-suspension (qui substitue l'ancien sursis à exécution) et le référé-liberté fondamentale. D'autres rapports reprennent ce nouveau système comme modèle. C'est le cas, notamment, du Congo, qui fait un exposé détaillé des référés administratifs en France, ne se limitant pas au référé-suspension et au référé-liberté fondamentale.

La Grèce mentionne aussi le sursis à exécution comme un moyen pour prévenir l'inexécution, ainsi que le référé administratif précontractuel. Ce dernier est issu d'une réforme exigée par le droit communautaire et permet de garantir les droits de ceux ayant un intérêt à obtenir un marché public. Avec cet instrument on peut demander la suspension de la procédure de passation du marché public en

cause, en faisant valoir que la procédure en question est entachée de violations du droit communautaire ou du droit interne.

L'Allemagne fait aussi allusion à la possibilité d'adopter ce type de mesures – les mesures d'urgence –, quoiqu'il faille tenir compte d'une caractéristique du système allemand, notamment, que la saisine du juge administrative demandant l'annulation de l'acte attaqué implique la suspension automatique dudit acte (une norme identique existe en Finlande). En outre, les mesures provisoires distinctes de la suspension suivent le régime ordinaire des mesures provisoires dans tous les ordres juridiques et, par conséquent, deux conditions sont requises : (1) un préjudice grave et irréparable qui peut être causé aux droits et aux intérêts impliqués, dans le cas où la mesure n'est pas adoptée, et (2) l'existence de doutes sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Ces deux éléments devront être dûment pondérés en tenant compte de tous les intérêts, publics et privés, en présence.

Ces deux critères, le préjudice grave et irréparable et les doutes sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué, outre la pondération des intérêts en présence, sont en général aussi les conditions analysées par le juge pour procéder à une exécution provisoire, lorsque la législation le prévoit (et la législation le prévoit en Allemagne, en Espagne et au Portugal).

Outre les mesures d'urgence, dans le jugement même, le juge peut empêcher l'inexécution ou diminuer ses risques en établissant d'une manière claire quelles sont les obligations qui peuvent être déduites dudit jugement (dans ce sens, voir les rapports de l'Angleterre, l'Égypte, la Grèce et le Luxembourg). Une motivation détaillée pourrait donc contribuer à un meilleur développement de la justice (ceci est explicitement proposé par la France).

B. – Les risques d'inexécution : modalités de rétablissement de la légalité

Ayant exposé plus haut les différents sujets et organes qui peuvent intervenir dans l'exécution, il y a lieu ici de s'arrêter sur l'exécution accomplie par le juge. Le juge peut exécuter directement, soit dans son jugement, soit dans une autre décision. Il peut également exécuter d'une manière indirecte, en s'aidant d'autres organes ou d'autres mécanismes.

L'exécution présuppose, en tout cas, l'existence d'un titre exécutoire, tel qu'il apparaît dans les rapports espagnol, allemand et belge. Le jugement est un titre exécutoire, mais aussi d'autres décisions du juge le sont, tels que les injonctions ou d'autres résolutions en matière de référé. Ceci comporte que ce type de décisions soient, elles-aussi, susceptibles d'être exécutées, admettant même l'exécution forcée.

a. – L'exécution directe par le juge

Le juge peut exécuter directement certains de ces jugements qui ont un contenu clair et qui n'ont pas besoin d'interprétation. C'est le cas, par exemple, de l'adoption d'actes administratifs de déclaration ou de reconnaissance de droits, comme c'est l'octroi d'un permis de construire. L'Australie est un des exemples le plus évidents de ce modèle. En effet, le Tribunal d'Appels Administratifs (qui, répétons-le, n'a pas une nature juridictionnelle et ne dispose pas de pouvoirs d'exécution) a comme fonction celle de prendre des décisions, substituant, s'il est nécessaire,

la décision prise par l'administration. Cependant, il lui manque de pouvoirs de coercition si l'administration ne respecte pas cette décision. En Colombie, l'exécution directe est possible pour le Conseil d'État et les tribunaux administratifs seulement dans quelques aspects des procès en matière d'élections. En Pologne, le juge peut établir un délai et imposer des obligations. Dans le cas où l'administration reste inactive, il peut aussi statuer sur le fond.

L'exécution directe peut paraître surprenant pour certains ordres juridiques dans lesquels ce type de pouvoirs du juge sont inconnus. Ceci est dû normalement à une compréhension de la séparation de pouvoirs qui interdirait le juge d'adresser des injonctions à l'administration ou, plus largement, de lui indiquer quel doit être son comportement. La Belgique insiste sur ce point, mais fait aussi référence à une jurisprudence du Conseil d'État qui comporte une ouverture des pouvoirs du juge dans ce sens. Ainsi, le Conseil d'État a élargi lentement ses compétences, en incluant dans la motivation de ses arrêts des indications concrètes sur les mesures d'exécution qui doivent être prises par l'administration. Ces indications reçoivent le nom dans la doctrine de « injonction déguisée » ou « quasi-injonction », mais la différence fondamentale avec d'autres instruments juridiques qui peuvent être imposés à l'administration tient au fait que ces indications n'ont pas le caractère de titre exécutoire, ce qui empêche l'exécution forcée desdites indications. La préoccupation sous-jacente ici concerne la discrétion de l'administration et la discrétion du juge, des questions qui sont très présentes dans quelques systèmes (ad ex en Égypte, en Grèce, en Italie, aux Pays-Bas, en Turquie).

Mention doit être faite, finalement, aux cas dans lesquels c'est l'administration qui demande le juge de lui indiquer des mécanismes pour procéder à l'exécution. C'est le cas notamment de la France, où le Code de Justice Administrative prévoit la possibilité pour les autorités administratives intéressées de s'adresser au Conseil d'État pour les éclairer quant aux modalités d'exécution d'une décision de justice donnée (non nécessairement rendue par Conseil d'État lui-même). C'est la Section du Rapport et des Études du Conseil d'État qui fournira les explications utiles pour l'exécution de la décision. Au Mali, aussi, le Ministre affecté peut demander à la Section Administrative de la Cour Suprême d'interpréter le sens d'un arrêt (au Mali il n'existe pas encore une hiérarchie des organes juridictionnels administratifs. La Cour Suprême est compétente dans l'application de toutes les branches du droit. Dans son sein, la Section Administrative est chargée des affaires du contentieux administratif).

b. – Autres moyens d'exécution

Outre l'exécution directe par le juge que nous avons exposée, l'exécution est normalement accomplie par l'administration elle-même, surveillée par ledit juge, ou bien par des organes créés à cet effet. C'est le cas des Autorités suédoises d'exécution déjà mentionnées, et du Comité de Surveillance de l'Exécution existant au sein du Conseil d'État grec, par exemple.

Les moyens d'exécution qui s'offrent aux organes mentionnés varient aussi en fonction du type de décision qui a été prise par le juge administratif. Ainsi, l'annulation de l'acte administratif et la condamnation de l'administration admettent une pluralité de solutions en ce qui concerne l'exécution, qui seront l'objet des lignes suivantes.

aa. – L’annulation des actes administratifs

Comme il a été indiqué plus haut, plusieurs rapports constatent le fait que l’administration procède d’habitude à l’exécution des décisions, et ne constatent pas de problèmes d’inactivité ou d’exécution qui ne se corresponde pas avec la teneur de la décision. Dans le cas où la décision annule l’acte attaqué, ce qui pourrait constituer le cas typique dans la jurisprudence, en principe aucune difficulté ne se pose. En effet, il suffit que l’administration n’agisse pas pour que la décision du juge soit respectée. C’est ce qu’en Belgique on appelle «l’effet prohibitif» de l’arrêt de l’annulation. Si, ne respectant pas l’autorité de chose jugée de l’arrêt, l’administration exécute un acte annulé, cette action peut constituer au Mali une voie de fait.

Le problème se pose dans les cas où un nouvel acte administratif est nécessaire en substitution de l’acte annulé. Ici, laissant à part les minces possibilités du juge pour adopter cet acte qui ont été développées plus haut, il est nécessaire de déterminer quels sont les mécanismes qui mènent l’administration à prendre un tel acte et les contraintes qui déterminent cette action. En France, le Conseil d’État a établi que la nouvelle décision doit prendre compte des circonstances de droit et de fait qui existent au moment où la nouvelle décision est prise. Cependant, la situation antérieure devra être prise en considération si la protection des droits acquis le justifie. En Belgique, on parle de «l’effet constructif» de l’arrêt de l’annulation pour faire référence à l’obligation de l’administration de prendre une nouvelle décision en substitution de l’acte annulé. Cette obligation peut dériver de la loi, d’un règlement ou des circonstances concrètes de la cause. Au Mali on constate, précisément, que des questions telles que le moment où il faut se placer pour prendre la nouvelle décision ou le rétablissement de la situation restent encore ouvertes et demandent une réponse.

Quelles sont les limites et les caractéristiques de cette nouvelle décision ? Quelques ordres juridiques prévoient un degré plus haut de liberté pour l’administration. En France, par exemple, les motifs des arrêts peuvent inclure des obligations concrètes que l’administration doit respecter dans l’exécution. C’est le cas aussi de l’Angleterre, où le juge peut donner des ordres précis en indiquant aux autorités administratives comment elles doivent agir. Aux Pays-Bas, il existe un système développé à disposition du juge pour ordonner l’administration adopter des mesures concrètes, si bien c’est un pouvoir dont le juge hollandais fait rarement usage. Le juge hollandais peut aussi établir un délai pour que l’administration adopte un nouvel acte, et peut même prendre des mesures provisoires en vue de régler la situation jusqu’à ce que l’administration agisse. Une autre possibilité est celle d’imposer une astreinte, non pas comme moyen d’exécution forcée, mais comme un instrument qui sera appliqué dans le cas où l’administration manquerait à son obligation d’exécuter. Enfin, le juge peut directement adopter le nouvel acte administratif en substitution de l’acte annulé, dans les limites du respect du pouvoir discrétionnaire de l’administration. En ce qui concerne le pouvoir discrétionnaire de l’administration, en Belgique on a opté pour l’éliminer lorsque le juge annule l’acte administratif. Dans ce cas-ci, l’administration est tenue d’adopter un acte administratif concret, dans les limites établies par le juge dans sa décision.

bb. – La condamnation de l'administration pour qu'elle agisse

Outre l'adoption d'un nouvel acte administratif en substitution de l'acte annulé, le juge peut condamner l'administration à agir matériellement. Pendant longtemps, comme l'indique le rapport allemand, ce type de condamnations ont été regardées comme inconcevables, « nuisible[s] pour la réputation de l'État et une violation dangereuse de la sphère de l'exécutif ». En raison de cette réticence historique, le système allemand d'exécution des jugements distincts de ceux qui impliquent une condamnation au paiement d'une quantité est fort problématique. En effet, bien qu'il existe une norme spécifique, l'article 172 de la Loi des Juridictions Administratives, son application est réduite. L'application supplétive du Code de la Procédure Civile a des limites dans ce domaine, ce qui provoque une certaine lacune juridique et empêche le juge de procéder contre l'administration dans ces cas.

En Espagne, le juge peut se substituer à l'action de l'administration en exécutant le jugement lui-même ou bien par l'intermédiaire des sujets désignés à cet effet. La substitution stricto sensu a été ratifiée par la Cour Constitutionnelle espagnole. En ce qui concerne la substitution indirecte, celle-ci implique que la mesure adoptée par le juge a des effets équivalents à l'exécution proprement dite. Il est même possible de procéder à une exécution subsidiaire, ce qui implique que le juge requiert la collaboration d'autres personnes publiques et privées, et que les frais de l'exécution soient attribués à l'administration condamnée. Cette possibilité ne contredit pas les règles générales de l'exécution, car d'après la Constitution espagnole l'exécution des jugements doit être vérifiée par les juges, qui peuvent opter pour l'exécution directe par l'administration, ou bien pour une exécution accomplie par d'autres organes.

cc. – Les condamnations de l'administration au paiement d'une somme

Le juge administratif peut aussi condamner l'administration au paiement d'une somme. Ici, les ordres juridiques disposent de systèmes en général fort développés, qui tiennent compte également d'un des principes classiques du droit administratif, à savoir : l'insaisissabilité des biens de l'administration ainsi que le principe de légalité budgétaire. En Colombie, par exemple, le législateur a inclus des précisions à ce respect, interdisant d'intenter des procès exécutifs contre l'administration, pour ne pas l'empêcher de poursuivre ses activités dans le bénéfice de l'intérêt général. En même temps, des délais spécifiques ont été instaurés, en vue de permettre à l'administration de faire procéder aux retouches budgétaires nécessaires afin de payer la condamnation. En fait, dès que l'administration a été condamnée au paiement d'une quantité, les fonctionnaires chargés des budgets sont prévenus, pour qu'ils incluent la condamnation dans le budget affecté (au Portugal, aussi, la condamnation doit être comprise obligatoirement dans le budget). Si ces parties n'ont pas été incluses dans les budgets, la loi interdit aux autorités d'approuver ou d'exécuter ledit budget. En ce qui concerne l'exécution du budget, le paiement tardif (en comparaison avec d'autres parties budgétaires) de la quantité prévue dans le jugement comporte l'obligation de payer des intérêts de retard.

Dans quelques États, il y a des limites aux condamnations pécuniaires. Ainsi, au Mali, en application de la jurisprudence de « 300.000 », l'État ne peut pas être condamné à payer plus de 300.000 francs. Dans d'autres États, comme par exemple l'Allemagne, la Cour Constitutionnelle a considéré que l'établissement de limites quantitatifs à un certain type d'obligation de l'administration

(par exemple, le paiement d'une astreinte) est contraire à une exécution efficace (et, supposons nous, à une protection juridique efficace). Au Bénin, enfin, si on prévoit que l'État va être condamné au paiement d'une somme d'argent élevée, les parties cherchent de parvenir à une transaction.

La procédure d'exécution en Espagne obéit à un schéma fort structuré prévu dans la loi de la juridiction administrative. Dans le cas des condamnations à l'administration au paiement d'une quantité, le législateur a établi même un délai, susceptible d'être objet d'une exception selon les circonstances. Une précision importante est celle relative à la possibilité offerte aux parties de compenser les crédits respectifs, ce qui aura lieu en application du régime prévu dans le Code Civil. Enfin, si l'administration ne satisfait pas à ses obligations d'exécution, l'exécution forcée reste applicable. C'est dans ce moment où l'insaisissabilité des biens pose problème.

En Allemagne, les dispositions du Code de la Procédure Civile sont applicables en la matière, ce qui résulte d'un renvoi législatif concret de la Loi des Juridictions Administratives. L'individu doit saisir le Tribunal Administratif de Première Instance, qui vérifie que les conditions pour l'exécution – notamment l'existence d'un titre exécutoire – sont réunies. La doctrine est de l'opinion que l'administration doit disposer d'une période de six semaines de paiement volontaire, ce qui est en général respecté. Le Code de la Procédure Civile prévoit un ensemble de mesures qui peuvent être prises par le juge, mais il n'existe pas un ordre précis de prélation. En effet, le juge est libre pour élire la mesure qui mieux contribue à l'exécution. Cependant, il est obligé de prendre la mesure la plus effective qui soit, et en même temps, la moins onéreuse. Cette disposition se trouve aussi dans d'autres ordres juridiques, comme la Bulgarie ou la Finlande. Elle est une manifestation du principe de proportionnalité.

En ce qui concerne le principe de l'insaisissabilité des biens de l'administration, il importe de savoir quels sont les biens qui sont affectés par cette interdiction. En Grèce, par exemple, la récente loi n° 3068/2002 prévoit un mécanisme d'exécution forcée des obligations pécuniaires dérivées d'un jugement consistant en la saisine, selon les dispositions générales du Code de la Procédure Civile, de biens appartenant au « patrimoine privé » de l'État ou de la personne morale en cause. Le rapporteur grec indique qu'en raison de récente promulgation de ce texte, il n'est pas possible encore d'identifier les critères permettant d'identifier ce qui relève du patrimoine privé et, par conséquent, la possibilité de saisir les biens pour exécuter une condamnation pécuniaire. Ici on pourrait faire référence au système espagnol, car la jurisprudence constitutionnelle a défini quels sont les biens de l'administration qui peuvent être objet d'une saisine aux effets de l'exécution d'un jugement de condamnation. Ainsi, les biens de domaine public, les biens communaux, les ressources financières et les biens patrimoniaux qui ne sont pas affectés à un usage ou service public, ne peuvent faire l'objet d'une telle saisine. Cependant, les biens patrimoniaux qui ne sont pas affectés à un usage ou service public peuvent faire l'objet de saisine. En Allemagne, la Loi des Juridictions Administratives énumère les biens qui ne peuvent être saisis et renvoie les cas douteux à une décision finale du juge, après consultation avec le ministre ou l'autorité compétente.

3. – L'incitation à exécuter ou la dissuasion de l'inexécution

Il est difficile de tracer une ligne de division dans le traitement dogmatique des problèmes et des phases de l'exécution. Il est encore plus difficile de le faire si l'on compare des systèmes juridiques qui ne sont pas homogènes entre eux de ce point de vue. Par conséquent, les indications données ici quant à l'incitation à exécuter et sur la dissuasion de l'inexécution rejoignent souvent des questions déjà traitées, ou qui seront objet d'analyse plus loin. Cela étant, pour souci de clarté et de synthèse, et considérant le danger de répétitions, nous essayerons de donner un exposé plus ou moins exhaustif des mécanismes existants.

En premier lieu, les indications du juge dans l'énoncé de son jugement quant aux obligations de l'administration pour l'exécution peuvent rendre plus aisée l'exécution de la décision par l'administration. En Chine on a prévu une assistance du juge pendant l'exécution.

À cet égard, il est possible pour le juge, comme nous l'avons exposé, d'adresser des injonctions à l'administration dans certaines circonstances, pour l'« aider » à exécuter. Les injonctions peuvent donner des indications plus précises pour l'exécution, ou bien peuvent inclure des astreintes, ou des « menaces de sanction ». D'autres types de sanctions, tels que les amendes aux fonctionnaires, ou même leur emprisonnement, ne sont pas seulement des sanctions, mais naturellement aussi des dissuasions à l'inexécution.

En deuxième lieu, quant aux obligations pécuniaires, l'imposition d'intérêts de retard peut contribuer à ce que l'administration paye dans les délais.

En troisième lieu, l'intervention d'autres figures, tel que le Médiateur de la République (comme c'est le cas en France), ou le Procureur Général (au Mali) peut aider à forcer l'administration à exécuter. L'inclusion des devoirs d'exécution dans le rapport du Médiateur peut pousser l'administration à exécuter, à fin d'éviter que soit rendu un deuxième rapport constatant son défaut.

4. – La sanction de l'inexécution. L'exécution forcée

Certains rapports constatent des actions de l'administration qui tendent à ne pas exécuter le jugement. En guise d'exemple, l'Angleterre mentionne trois types de moyens de non accomplissement : l'emploi de tactiques dilatoires, l'adoption d'un nouvel acte en corrigeant les défauts de procédure qui avaient été commis dans l'acte précédant, et l'intervention du Parlement en promulguant une loi qui justifie l'action de l'administration et qui contredit, ainsi, l'arrêt. En Espagne, la peine de nullité est prévue pour les cas où l'administration n'accomplirait pas, de façon frauduleuse, les obligations dérivées d'un arrêt, et les activités de l'administration qui contreviennent le jugement peuvent être à l'origine d'une action en responsabilité. En outre, les intéressés peuvent demander au juge des mesures destinées à rétablir une certaine situation antérieure à une activité de l'administration qui contrevient le jugement. Comme le rapport espagnol l'indique, ceci peut avoir lieu non seulement lors de la phase d'exécution forcée, mais aussi avant que le délai marqué par le juge ait expiré.

Si les mécanismes d'incitation à exécuter ou de dissuasion à l'inexécution ne jouent pas leur rôle, si l'administration ne s'exécute pas, ou si les mécanismes établis par le juge pour exécuter, soit directement, soit indirectement,

ne fonctionnent pas, il y a lieu d'imposer des sanctions, ainsi que de procéder à l'exécution forcée.

Il y a des ordres juridiques qui ne prévoient pas la possibilité de l'exécution forcée (comme le droit congolais), ou qui admettent seulement quelques exceptions. Ce dernier est le cas du Mali, où le législateur a inclus l'exécution forcée pour un nombre donné de domaines : en matière électorale, en matière de travaux publics et en matière de contrats. En Norvège, comme exception dans le panorama comparé, il n'est pas possible pour l'individu de demander l'exécution d'un jugement (« It is neither necessary nor possible for a private party to take steps in order to have such a ruling enforced »). En Chine, bien que les lois administratives ne prévoient pas un système d'exécution forcée, les juges ont interprété que les dispositions du Code de Procédure Civile sont applicables.

En ce qui concerne les États dans lesquels l'exécution forcée est possible, une différence doit être mise en relief. Quelques systèmes (comme l'Espagne) permettent l'exécution forcée dès que le délai indiqué à l'administration a expiré, tandis que d'autres États exigent l'introduction d'un nouveau recours, en vue de demander au juge l'exécution de l'arrêt. C'est le cas, notamment, de l'Autriche, où le requérant a à sa disposition deux possibilités : l'introduction d'un nouveau recours d'illégalité, ou encore l'introduction d'un recours d'inactivité. Le recours d'illégalité a lieu dans les cas où l'administration a adopté un nouvel acte administratif qui viole les droits du requérant. Quant au recours d'inactivité, ceci est admis après l'expiration du délai établi par le juge, qui d'ordinaire est de six mois. Normalement, le juge donne à l'administration trois mois supplémentaires pour l'accomplissement de ses obligations. Si l'administration continue de ne pas exécuter le jugement, le juge prendra les décisions au lieu et place de l'autorité publique.

Un système semblable existe au Bénin, où il est possible de saisir le juge administratif si l'administration a méconnu l'autorité de la chose jugée. Si l'administration continue de ne pas s'exécuter, le juge peut prononcer une condamnation pécuniaire. Néanmoins, si l'administration n'accomplit pas cette dernière obligation, plus aucun recours ne s'offre au requérant, à moins que la Cour Constitutionnelle déclare que l'inexécution est contraire à la Constitution.

En Belgique, le recours est presque identique. En effet, si l'administration n'accomplit pas ses obligations dérivées d'une annulation, le requérant doit introduire une nouvelle demande, où le Conseil d'État est tenu d'indiquer quelle est exactement l'obligation qui suit l'annulation. Ici, le Conseil d'État peut éventuellement indiquer à l'administration la décision qu'elle doit prendre, ce qui, nous l'avons déjà indiqué, ne fait pas partie normalement de ses attributions. Également, aux Pays-Bas, l'individu qui veut obtenir l'exécution d'un jugement que l'administration n'a pas exécuté doit saisir le juge de nouveau.

En Allemagne, la procédure d'exécution forcée diffère de celle du contentieux. Les demandes du requérant, ainsi que les pouvoirs du juge, sont restreints, car l'objet de la procédure est seulement l'exécution, sans que des questions sur le fond puissent être posées. Il est possible aussi de s'opposer à l'exécution, au moyen d'un recours introduit par-devant le tribunal de première instance.

Une procédure d'exécution forcée existe aussi en Colombie, où la juridiction administrative est compétente, si bien les normes applicables sont les normes de la procédure civile.

Pour conclure, il nous faut parler du système italien. En Italie, la procédure d'exécution forcée a été une création de la jurisprudence pour les cas où, en violation de la chose jugée, l'administration n'accomplit pas ses obligations dérivées d'un jugement, ou bien exécute d'une manière partielle ou erronée. Deux orientations jurisprudentielles doivent être mentionnées ici. En premier lieu, certains auteurs considèrent que la procédure d'exécution ne peut être utilisée que dans les cas où l'obligation de l'administration est celle de prendre une mesure particulière et l'administration a pris une mesure différente. Si l'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour prendre la mesure qu'elle estime adéquate, l'individu doit former un recours ordinaire, et non engager une procédure d'exécution. En second lieu, d'autres auteurs sont de l'avis (opinion actuellement majoritaire) que le juge de l'exécution forcée a en même temps une compétence sur le fond. Les éventuelles lacunes qui peuvent être déduites quant aux obligations d'exécution de l'administration, seront comblées par le propre juge.

A. – L'imposition d'une astreinte

Il existe plusieurs mécanismes pour sanctionner l'inexécution de la part de l'administration, ainsi que pour la forcer à exécuter. En premier lieu, nous devons faire mention des astreintes, qui sont prévues dans quelques ordres juridiques et qui présentent des difficultés quant à leur différenciation par rapport aux astreintes imposées comme des mesures d'incitation à l'exécution, ou de dissuasion à l'inexécution. Ces dernières accomplissent une fonction préventive, tandis que les premières entrent en jeu *a posteriori*, une fois l'inexécution constatée.

L'astreinte peut être imposée à l'administration en général, ou bien à un fonctionnaire spécifique, celui qui a été chargé de prendre la décision concrète. En Belgique (comme c'est le cas en Grèce), il est explicitement indiqué que l'astreinte ne peut être imposée « qu'aux personnes morales de droit public et non aux fonctionnaires ou aux membres d'un collège à titre individuel ». Par contre, en Autriche, en Bulgarie, en Espagne ou en Colombie, par exemple, l'astreinte est imposée au fonctionnaire qui n'exécute pas le jugement, si bien le régime autrichien est exercé seulement *a posteriori*, une fois que l'arrêt a été exécuté.

Dans quelques ordres juridiques, il est nécessaire de constater l'inexécution du jugement, ce qui peut exiger d'entreprendre une nouvelle procédure. C'est le cas notamment de la Belgique, où le juge doit vérifier que, en effet, l'autorité a méconnu la force de chose jugée de l'arrêt de l'annulation. C'est seulement après que l'astreinte peut être imposée. Ce qui est intéressant aussi du système belge est le fait que les pouvoirs du juge se voient amplifiés dans l'exécution forcée d'un jugement. Ainsi, l'imposition de l'astreinte, qui doit être demandée par le requérant, peut être accompagnée d'une injonction, où le juge condamne l'administration à exécuter une obligation de faire. Rappelons que le pouvoir ordinaire du juge belge est celui d'annuler l'acte attaqué, sans qu'il puisse condamner l'administration.

En France (qui est explicitement pris comme modèle au Bénin pour une future réforme du système des astreintes), l'astreinte peut être imposée, comme en Belgique, dans un jugement différent de ce qui a résolu la question litigieuse, ou

bien, et ici se trouve la différence avec le système belge, dans le même arrêt qui a statué sur le fond. L'astreinte comme sanction de l'inexécution est, comme nous l'avons indiqué, une institution diverse de l'astreinte comme mesure coercitive ou provisoire. Cependant, le rapport français constate qu'il y a des cas dans lesquels le juge utilise l'astreinte (définitive et non provisoire) comme mesure dissuasive. Ainsi, l'imposition de l'astreinte est accompagnée d'un délai offert à l'administration pour l'accomplissement des obligations déduites du jugement. Si l'administration respecte ce délai et si exécute, l'astreinte perd toute sa valeur et l'obligation au paiement de l'amende disparaît. Celle-ci est la solution adoptée aussi aux Pays-Bas, bien que le rapport constate le fait que ce pouvoir est utilisé fort rarement dans cet État, car les autorités administratives, normalement, exécutent les jugements.

En Espagne, le délai est l'instrument qui indique qu'on est entré en phase d'exécution forcée. Comme le rapport espagnol l'indique, cependant, ceci ne signifie pas qu'auparavant l'exécution soit volontaire. L'administration est obligée par le délai et les obligations imposées par le juge dans son arrêt. Ce que l'exécution forcée emporte c'est le pouvoir d'utiliser les mécanismes de coercition et d'exécution subsidiaire qui ont été prévus par le législateur. L'imposition d'une astreinte dans le système espagnol présuppose que la détermination concrète de la quantité qui doit être satisfaite doit respecter le principe de proportionnalité. Ainsi, le juge doit tenir compte de l'importance de l'activité qui doit être accomplie par l'administration, de la gravité du retard, ainsi que des effets dommageables et des possibilités économiques de l'obligé. Rappelons ici ce que l'Espagne est l'un des modèles où l'astreinte s'impose à une personne individuelle, et non à l'administration comme un tout.

B. – Les sanctions disciplinaires et l'emprisonnement

Outre les astreintes, les sanctions disciplinaires et l'emprisonnement sont aussi des sanctions prévues par les ordonnancements analysés.

L'emprisonnement est, comme nous l'avons avancé plus haut, propre à certains ordres juridiques qui se trouvent dans l'orbite et la tradition du droit anglais (par exemple, l'Angleterre même ou l'Australie, mais aussi la Finlande). Il est clair, cependant, que chaque système a subi une évolution propre. D'autres États, tel que la Colombie, prévoient l'arrestation comme une sanction alternative aux amendes établie pour dissuader de l'inexécution dans quelques cas (les cas des actions constitutionnelles dites « de Tutelle de l'Accomplissement et Actions Populaires »).

En Autriche, le fonctionnaire qui utilise ses pouvoirs d'exécution pour porter atteinte aux droits individuels, d'une manière consciente ou négligente, sera puni en accord avec le Code Criminel Autrichien. La compétence réside dans les Tribunaux Criminels.

Le Code Pénal s'applique aussi en Bulgarie dans certains cas où le fonctionnaire n'accomplit pas les obligations dérivées d'un jugement, ou d'une décision d'une autorité administrative supérieure. Ceci peut avoir lieu également lorsque le fonctionnaire n'agit pas dans le délai établi à ce respect.

Des sanctions disciplinaires sont prévues en Grèce pour punir les fonctionnaires responsables de l'exécution. La responsabilité pénale y est aussi un moyen de sanctionner l'inexécution.

En Espagne, lors de la phase d'exécution forcée, le juge peut engager de poursuites, en vue de l'exigence de responsabilité pénale.

C. – L'exécution subsidiaire

L'exécution subsidiaire est un mécanisme d'exécution forcée qui consiste en l'accomplissement par le juge ou par les organes nommés par celui-ci des obligations dérivés du jugement. En tant que mécanisme d'exécution forcée, l'exécution subsidiaire est, donc, différente de l'accomplissement des dites obligations par les sujets indiqués, même si cette dernière forme d'accomplissement est la manière ordinaire d'exécution prévue par l'ordre juridique. En effet, comme nous l'avons vu, il existe des ordres juridiques dans lesquels l'exécution ressort de la compétence du juge, qui peut exécuter soit directement, soit indirectement en s'aidant des organes prévus par l'ordre juridique. Comme mesure d'exécution forcée, les États qui l'admettent, tel que l'Espagne, prévoient l'accomplissement des dites obligations, et la possibilité de s'adresser à l'administration affectée pour lui demander les frais engagés lors de l'exécution.

D. – La responsabilité

Pour conclure, il nous faut parler de l'institution de la responsabilité civile. Celle-ci peut être un moyen efficace de dissuader l'administration de l'inexécution, mais aussi de garantir l'individu une somme d'argent susceptible de satisfaire ses intérêts.

Nombre de rapports mentionnent la responsabilité comme une sorte de corollaire du système. Les Pays-Bas l'admettent dans certains cas, exigeant que l'individu saisisse le juge civil en exercice d'un recours ordinaire de responsabilité civile. Ce type de recours est employé aussi en Autriche, en Angleterre et en Pays de Galles pour mettre en cause la responsabilité de l'administration quant aux dommages survenus du fait de son inexécution. En Belgique, la responsabilité dérive d'une action explicite de responsabilité contre l'administration.

En Espagne, la possibilité d'engager la responsabilité patrimoniale de l'administration du fait de l'inexécution n'apparaît pas explicitement dans les textes légaux. C'est plutôt une interprétation jurisprudentielle, selon laquelle une telle responsabilité est admissible lorsque l'administration n'a pas exécuté, ou bien lorsqu'elle a exécuté d'une manière incomplète ou défectueuse.

Finalement, en Turquie, la responsabilité peut être une responsabilité dérivée directement de la Constitution, ou bien elle peut être d'origine légale. La responsabilité constitutionnelle naît d'une violation du principe de l'État de Droit. La responsabilité légale peut être une responsabilité pour faute, pénale, financière ou politique. Dans tous les cas, la responsabilité peut affecter soit l'administration comme un tout, soit un de ces fonctionnaires. Ainsi, au Maroc la doctrine propose l'engagement de la responsabilité personnelle du responsable administratif qui s'abstient sans aucune raison à s'incliner à la décision de justice. Par contre, au Sénégal, la responsabilité personnelle ou pénale de l'agent n'est pas prévue.

III. – LES GARANTIES OFFERTES AU JUSTICIABLE QUANT À L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DU JUGE ADMINISTRATIF

1. – Voies extra-juridictionnelles

L'exécution des décisions du juge est encore une fonction juridictionnelle dans la plupart des États, ce qui signifie que les voies extra-juridictionnelles ne peuvent pas aisément être comparés aux instruments décrits plus haut. L'utilisation des voies extra-juridictionnelles est encore une alternative secondaire, mais elle montre une tendance vers la consolidation des procédures principales d'exécution. Il est vrai que les mécanismes d'exécution analysés constituent la principale source d'exécution, mais ils peuvent être complétés par les techniques suivantes : les Médiateurs, le contrôle parlementaire, les rapports publics, la procédure disciplinaire des fonctionnaires et le contrôle des médias. Les rapports de l'Autriche, la Belgique, la Finlande, la Grèce, le Mali, l'Espagne, la Suède, la Suisse, la Turquie et l'Angleterre et le Pays de Galles font référence à quelques uns de ces mécanismes. Une mention spéciale doit être faite aux Médiateurs qui, d'après la tradition scandinave, reçoivent aussi le nom de « Ombudsman ».

En Autriche, Belgique, Finlande, Grèce, au Mali, Maroc, en Espagne, Sénégal, Suède et Suisse, les médiateurs jouent un rôle important dans la garantie de l'exercice des pouvoirs par les autorités publiques, y compris l'activité judiciaire. On doit faire noter qu'au Mali l'article 13 de la Loi sur le Médiateur a prévu des pouvoirs de médiation spécifiques dans les cas de déficits ou d'inexécution des décisions du juge. En général, les médiateurs, comme c'est le cas en Belgique, ne peuvent pas intervenir dans les affaires qui ont été préalablement soumis à un contrôle judiciaire dans des cas concrets. Les médiateurs peuvent être prévus dans les textes constitutionnels, comme c'est le cas en Grèce ou en Espagne (article 103.9 de la Constitution Grecque et article 54 de la Constitution Espagnole). Dans quelques cas, ils peuvent être créés dans des circonscriptions régionales dans un État, comme en Suisse (les cantons de Zurich et de Vaud, les demi-cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne, et les villes de Zurich, Winterthur et Berne ont leur propre médiateur dans les affaires publiques), ou bien ils peuvent être spécialisés dans des domaines donnés de l'action administrative, comme en Espagne. On doit noter que les médiateurs ne jouent aucune fonction juridictionnelle, et leur rôle a une nature fondamentalement consultative entre les parties, leur seul objectif étant de trouver une solution adéquate et efficace à un problème particulier. Le rôle du médiateur sur l'exécution des décisions du juge peut être aussi circonscrit à la recherche d'une base commune entre le citoyen et l'administration publique défenderesse, mais il ne peut pas adopter une décision contraignante. Seuls les rapports suédois et grec soulignent que les médiateurs peuvent engager des procédures, mais leur rôle est encore restreint à la recherche de solutions sans que ses décisions présentent un caractère obligatoire (bien qu'en Suède le Médiateur puisse initier des procédures criminelles). Malgré la manque de pouvoirs d'obliger, les médiateurs semblent être fort respectés et leurs activités sont très importantes, d'après tous les rapports.

En Angleterre et au Pays de Galles, le Parlement a un rôle considérable dans le contrôle de l'exécution des décisions du juge administratif, en particulier grâce aux compétences – bien que limitées – conférées au Commissionnaire du Parlement pour l'Administration. Une institution semblable, mais plus puissante, a été créée pour l'Irlande du Nord : le Commissionnaire des Plaintes, qui peut

demander à l'*Attorney General* (on pourrait le comparer avec le procureur de la République) pour qu'il s'adresse à la *High Court* en vue d'obtenir une injonction contre l'administration, ou bien d'introduire un recours, ce qui n'était pas le cas du Commissionnaire du Parlement pour l'Administration. Le rapport autrichien souligne aussi la compétence des membres du Parlement pour faire remarquer les défauts dans l'exercice des pouvoirs publics, y compris les décisions du juge et leur exécution administrative.

Le droit de pétition est une autre institution parlementaire mentionnée dans les rapports allemand et espagnol. Il permet aux citoyens de poser de questions directement aux membres du Gouvernement qui siègent au Parlement.

Une autre source de contrôle extra-juridictionnel démocratique se trouve au Mali, où le Gouvernement est exposé annuellement à un « espace d'interpellation démocratique » (SDI) depuis 1992. Il s'agit d'une source originale de participation et de contrôle démocratiques, qui permet aux citoyens de poser des questions au Gouvernement dans les affaires en relation avec la « maladministration ». Le SDI, qui est présidé par le Ministre de la Justice, fait un résumé de ses activités une fois par an. Si bien ses fonctions sont actuellement soumis à une refonte, il s'agit d'un mécanisme ouvert et transparent fort apprécié entre les citoyens du Mali, et donc de soumettre les fonctionnaires à l'évaluation publique.

La transparence peut être aussi un moyen utile pour garantir l'exécution des décisions du juge administratif. Ainsi, l'ordre juridique autrichien dispose d'un rapport annuel de la Cour Administrative, décrivant ses activités et soulignant les difficultés les plus importantes qui ont été trouvées pendant l'année. Il s'agit uniquement d'un instrument informatif, mais il constitue un instrument efficace pour suivre le degré d'exécution des cours Administratives autrichiennes.

D'autres sources peuvent aussi renforcer l'exécution des décisions du juge administratif. Il s'agit notamment des mesures disciplinaires contre les fonctionnaires responsables de l'inexécution (souligné par les rapports d'Allemagne, Autriche et Finlande), et le rôle de supervision qui est joué des fois par les médias, en particulier dans des cas qui reçoivent une énorme publicité ou bien dans des cas d'une spéciale importance (comme il a été mis en relief par le rapport d'Angleterre et Pays de Galles). Ces mécanismes de réaction contre l'inexécution ont été déjà analysés dans la section II de ce travail.

2. – L'accès au juge de l'exécution

Cette matière a été abordée dans les sections II et III.1. En vue d'éviter des répétitions, nous renvoyons aux dites sections de ce rapport de synthèse.

3. – L'exécution des accords extra-juridictionnels

Les rapports du Bénin, de la Chine, de la Finlande, des Pays-Bas, de l'Espagne et de l'Angleterre et du Pays de Galles ont développé la question du rôle des accords extra-juridictionnels dans leurs ordres administratifs respectifs et leur exécution. En particulier, dans les cas de la Chine, les Pays-Bas et l'Espagne, l'exécution desdits accords est supervisée par le juge, et les pouvoirs du juge administratif sont exercés dans la même manière que dans la prise de décisions juridictionnelles. L'accord doit non seulement porter sur l'objet du différend mais

encore sur son exécution effective. Les rapports des Pays-Bas, de l'Espagne et l'Angleterre et le Pays de Galles soulignent le premier type d'accords, tandis qu'au Bénin et en Finlande le second type apparaît plus développé. Le rapport chinois mentionne les deux types d'accord dans son ordre juridique.

En Chine, les accords extrajudiciaires sont disponibles pour ce qui concerne les contenus principaux de la dispute, mais ils ont une importance particulier dans les cas de responsabilité de l'État. Néanmoins, il semble que les accords sont plus fréquents quand il s'agit des moyens d'exécution et non de l'objet principal. Dans ces cas-là, le droit administratif chinois favorise l'accord entre les parties. Les règles procédurales sur ces matières permettent qu'un accord puisse «altérer le sujet de l'action, l'objet, la quantité, le délai et la manière d'employer les instruments légalement efficaces».

Par contre, l'ordre juridique espagnol a développé un modèle d'accord appartenant au premier type, c'est-à-dire, concernant les contenus de la décision et non son exécution spécifique. L'article 113 de la Loi de la Juridiction Administrative offre aux parties la possibilité d'exécuter les accords préalablement adoptés. Dans ce cas, le juge emploie le système général d'exécution des décisions du juge, avec seulement quelques exceptions. Aux Pays-Bas, les accords extra-juridictionnels concernant le contenu du différend peuvent aussi être exécutés par le juge. Selon le droit administratif néerlandais, «si une décision contestée est modifiée ou retirée pendant la procédure, le recours est considéré comme s'il était dirigée également contre cette nouvelle décision». Par conséquent, l'accord devient une source formelle de l'action administrative qui peut faire l'objet d'un recours, et cette norme permet au juge de contrôler l'exécution de l'accord.

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF SUPREME ADMINISTRATIVE
JURISDICTIONS

Madrid, 2004

VIIIth CONGRESS

**THE EXECUTION OF DECISIONS
OF THE ADMINISTRATIVE COURT**

GENERAL REPPORT

CONTENTS

INTRODUCTION

I. – LEGAL CONSEQUENCES OF DECISIONS OF THE ADMINISTRATIVE COURT

1. – Diversity
 - A. – Diversity of legal administrative traditions and its consequences in judicial review
 - B. – Diversity of judicial decisions and its consequences in judicial review
2. – Enforcement and the principle of legal certainty
 - A. – Administrative judicial decisions and their retroactivity
 - B. – The scope of administrative judicial decisions over subordinate or accessory administrative acts (*actes liés*)
3. – The restrictions to *res iudicata*
 - A. – Precedent in administrative law
 - B. – Statutory restrictions to *res iudicata*: extraordinary procedures of revision and legislative interventions

II. – POWERS OF ADMINISTRATIVE COURTS TO ENFORCE THEIR DECISIONS

1. – Authorities in charge of enforcing an administrative court's decisions
2. – Measures to avoid administrative inaction
 - A. – Preventive measures
 - B. – Means to re-establish legality
 - a. – Direct judicial enforcement
 - b. – Other means of enforcement
 - aa. – Annulment of administrative acts
 - bb. – Imposition of an administrative duty to act
 - cc. – Imposition of a pecuniary fine
3. – Inciting enforcement or dissuading inaction: further measures
4. – Punishing inaction: compulsory enforcement
 - A. – Imposition of coercive fines (*astreintes*)
 - B. – Disciplinary sanctions and imprisonment
 - C. – Subsidiary enforcement
 - D. – State liability

III. – GUARANTEES OF EFFECTIVE EXECUTION

1. – Extra-judicial means
2. – Access to the “executing judge”
3. – Implementation of out-of-court settlements

INTRODUCTION

The following conclusions are a comparative analysis based on the twenty-seven national reports submitted to the VIIIth Congress of the International Association of Supreme Administrative Jurisdictions. Its subject matter, the implementation of decisions of the administrative court, has been divided into three main sections, following the structure previously established by the Board of the Association.

A few methodological questions must be pointed out. Due to the high number of national reports, an exact account of every aspect regarding national law has been avoided. The conclusions blend the main features outlined by each report, but its final form is comparative. Therefore, this paper describes general aspects applicable to several reports, accompanied by a case-by-case analysis of individual examples. A particular effort has been invested in order to portray as many national examples as possible, but in some cases it was inevitable to make selections.

It must also be highlighted that the following conclusions are strictly based on the contents of the national reports. With a few exceptions (specifically mentioned), the descriptions are strictly attached to the information provided by each written contribution to the Congress. Further details on other Member States of the Association would have been of the utmost interest, but, as stated, the contents of this paper are firmly attached to the submitted reports.

I. – LEGAL CONSEQUENCES OF DECISIONS OF THE ADMINISTRATIVE COURT

1. – Diversity

A. – Diversity of legal administrative traditions and its consequences in judicial review.

The divergent traditions of administrative justice offer a varied and apparently contradictory scenario. Therefore, a comparative analysis of the legal consequences of an administrative judge's decisions must trace, in the first place, the main structural differences in the models of judicial review currently in operation. This brief study will then lead us, in section 1.B, to a comparative analysis of judicial decisions in proceedings for judicial review.

As stated, the divergent traditions of judicial review have provided a rich and sophisticated scenario, which ultimately have consequences in the powers of implementation of the court's decisions. A first line can be traced between two different traditions of public law. The enormous impact of Administrative Law and its model of administrative justice has been embedded in the legal framework of many States, translating into a rigid partition between judicial and administrative matters¹. This distinction can have a decisive influence in the content

1. The influence of Administrative Law can be found, although in different degrees, in countries such as Germany, Austria, Belgium, Benin, Bulgaria, Colombia, Congo, France, Greece, the Netherlands, Indonesia, Italy, Luxembourg, Mali, Nicaragua, Poland, Spain, Switzerland, Thailand and Turkey. In Australia, as its report has pointed out, the common law tradition has slowly parted towards a deeper influence of Administrative Law and it could currently be considered a "mixed" system.

of judicial decisions and their consequent implementation. On the other hand, non-Administrative Law traditions can be characterized by a stronger judicial presence, and such a feature can sometimes imply a more intense degree of review¹. Of course this is not always the rule, and several States have created strictly judicial (and non-administrative) systems of review, although characterised by minimum standards of scrutiny, mostly procedural².

Due to these different traditions of judicial review, courts of a judicial nature are constrained by a series of limitations pursuant to constitutional requirements. A strict separation of powers contributes, in some cases, to restrict the powers of the courts when it comes to implement its decisions. On the contrary, administrative-based courts can sometimes act with a wider margin of action, bearing in mind that their decisions are adjudicative, but of an administrative nature. This different approach to judicial review further conditions the powers of courts in the implementation of their decisions.

A further example of divergence can be seen in the different degrees of compliance, and the more or less structural tendency of the administration to abide by judicial decisions. Several national reports have expressed concern about this matter, whilst others are optimistic about the level of acceptance shown by administrative bodies to judicial decisions. However, the degree of acceptance will have an impact in the powers and remedies provided for the implementation of decisions of the administrative court's decisions. This matter will be studied later in this report, and has contributed to reinforce extra-judicial mechanisms of implementation in some States.

However, these differences must be put in their proper context, and thus we must also point out the *similarities* of the aforementioned traditions. The most remarkable coincidence is a question of approach: the strict separation of functions between the administrative body and the adjudicative body. When the latter is of a judicial nature, the constitutional provisions guaranteeing a division of powers have an evident impact on this separation of functions. However, in the case of administrative adjudicative bodies, such as the French *Conseil d'État* or the British or Australian *Tribunals*, the review of administrative action will also be anchored in a strictly distinct function. This common feature has evident consequences for the implementing powers of such bodies, and it contributes to shape separate and autonomous procedures to implement the court's decisions.

B. – Diversity of judicial decisions and its consequences in judicial review.

Having considered in very wide and ample terms the different models and traditions of judicial review, we must now explain the diversity of judicial decisions and their scope. Bearing in mind the existence of judicial-based and administrative-based models of judicial review, judicial decisions can be categorised considering the

1. In the light of the reports, and also in divergent degrees, various States show an autonomous form of administrative law, as in the case of Canada, China, Egypt, Finland, Israel, Norway, Sweden and England and Wales.

2. For example, the case of England and Wales. And despite the importance of procedural guarantees in judicial review, the national report explains the gradual increase in the degrees of judicial scrutiny over administrative action, in what is called the “long trek away from Wednesbury irrationality”. However, England and Wales are still deeply attached to procedural guarantees, and the rules of natural justice are still the essence of judicial review.

powers of *substitution* in the hands of the court. This feature may provide a critical distinction that ultimately has an impact on the implementing powers of the court. After all, judgements with substitutive contents will enter into the province of administrative bodies, and their ultimate implementation will turn the courts into full-fledged administrations. The balance between the right to an effective remedy and the strict separation of powers has been struck in different terms throughout the States, as the national reports have proved. Therefore, substitutive judgements are the most incisive form of judicial review, and we will use the distinction between substitutive and non-substitutive judgements in order to describe the divergent forms of judicial decisions, and their consequences.

Of course other distinctions must be outlined, in order to offer a complete scenario in view of the national reports. However, most of them will lead to very similar consequences in terms of implementation. Many States have consolidated well-known typologies, categorising judgements as declaratory, constitutive or requiring performance. Such judgements will either conclude with the annulment or confirmation of an administrative act, a declaration of existence or non-existence of a legal relationship, or an instruction to take action. These features are common to most States, and the national reports have so provided. As stated, the most marked divergence lies in the substitutive powers of the court.

The reports show a varying degree of substitutive powers, and thus a line must be drawn at some stage. If we consider that the *contentieux de pleine juridiction*, mainly in cases dealing with administrative inaction, is of a substitutive nature, it could be said that approximately 50% of the States that have submitted reports recognise substitutive powers to their administrative courts. Of course it could be debated whether a judgement instructing the Administration to take action is of a substitutive character. However, from the consequences of the judgement it can be said that the court has expressly provided for a form of administrative action, and the content of such action is previously established in the court's judgement.

Employing the aforementioned criterion, it can be said that Canada, Congo, Egypt, Finland, Ivory Coast, Mali, Nigeria, Norway, Poland, Senegal and the United Kingdom preclude any form of substitutive judgements. In the case of Belgium, Benin and Colombia the reports have not expressly described this issue, but it may be said, from their texts and other features of their respective administrative legal systems, that substitutive judgements are also precluded in such States. A strict separation of powers has created a frontier between adjudicative and administrative functions, and therefore decisions of the former must be, in all cases, restricted to the role of a "negative administration".

On the contrary, reports from Australia, Austria, Bulgaria, China, France, Germany, Greece, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Spain, Switzerland and Turkey give an account of some type of substitutive decision-making among the powers of their administrative courts¹. This power is not, however, to be interpreted in wide

1. It must be noted that France, Greece, the Netherlands and Turkey have administrative courts with a restricted jurisdiction in terms of substitutive judgements. All four countries are closely linked to the tradition of the *excès de pouvoir*, and thus the separation of functions between adjudicative and administrative powers is very strict. Substitutive judgements are scarce, and mostly linked to actions requiring performance.

and open terms, but restrictively and depending on each State. Thus, several degrees of substitutive judgements can be noted in the light of the reports.

The most intense form of substitution can be observed in cases where the courts may substitute administrative acts which impose sanctions. The Chinese report gives an account of a high standard of scrutiny over administrative disciplinary action, and the courts have made use of it by altering sanctions. Such a power can only be used when the administrative sanction is “obviously unjust”, but it can be exercised both to reduce and to increase the concrete sanction previously imposed. The Spanish case-law has also made substitutive decisions in this area of administrative action, however avoiding any form of *reformatio in peius*, and thus restricting substitution only in cases which allow a reduction of the sanction.

A more lenient form of substitution can be found in judgements of a constitutive nature requiring performance. In such cases, the court may establish a legal relationship and thereafter impose specific administrative action. This is a “soft” approach to substitution, for constitutive judgements are predefined legal decisions, and the court decides pursuant to the relevant provisions. However, the final result is clearly a form of substitution, for the final decision has been adopted by a court, and the court takes care of its implementation. This power is a main feature of the *contentieux de pleine juridiction* (e.g. France, Greece, the Netherlands and Turkey), also available in States where the administrative courts have the power to “restore the legal situation of the plaintiff” (e.g. Colombia, Germany, Italy and Spain).

Another lenient expression of substitutive judgement is to be found in the Austrian and German legal systems. In Germany, the action for the issue of an administrative act (*Verpflichtungsklage*) entitles the court to order the relevant authority to issue a previously requested act, even when it is an act of a discretionary nature. However, in case of discretionary powers the German court will limit itself to “instruct the authority to resume the case”. Although the court’s decision does not give an answer to the individual, it certainly constrains the discretion in hands of the Administration, for the court’s instruction is binding. This particular action is complemented by a general action of performance, provided both in Austrian and German administrative law. In such cases the individual does not seek an individual act, but some form of material administrative action that is specified by the court. The Austrian report gives an account of the peculiarities of this action, known as *Säumnisbeschwerde*, and, in contrast with the German remedy just noted, the administrative court can only substitute the illegal administrative inaction by solving the case *in merito*, without the need to return the issue to the administrative authority. This faculty is often exercised with care, and a margin of technical appraisal is usually granted to the administrative authorities.

Lastly, substitutive powers can be granted to the courts by specific statutory provisions. In Italy, the courts can substitute administrative decisions under special circumstances, only if provided by statute. A similar situation can be found in Luxembourg, where the *compétence en matière de réformation* allows the courts to substitute administrative decisions, provided a statutory provision grants such power. According to the Luxembourg report, there are no clear-cut criteria in the legislator’s decisions, and currently have a wide range of cases in which administrative acts can be replaced by judicial decisions.

2. – Enforcement and the principle of legal certainty

A. – Administrative judicial decisions and their retroactivity

Decisions of an administrative court have an *erga omnes* effect in all jurisdictions, at least in general terms. This feature extends to the subject-matter and parties of the case, and carries another consequence too: the retroactivity of the decision, and thus a total or partial re-establishment of the original legal situation of the parties to the case. Most reports have made an express mention of this feature of administrative justice, but they have also stated the limitations of such doctrine, mainly due to its consequences in the light of the principle of legal certainty. In the following section the basic limitations will be outlined, and it will be seen how different States have adopted varied and contradictory solutions to the aforementioned problem. Such limitations can be sketched in the light of the following cases: relevant changes of factual or legal circumstances, consolidation of former situations, annulment of general provisions and legislative interventions.

A change of circumstances can lead to a restriction over the retroactivity of an administrative court's decision. The French *Conseil d'État* has explored this possibility, and in the *Colonna* case (14-2-1997), it ruled in favour of an attenuated retroactivity of its judgements, when the new administrative act required a consultative report from a public authority. The *Colonna* case posed the following question: must the new act be adopted having heard the opinion of the same consultative public body, and thus including the same members of the board at the time of the annulled act? The *Conseil d'État* approved a slight limitation to the retroactivity of its judgements, and ruled in favour of keeping the consultative procedure, but under the new circumstances present at the time of approval of the act in the light of the *Conseil's* judgement. As long as the consultative body provides the same procedural and substantive guarantees as it once did, the judgement will thus combine its retroactivity with a more nuanced approach.

In Italy, the *Consiglio di Stato* has also made considerable exceptions to the retroactivity of its judgements, considering the legal circumstances of the case at the time of the annulment. The Italian and Austrian reports have described how their case law accepts a nuanced retroactivity of administrative judgements, mainly when the court faces administrative acts prior to its judgement. When these acts obstruct a full retroactive effect, exceptions can be made. When such difficulties arise, the court may be willing to reconsider the precise measures needed in order to implement its decisions, as in Spain, where article 105 of the Administrative Jurisdiction Act provides for specific procedures when judgements face the “legal or material impossibility” of their implementation. Article 105 provides for a special procedure, where all parties to the case are heard, that shall conclude with a resolution of the court stating “the necessary measures in order to guarantee the implementation in its highest degree”.

Secondly, further exceptions can be made when past situations have consolidated in the course of time. Several reports explain the different contexts in which these exceptions can be found, and they arise with particular intensity in cases concerning civil servants. In Belgium, Greece and Mali, the doctrine of the *fonctionnaire de fait* has led the courts to attenuate the full consequences of their judgements, particularly when the annulment affects the appointment of a civil servant to a post. In these cases, the removed civil servant is not obliged to reimburse the salary illegally received. This doctrine extends to the administrative

acts adopted by the removed agent, which will maintain their full effects, despite being approved under the authority of an illegally appointed individual. In such cases, the principle of legal certainty restrains the consequences of a judgement in order to avoid what the Belgian *Conseil d'État* described in the Tibax case:

“Indeed, a judgement of the *Conseil d'État* can not act as a sort of ‘time-machine’ that can recreate a past moment in the legal order or in the context of social relations. [...] In particular, the complete re-establishment of legality may cause more harm than good to those individuals who were not responsible for the initial legal wrong, and thus have no call to carry the burden of an annulment caused by others [...]”.

However, the main cause for intense observation of the principle of legal certainty appears when the court annuls a regulation or a general administrative act. Considering the effects of a void regulation over its implementing acts, most administrative courts have developed case-law to restrict the effects of their judgements in such cases. In some States, such as Spain or Belgium, the limitation has been provided by Parliament in specific legal provisions. However, other States have developed a different doctrine over the matter by way of case-law. For example, it is settled case-law of the Turkish State Council that void regulations will extend their nullity only to the contested implementing act. The same conclusion has been reached by the French *Conseil d'État* since the *Caussidéry* case (3-12-1954). But it must also be noted how other States refrain from any restriction when it comes to void regulations, as in Greece or Colombia. In these countries, the annulment of a regulation is enforced with its full consequences, in order to guarantee complete and unconditional effect to the administrative court's judgements.

Finally, it must be noted how the Greek report highlights the role of Parliament in cases requiring complex and/or large-scale nullities. In such cases, the legislator must intervene, in order to attenuate the full consequences of the administrative court's ruling.

B. – The scope of administrative judicial decisions over subordinate or accessory administrative acts (*actes liés*)

An administrative judgement declaring a nullity can extend its effects beyond the contested administrative act. Several reports point out this feature of their legal system, particularly in cases where several acts are linked to each other, either in a subordinated or an accessory form. What are commonly known as *actes liés* in French law or *actos conexos* in Spanish law (linked or connected acts, respectively) face different consequences in different States. It can be said, in the light of the reports, that *actes liés* can either be annulled in the course of the proceedings on the main or principal contested act, or formally declared void in further proceedings. These two solutions can be described as follows.

In States such as Poland, Greece or France, subordinate or accessory administrative acts can be annulled in the course of proceedings against the main or principal act. The French system has traditionally made use of such a mechanism, known as *annulation par voie de conséquence* (consequential annulment). This power will be employed when an administrative act is an implementing measure of another act, or when an administrative act is so closely linked to another that they can hardly be described as separate decisions. Even stronger powers are held

by the Polish courts under article 135 of the Administrative Courts Proceedings Act. Pursuant to the said provision, the court is able to review any act if deemed necessary “to reach the legality of the case”, and no procedural conditions have to be met in order to make such judgement.

The second solution is of far more limited scope, but provides some type of answer to the issue of *actes liés*. In States such as Austria or Belgium, the courts can give a ruling on the legality of subordinate or accessory acts, but their formal nullity will only be declared following a new procedure for judicial review. In the case of Belgium, the State Council has established a two month period in order to make a claim over subordinate or accessory acts. A similar course has been traced by the Austrian legal order, where acts can become illegal *par conséquence*, but will not immediately lose their validity. Bearing in mind the harshness of such solution, the Austrian case law has made a few exceptions to the former rule, and admits the nullity of a subordinate or accessory act when it is considered to be very closely related to the main or principal act. Therefore, the Austrian system has gradually evolved towards the first solution described above, although it is still based on the need of a second review procedure.

Of course the extension of a judgement can cause serious problems to the legal situation of third parties, and thus specific procedures have been provided in several States in order to protect their interests. Countries such as Italy, Congo, France, Greece, Mali and Germany have instituted third-party opposition procedures (*tierce-opposition*, *Drittwiderspruchsklage*), allowing affected parties to take part in the main proceedings. When subordinate or accessory acts are under scrutiny, these mechanisms secure the interests of those affected by every reviewed act.

Although hardly related to the doctrine of *actes liés*, it is worth mentioning that Spanish administrative law offers an original solution from the opposite perspective: the right of citizens to claim the extension of a judgement to their individual case. Article 110 of the Administrative Jurisdiction Act provides for the aforementioned extension in cases of tax law and public employment, as long as the third parties are in the same legal situation as the parties involved in the main proceedings, and make their claim within the period of a year since the notice of the judgement. Even though the action is circumscribed to tax law and public employment, legal writers and several judges support a wide and ample interpretation of both concepts in order to extend the mechanism as far as possible. A similar solution, allowing the extension of a judicial annulment to further administrative acts, has also been recognised in the recent case-law of the Greek State Council, due to which nationals of third States are enabled to request the annulment of an administrative decision if it is based on a previously annulled regulation. However, the nullity of these “related acts” will be precluded if it affects rights of *bona fide* third parties.

3. – The restrictions to *res iudicata*

A. – Precedent in administrative law

Prior to the study of *res iudicata* and its restrictions, it is worth mentioning the impact of the doctrine of precedent in some administrative legal orders. In States with a solid and far-reaching tradition of precedent, judgements have an extraor-

dinary effect in all areas of the law, and their normative force will be close to that of statute. In England and Wales, “the use of precedent is an indispensable foundation upon which English courts decide the law and its application to individual cases” (Report of England and Wales, 17). The Australian report has made similar references to the doctrine of precedent, as a means to describe the legal force of judgements and the doctrine of *res iudicata*.

However, the doctrine of precedent does not appear to be incompatible with other conceptions of *res iudicata*, particularly with conceptions close to French administrative law. All reports have insisted on the fact that judgements of administrative court are binding *erga omnes* once they are *res iudicata*, and thus achieve a similar force to that of precedent in England, Wales or Australia. Perhaps the main difference lies in the styles of argumentation of judicial decisions. While continental legal systems rely on the authority of statute in order to develop and even modify the case law, the common law traditions place special emphasis on the need for *distinction* among cases. The latter requirement puts a heavy burden on the judges, as far as they become involved in a discourse of distinguishable and non-distinguishable elements in the case law.

B. – Statutory restrictions to *res iudicata*: extraordinary procedures of revision and legislative interventions.

All reports have made a special reference to the normative effects of *res iudicata* in administrative law, and it appears to be a general principle imbedded in every legal order. Administrative court decisions are binding on all parties, and they are irrevocable when faced with same parties, subject-matter and cause. Of course *res iudicata* will differ in scope depending on the type of judicial decision adopted (decisions allowing an appeal or dismissing an appeal; decisions of a declaratory nature, a constitutive nature, or requiring performance) or on the admission of an appeal. Also, several States make use of a distinction well-known in continental procedural law: formal and substantive *res iudicata*, which base the force of a judgement on the time passed since the delivery of the judgement (formal *res iudicata*) or on the identity of parties and subject-matter (material *res iudicata*).

However, the normative force of a judgement can be restricted for several reasons, some of which were outlined above, when we dealt with the study of retroactivity. Several reports also describe the means through which administrative court decisions may be restricted in scope due to legislative action. In some cases, statutory provisions articulate special procedures to revoke a judicial decision, despite its condition of *res iudicata*. In others, some reports have expressed their worries towards a type of legislative restriction, currently known as “validation laws”, by which Parliament legalises administrative action judicially declared illegal.

Special procedures to revoke judicial decisions have been described in reports from Bulgaria, Greece, Spain, Norway and Poland. The reasons justifying such procedures are usually linked to requirements of justice: new or false evidence, judicial error, etc. The reports have mentioned the exceptional nature of these procedures, and in some States, such as Spain, the remedy is conditioned by a time-limit.

The second source of restriction to *res iudicata* is a “validation law”. Parliamentary supremacy can be interpreted in such ample terms, that it may even allow the adoption of statute law in direct contradiction with previous judicial decisions. In

some cases, statute is only the means to legalise previously illegalised administrative action¹. Several States, such as Egypt, Belgium, France, Italy and Greece, have expressed concern about this phenomenon, and it is interesting to see the different solutions to be found in each legal order.

The Egyptian and Belgian reports describe how legislative interventions have been employed in the past, and express the worries of their highest courts and doctrine over the matter. However, no concrete solution appears to be found, in contrast with the case of France, Italy and Greece, where the courts have set limits to legislative action in this field of the law. In France, the *Conseil constitutionnel* has made an important ruling on the issue in its *Validation d'actes administratifs* decision (decision of 22-7-1980, followed by the *Loi de fin* decision, of 28-12-1995). It is now settled case law that Parliament can only make use of validating instruments when they pursue "aims of a sufficient public interest", and abide by the conditions of the right to a fair trial. Pursuant to this case law, the *Conseil d'État* has the power to examine whether a validating statutory instrument fulfils the said requirements. In order to maintain the real scope and meaning of a balanced constitution, the French courts have made an outstanding exception to the supremacy of Parliament, in line with the Italian and Greek courts. In the mid-nineties, the Italian State Council developed similar case law, contrary to the implementation of validating statutes. Also, since 1991 the Greek State Council has confirmed a similar line of argument, anchored in article 26 of the Greek Constitution, which states the division of powers in Greece.

Even though it was not mentioned in the reports, a few words must be said in relation to the impact of European Community Law in the administrative legal orders of EU/EC Member States². The European Court of Justice has recently stated that judgements of Member State's courts with the force of *res iudicata* can be revoked, whenever the European Court delivers a judgement following the national decision, but in contradictory terms (*Kühne & Heitz*, C-453/00, 13-1-2004). Thus, the supremacy of European Community law extends as well to the case law of the European Court, and its judgements enable the same parties to re-initiate proceedings over the same matters, despite the existence of a judgement with the force of *res iudicata*. It must be noted that the European Court provided strict conditions in order to render its judgement fully operative³, but, in

1. The Belgian report includes a very useful classification of "validating legislation" at 24, note 55. Such interventions may be pursuant to a ratification (transcribing the text of the illegal administrative act in a statutory provision), pursuant to a substitution (deciding anew through a statutory provision), or pursuant to an empowerment (granting powers to the executive, in order to circumvent through administrative action the orders contained in a judgement).

2. Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Italy, Ireland, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden and United Kingdom. The European Union will expand to twenty-five members in May 2004, including the Czech Republic, Cyprus, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia and Slovenia.

3. The judgement states the following conditions before a decision can be reopened: "1) That under national law, [the administrative authority] has the power to reopen that decision. 2) The administrative decision in question has become final as a result of a judgement of a national court ruling at final instance. 3) That judgement is, in the light of a decision given by the court subsequent to it, based on a misinterpretation of Community law which was adopted without a question being referred to the court for a preliminary ruling under Article 234(3) EC. 4) And the person concerned complained to the administrative body immediately after becoming aware of that decision of the court."

any case, it is a graphic example of the force and nature of European Community law in relation to national legal orders.

II. – POWERS OF ADMINISTRATIVE COURTS TO ENFORCE THEIR DECISIONS

The national reports have proved the existence of a vast number of divergences in relation to the mechanisms and powers of administrative courts for enforcing their decisions. Highly developed systems coexist with models of administrative justice that have yet to introduce such procedural instruments and are open to the influence of foreign legal orders. In this regard, the conclusions of the Republic of Congo are rather expressive: “Altogether, the powers entrusted to the administrative court for enforcing its decisions against the Administration improve the image and reputation of judicial review, and at the same time encourage citizens to solve before the courts their disputes with the authorities. The Democratic Republic of Congo is interested in going further down this track.” Also, Bulgaria highlights that “the present reform of administrative justice is strongly influenced by the process of integration of the Republic of Bulgaria in the European Union’s structures, in order to rank Bulgarian administrative legislation with the legal orders of other European countries.”

Another element common to all reports should also be noted: the belief in the fact that enforcing administrative courts decisions is one of the many features of the right to an effective remedy, of the rule of law, or, at the least, an aspect of general principles such as legal certainty (see the reports from Egypt, Germany, Morocco, Portugal, Senegal, Spain, Switzerland and Turkey). There is only one exception to this regard: the report of Mali, in light of the social and historical context of its legal order, states that “the enforcement of administrative court decisions is a source of social disturbance. In specific terms, individual rights can be seriously breached. In general terms, it provides a real danger to the rule of law and democracy itself.”

Lastly, all national reports have made reference to the enforcement of judgements against public authorities. Even though some reports have also described the enforcement of administrative court judgements in favour of public interests (such is the case of Bulgaria, China or Switzerland), the issue common to all countries concerns defective enforcement, or inaction, by an Administration.

1. – Authorities in charge of enforcing an administrative court’s decisions

Before entering the substance of this section, we must tackle several issues of a conceptual nature. Indeed, the Congress’ topic is “the execution of decisions of the administrative court”, and the second sub-topic proposed for the reports and the Congress is the “powers of administrative courts to enforce their decisions”. The use of such terms highlights a particular understanding of administrative law, of judicial review and, as a consequence, of the enforcement of administrative court decisions. However, several reports have pointed out, and it was also outlined in section I.1 of this paper, that some States lack a judicial structure with different jurisdictions according to the areas of law, including Administrative law. For example, Nigeria made references to this conceptual problem when stating that “Nigeria has no separate and distinct courts administering administrative law

to wear the name 'administrative court' or 'administrative judge', as the title of this paper conveys." Other States, particularly those far from French or German legal traditions, as in the case of Australia or Canada order, show important differences in this regard. And despite the fact that administrative courts exist (and even, this is not always the case), such courts, known as tribunals, are closer to administrative or executive bodies of governance, than to judicial courts proper. It is for this reason that national reports invest a considerable amount of pages explaining how their instruments of judicial review are organised, in order to then portray the issue of enforcement. Having said that, it is important to insist on the fact that problems concerning enforcement are very much alike among all legal orders, particularly when the risk of non-enforcement on the part of the executive is present.

In general terms, the Administration is in charge of enforcing an administrative court's decision, except in cases where direct enforcement by the court is provided for. However, the appointment of a specific administrative body responsible for enforcement can change from State to State. In most legal orders, it is the authority which was in charge of deciding the administrative act judicially reviewed (Australia, Finland). In Switzerland, where the rule is the same as in Australia and Finland, the judge can appoint another authority if he considers it is better placed in order to enforce the court's decision. Some Swiss *cantons* have also established a subsidiary power of enforcement in the hands of several administrative authorities.

In other legal systems, the judge can request the aid of another power of the State, that decides what are the proper means for the implementation of the court's decision. Such is the case, for example, of Congo, where the judge makes the request to the President of the Republic, who orders the enforcement to the administrative authorities (in the same terms as Ivory Coast). In the case of Finland, administrative enforcement of the court's decisions is supervised by the Minister of Justice.

Finally, special statutory provisions can be found in particular areas of the law. For example, in Bulgaria the Procedural Tax Code empowers the *Agence des créances de l'État* to carry out the compulsory enforcement of State credit, while the enforcement of tax-related judgements lies in the hands of the tax or social security authorities. The Bulgarian Parliament has also established a system for the appointment of specific administrative bodies in charge of enforcement, leaving subsidiary powers in the hands of local government, and also providing for cooperative instruments for the sole purpose of enforcement. This duty of collaboration among administrative authorities is also present in other States, particularly in Switzerland.

The enforcement (and that includes instruments of compulsory enforcement) is often controlled and supervised by the court, either directly or with the aid of other administrative bodies or agents. In Spain, for example, a constitutional provision establishes so in very clear terms. The Spanish Constitution guarantees, in very clear terms, the power of judges and courts to enforce their decisions: *juzgar y hacer ejecutar lo juzgado* (to judge, and enforce what has been judged). This provision is equally important in interpreting the powers of the court in relation to enforcement, for its powers in this area are, as it can be seen, of a considerable high degree. Other States have also introduced constitutional provisions of a

similar kind, as Egypt or Turkey. In Portugal, as well as in Greece, the Constitution gives due prominence to the duty of administrative authorities to enforce administrative court decisions.

There are also important differences concerning the judicial body in charge of supervising the enforcement measures. Thus, in the case of Spain such measures belong to the competent court that decided the main proceedings – either of first or last instance –, while in Germany, on the contrary, enforcement is always in the hands of the courts of first instance. In Greece a Committee for the Supervision of Enforcements has been created in the past within the State Council. However, its powers are strictly limited, for the scrutiny can only be exercised in declaratory terms and the Committee is banned from taking the measures necessary to judicial decisions.

In some legal systems, the courts or any other bodies in charge of judicial review are deprived of enforcement powers. Such is the case of Australia, where the Administrative Appeals Tribunal (the highest adjudicative instance in administrative affairs) is not a court strictly speaking. In other words: its powers are not judicial. Therefore, the court has no coercive powers, and, for that reason, the Government has a considerable freedom (although not absolute) as regards enforcing the court of Appeal's decisions. But despite this restriction, in those States where a situation similar to the one of Australia obtains, there is always a remedy before the civil courts in order to implement by coercive means the administrative court's decision. A similar structure can also be found in Canada, where administrative tribunals (of a non-judicial nature, as in Australia) lack enforcement powers.

In general terms, the systems of the common law tradition (England and Wales, Australia, Canada, Nigeria) show peculiarities in comparison to the orders first mentioned in regard to their judicial organisation and the mechanisms for supervising administrative authorities.

In England and Wales, the report explains that hardly any problems concerning enforcement arise. Furthermore, the instruments to enforce judgements in the area of administrative law are the same as the mechanisms provided in private or criminal law. It is submitted that several legal orders with autonomous systems of administrative law make reference to civil procedures only to regulate certain aspects (that is an outstanding feature of German administrative law). In those countries where administrative law has case-law roots, such as France, the courts have made use of particular elements of civil procedures and have thus constructed a body of specific norms for conflicts arising between citizens and public administrations. In the case of Morocco, the Courts make use of civil procedural rules in order to develop enforcement mechanisms against public administrations. Contrary to these systems, the English and Welsh enforcement model is a common *corps* along with the instruments of private law. This feature carries several consequences. First, whenever a public official in charge of enforcing the court's decision does not comply with his duty, he will be in contempt of court. Second, the authorities in charge of imposing such coercive measures are not the courts, but specific agents with special enforcement powers. That is the case, for example, of England, Wales and Nigeria (and here we must make a reference to the Nigerian Sheriffs and the Civil Procedure Act). In England and Wales there is no such thing as an "enforcement or executing judge", but the court will have the support of Sheriffs, County Court bailiffs, certificated and private

bailiffs and distrainers. The role of these authorities is crucial in order to enforce judicial decisions in every area of the law. However, their powers are more often exercised in cases of private law, particularly in the enforcement of orders for damages or possession of private property. Even though the authorities have powers in cases of judicial review, it must be noted that their interventions will be restricted to enforcing the orders just mentioned (damages and property). Outside these cases, the authorities will hardly intervene.

In some systems with codified law, such as Germany, Finland or Norway, statutes provide, as an alternative, for the appointment of an enforcement agent different from the court. In Italy, mechanisms of assistance to the court have been instituted in cases of administrative inaction. Such is the case of the commissioner *ad acta*, although he currently lacks of a well defined statutory profile. The commissioner *ad acta* will either be a member of the judicature, a private practitioner or, if the court considers it reasonable, a civil servant in charge of those matters linked to the contents of the enforced decision. It is important to underline, as the Italian report has insisted, that the commissioner *ad acta*'s actions are not considered to be administrative acts, and thus he is merely an authority under the orders of the court in charge of enforcement. Thus, the parties can turn to the court in order to review the commissioner's actions. Other systems with codified law have also created such figure. That is the case of Luxembourg, where the Committee of Judicial Review of the State Council (*Comité du Contentieux du Conseil d'État*) has the power to appoint a special commissioner in charge of enforcing the court's decision. In Belgian law (which was the inspiring model of Luxembourg's system, as the report from the Grand Duchy points out), special commissioners are specifically confined to mechanisms of control over the powers of decentralised authorities.

Lastly a brief mention of the Swedish system must be made, for administrative authorities (the Enforcement Authorities) have been created in order to enforce *all* decisions from the courts, either administrative or civil. Under the provisions of the Enforcement Code, the procedure applies to implement specific obligations derived from an administrative court's decision. Thus, Swedish judgements must clearly specify what is the content of each obligation in every case.

2. – Measures to avoid administrative inaction

Several reports have outlined the fact that national administrations most frequently abide by administrative court decisions (Germany, England and Wales, Finland, France, Israel and Italy). However, they also insist on the importance of adequate means to guarantee the enforcement of rulings, particularly when the authorities refuse to do so, either in explicit or implicit terms, or whenever the execution becomes incomplete or defective. Only Switzerland has shown its concern on this matter, and proposes further research on means of enforcement that can achieve a balance between the requirements of efficacy and the legal protection of the individual's interests. The Swiss proposal derives from the following affirmation: "the study of enforcement procedures shows a tendency towards their multiplication and the enlargement of legal procedures, with the risk of them being used for delaying purposes".

Besides the means of enforcement which will be now described, one of the “simplest” mechanisms for the prevention of inaction (and thus a dissuasive instrument) is the publication of judgements, including the obligations on the administration deriving from such decisions. Spain, France and Turkey have made references to this technique.

A. – Preventive measures

Before the court’s decision is issued, a private party may possibly request, and the court thus grant, a measure destined to avoid the risk of eventual non-compliance. In France, such instruments are known as “urgency procedures” (*procédures d’urgence*), “urgency measures” (*mesures d’urgence*) or “interim measures” (*mesures provisoires*). Urgency measures are the result of the inevitable lapse of time from the moment when a right arises until the moment when the right is recognised by the court. To be more precise: the lapse of time will frequently end when the court’s decision is finally executed. The French report has made reference to the recent reform made to these mechanisms in France, by the Law of 30th June of 2000, mentioning two institutions: the *référé-suspension* (interim stay of execution) and the *référé-liberté fondamentale* (interim measure, pertaining to the protection of fundamental rights). Other reports have described this model as exemplary. That is the case of Congo, where its report makes a thorough analysis of French interim measures, including those other than *référé-suspension* and *référé-liberté fondamentale*.

Greece has also pointed to the grant of a time-period as a means to avoid non-compliance, as well as the pre-contractual interim measure. The latter is a novelty derived from European Community law, and guarantees the rights of tenderers. According to this instrument, a tenderer can demand the suspension of the award of a contract if traces of illegality, either national or community, are successfully argued.

In German law, it is possible to adopt such measures – urgency measures – albeit considering a feature of the German legal system: once the court has granted leave to review an administrative act, it automatically implies the suspension of such act (an identical feature exists in Finland). On the other hand, the remaining interim measures besides suspension are left to the ordinary interim mechanisms common to all legal orders, and two conditions must be met: the measure shall not cause serious and irreparable damage to the rights and interests involved, and there must be serious doubts concerning the legality of the reviewed act. These two elements are thus balanced, taking into account the public and private interests in hand.

The mentioned criteria (serious and irreparable damage, and serious doubts concerning the legality of the review act, followed by a balance of the interests involved), are also conditions taken into account by the courts whenever provisional enforcement is regulated by statute (as provided by German, Spanish and Portuguese legislation).

Besides urgency measures, the court may prevent, or limit the risk of, non-compliance by stating in the written judgement, in specific and clear terms, the duties set upon the authority (see the reports from England and Wales, Egypt, Greece and Luxembourg). Also detailed reasoning of judgements can contribute to improve the development of justice (this is openly proposed by France).

B. – Means to re-establish legality

Having described the different authorities with the power to enforce an administrative court's decisions, we will now turn to the role of the courts in the implementation of such decisions. Some courts are able to enforce by their own authority, either through their judgements or through other types of decisions. They can also enforce indirectly, either with the aid of other authorities or further mechanisms.

Enforcing a decision implies, in all cases, the existence of a title for enforcement (*titre exécutoire*), as the reports from Belgium, Germany and Spain have shown. The judgement is a title for enforcement itself, but other types of decisions can act as titles too: injunctions or interim measures. Their consideration as titles for enforcement brings about their need to be enforced, including, if necessary, the use of compulsory means.

a. – Direct judicial enforcement

A court can directly enforce its decisions whenever their content is clear and does not need any further interpretation. This is the case of judicial decisions recognising or declaring individual rights along with precise administrative duties, such as the grant of a construction licence. Australia is a clear-cut example of this model. The Administrative Appeals Tribunal (although of a non-judicial nature and deprived of enforcement powers) will make decisions substituting, if necessary, the initial action taken by the administration. However, it lacks coercive powers in case of administrative inaction. In Colombia, direct judicial enforcement by the State Council or the administrative courts is only available in electoral matters. In Poland, the court can grant a deferral or impose duties, but if the authorities keep inactive the court will decide on the substance of the case.

Direct judicial enforcement may seem surprising to those legal orders where such powers are unknown to the courts. This is usually due to a particular comprehension of the separation of powers, which bans a judge from issuing injunctions to the administration, or, more frequently, stating how it must act. Belgium insists on this point, but also makes reference to case-law from the State Council which has gradually expanded the powers of the courts in this sense. Thus, the State Council will frequently include in its judgements specific instructions concerning the implementing measures which must be taken by the administration. These instructions are known by scholars as “injunctions in disguise” (*injonction déguisée*) or semi-injunctions (*quasi-injonction*), but they are quite different from other judicial decisions binding upon the administration, for they are not considered to be titles for enforcement. The underlying rationale behind this restriction regards the discretion of the administration and the discretion of the court, matters which are the source of common concern to many other systems (such as Egypt, Greece, Italy, the Netherlands and Turkey).

Lastly, there are cases in which the administration requests from the court further instructions on the precise mechanisms to be instituted in order to execute its judgements. This is frequently noted in France, where the Code of Administrative Justice enables administrative authorities to request from the State Council further clarifications over the means of execution of a particular judgement (not necessarily of the State Council). This task is assigned to the Section of Reports and Studies of the State Council, which will issue the instructions it considers

necessary to enforce the decision. In Mali, government ministers can also request from the Administrative Section of the Supreme Court an interpretation of the contents of a judgement (there is no hierarchy among the administrative courts of Mali; the Supreme Court has jurisdiction over every area of the law; and in this context, the Administrative Section is in charge of judicial review).

b. – Other means of enforcement

Besides the systems empowering the court to enforce its judgements directly, other systems leave the task in the hands of the administration, supervised however by the court, or by specific authorities. This is the case of the Swedish Enforcing Authorities, previously mentioned, and the Committee for the Surveillance of Enforcement currently at work in the Greek State Council.

The means of enforcement conferred upon the authorities just mentioned are rather varied, depending on the type of decision taken by the administrative court. Thus, the annulment of an administrative act or the imposition of an administrative duty to act will allow several solutions concerning their enforcement, as it will now be explained.

aa. – Annulment of administrative acts

It was previously noted how several reports have outlined the fact that the administration usually complies with the court's decisions, and thus hardly any problems concerning inaction or defective execution tend to occur. In the case of a judicially annulled administrative act (probably the most frequent consequence of an administrative court's action), hardly any difficulties arise. Indeed, as long as the administration refrains from taking any action, the court's decision will be enforced. This is what in Belgium is known as the "prohibitive effect" (*l'effet prohibitif*) of an annulment judgement. In Mali, if the administration disregards the judicial decision's authority and thus enforces a void administrative act, such action will be considered a trespass (*voie de fait*).

Problems may arise whenever a new administrative act must be issued in order to substitute the previously annulled decision. Leaving aside the restricted powers of the court to issue an administrative act, previously described, it is necessary to portray the mechanisms that may lead the administration to issue the new act and the constraints that will condition such action. In France, the State Council has agreed that the new act must be issued considering the legal and factual circumstances at the present time. The context of the annulled act will thus be considered only if the protection of vested rights so requires. In Belgium, annulment decisions are said to have a "constructive effect" (*effet constructif*) whenever they require a further administrative act in substitution of the former one. This duty can have its foundations in an act of Parliament, secondary legislation or in the concrete circumstances of the case. In contrast, the report from Mali has stated the need for a legal or judicial answer to questions such as the proper time to issue the new act or the re-establishment of the legal situation of the parties.

What are the limits and features of the newly issued act? Some legal orders leave a limited degree of freedom to the administration. For example, in France, the court's decisions can include specific duties that the administration must follow at the time of the execution. That is also the case of England, where the court can issue precise orders describing to the authorities the conditions in which

they must act. In the Netherlands, the courts can use a mechanism by which precise orders can be issued to the administration, although it is a power that the Dutch courts hardly make use of. The Dutch court may also grant a deferral so that the administration can issue the substituting act, and even adopt interim measures in order to give answer to the case until the administration complies with its duty. Another possibility is the imposition of a coercive fine, not as a means of compulsory enforcement (as will be seen in section II.3.4.a), but as an instrument whenever the administration fails in its duties to enforce. Lastly, the court itself may issue the new administrative act, substituting the former administrative decision. In such case, however, due deference to the administration's discretion comes into play. However, it is interesting to outline how Belgian law eradicates such discretion whenever a court annuls an administrative act. In these cases, the administration will have to issue a specific decision within the margins previously traced in the court's decision.

bb. – Imposition of an administrative duty to act

Along with the approval of a new administrative decision in substitution of the former, the court can also impose a specific duty on the Administration. In the German report it's explained, that such impositions have long been considered inconceivable, "harmful to the reputation of the State and a dangerous infringement on the sphere of the executive." Due to this traditional reticence, the German enforcement system clearly distinguishes such impositions (of specific duties) from judicial decisions involving pecuniary fines. Indeed, although German law provides for judicial decisions involving specific duties – article 172 of the Administrative Jurisdiction Act – its implementation is restricted. Furthermore, the supletory application of the Civil Procedure Code has limitations in this field, thus creating legal gaps whenever an administrative court imposes a specific duty on the Administration.

In Spain, the courts can substitute administrative action by their own means, in order to have their judgements enforced. Substitution *stricto sensu* has been confirmed by the Spanish Constitutional Court. In regard to indirect substitution, this is another form of enforcement that implies judicial action which has effects equivalent to ordinary enforcement. It is also possible to have recourse to subsidiary enforcement, which implies that the court requests the collaboration of public or private bodies, at the expense of the Administration. This course is not in conflict with general enforcement rules, for the Spanish Constitution entrusts the courts with the enforcement of their decisions, and such power includes both direct and indirect enforcement.

cc. – Imposition of a pecuniary fine

The administrative court can also impose on the Administration a pecuniary fine. In this case, most legal orders have highly developed rules, including classic principles of administrative law: the privilege of non-seizable public properties and the principle of legality in the area of budgetary action. In Colombia, for example, legislation has made a few specifications to this regard, including a ban on enforcement actions whenever they hinder public policy. At the same time, time-periods can also be established in order to enable budgetary arrangements destined to enforce the court's decision. Once the court imposes a pecuniary fine on the administration, the departments in charge of the budget are notified and thus have the duty to make the relevant provision (in Portugal, the court's

decision must also be included in the budget). If the items are not included in the budget, the authorities are banned by statute from approving or implementing the aforementioned budget. In the case of budgetary implementation, delays in the payment of pecuniary duties imposed by judicial decisions (compared to other budgetary items), will include interest for delay.

Some States set limits to judicial decisions imposing pecuniary fines. In Mali, due to the “300.000” case law, the State is liable up to a limit of 300.000 francs. In contrast, in other States such as Germany, the Constitutional Court has considered that quantitative limits to pecuniary fines are in breach of effective enforcement (and thus, we assume, to an effective legal remedy). Lastly, in Benin, whenever the State is obliged to pay a judicially-based pecuniary fine of an important sum, the parties will often come to an arrangement.

The Spanish enforcement procedure obeys a strongly structured scheme, pursuant to the Administrative Jurisdiction Act. In the case of impositions of pecuniary fines, Parliament has established a time-limit to make the payment, although it can be subject to exception according to circumstances. It must also be noted that the parties have the power to set off their respective credits, in accordance with the relevant provisions of the Spanish Civil Code. Lastly, if the Administration eludes its duties, it is possible to enforce the court’s decision by compulsory means. At this stage, the unseizability of public property can cause problems.

In Germany, the provisions of the Civil Procedure Code are the relevant norms in this matter, due to a statutory reference made in the Administrative Jurisdiction Act. The plaintiff must request enforcement from the First Instance Administrative Court, where the statutory requirements will be examined – namely the existence of an title for enforcement. Legal scholarship believes that a six-month time-period must be granted to the Administration, for this is a general rule applicable to civil proceedings that may be extended to administrative enforcement. Also, the Civil Procedure Code includes a series of measures that may be taken by the court, and no pre-established order has been set by statute. Indeed, the court is free to choose the measure that is best suited to guarantee enforcement. However, the court is obliged to decide on the most effective and least onerous of measures. This requirement can also be found in other countries, such as Belgium or Finland, as a consequence of the principle of proportionality.

In regard to the unseizability of public property, it is necessary to define the goods covered by such privilege. For example, the recent Greek law n° 3068/2002 provides for a compulsory mechanism of enforcement, in regard to pecuniary duties derived from a court’s decision, that may affect goods attached to “private property” of the State or of the legal entities involved. The Greek report states that it is still early to identify the exact elements that make up such “private property”. However, a reference could be made to the Spanish system, where the Constitutional Court itself has specified what property of the administration can be affected by the compulsory enforcement of a court’s decision. Goods of the public domain (those attached to activities pursuant to the general interest), communal property, financial resources and “patrimonial goods” attached to the use or management of a public service, are not to be affected by a judgement. However, patrimonial goods attached to the use or management of a public service, may indeed be seized in the course of enforcement. In Germany, the Administrative Jurisdiction Act enumerates the goods precluded from seizure, and leaves in the

hands of the court the decision over doubtful cases, following a prior consultation of the competent Minister or authority.

3. – Inciting enforcement or dissuading inaction: further measures

It is difficult to compartmentalize in the description of problems and phases concerning enforcement. It is even more difficult to do so when the legal systems compared are far from homogeneous. Therefore, issues relating to the incitement of enforcement or the dissuasion of inaction, which will be now portrayed, are connected with matters previously outlined, or to be explained later. Having said that, a brief sketch of the existing mechanisms will now be made for the sake of clarity.

First, the indications contained in the court's judgement must be mentioned. As stated in previous sections (II.1), the decision's clarity and precision concerning the administration's obligations will contribute to more adequate execution. In China, assistance mechanisms are provided between the administration and the courts, before the execution is put into effect.

Regarding this point, it is possible for the court to issue injunctions in specific circumstances, in order to "aid" the administration. Injunctions may include precise instructions for the execution, or *astreintes*, or a "warning". Other types of sanctions, such as disciplinary measures to civil servants, or their imprisonment, can not only be considered sanctions, but also dissuasions to inaction.

Secondly, when pecuniary obligations are involved, the imposition of interests for delay can contribute to the administration's compliance in due time.

Thirdly, other authorities such as the *Médiateur de la République* (as in France), or the *Procurateur Général* (in Mali) can collaborate in the enforcement of a judicial decision. By including in the *Médiateur's* report the administration's duties previously declared by a court's decision, it may reinforce compliance, particularly to avoid a second appearance in the report stating how a judgement is plainly un-executed.

4. – Punishing inaction: compulsory enforcement

Several reports gave account of administrative techniques that have the aim of circumventing judgements. For example, England and Wales mentioned three different actions that lead to non-execution: delaying tactics; the approval of administrative decisions once again, but taking care of procedural requirements; and Parliamentary intervention, through retrospective legislation to nullify the effects of a judgement. In Spain, administrative action destined to elude the obligations set out in a court's decision is sanctioned by nullity. Furthermore, such actions can give rise to State liability. Also, the plaintiff can request the court to adopt appropriate measures and thus restore the original situation, previous to the fraudulent administrative measures. As the Spanish report shows, this action can be taken not only during the phase of compulsory enforcement, but also before the time-limit set by the court has expired.

If the measures to incite enforcement or dissuade inaction have no effect, if the administration directly or indirectly eludes a court's judgement, some States have provided specific sanctions as well as procedures of compulsory enforcement.

Some legal orders make no provision to allow compulsory enforcement (as in Congo), or only accept a few exceptions. Mali is an example of the second case, where Parliament has allowed compulsory enforcement in a reduced number of areas: electoral issues, public employment and procurement. As an exception in the comparative landscape, Norway precludes plaintiffs from demanding the enforcement of a judgement (“It is neither necessary nor possible for a private party to take steps in order to have such a ruling enforced”). In China, although administrative legislation does not include specific provisions concerning compulsory enforcement, the courts have interpreted the rules of the Civil Procedure Code as applicable in administrative law.

In regard to the States where compulsory enforcement is allowed, an important difference must be outlined. Some States (such as Spain) allow compulsory enforcement once the time-limit to comply voluntarily has expired, while other States demand the lodging of another appeal before the court. This is the case of Austria, where the plaintiff has two courses of action in his hands: to start proceedings for judicial review once again, or apply for the issue of a writ of mandamus. Judicial review will be of use whenever the administration has adopted another decision in breach of the court’s judgement. The writ of mandamus can be issued once the time-limit given by the court has expired, which is usually six months. It is frequent that the court grants three additional months to the administration, in order to fulfil all its obligations. If the authority keeps silent and refuses to enforce, the court will then make decisions and take action itself, substituting the authority.

A similar system can be found in Benin, where access to the court is possible whenever the administration has breached the authority of *res iudicata*. If the administration refuses to execute a judgment, the court may adopt a pecuniary sanction. However, if the administration keeps inactive, there are no mechanisms left in the hands of citizens, unless the Constitutional Court declares the non-execution contrary to the Constitution.

In Belgium, the procedures are almost identical. If the administration eludes its obligations as stated in a judgement, the plaintiff must start proceedings for judicial review once again, and thus the State Council will specify in detail the precise obligations that follow from the nullity. Here the State Council can indicate the executive authority the decision he must eventually adopt. It was previously noted that such action is rather exceptional. Similarly, in the Netherlands, a party who wishes to request the enforcement of a judgement must start proceedings once again before the courts.

In Germany, compulsory enforcement procedures are different from the ordinary procedures of judicial review. The requests of the plaintiff, as well as the powers of the court, are restricted, for the subject matter of the procedure is strictly confined to the enforcement of a judgement. At this stage, no issues can be raised concerning the main proceedings. It is also possible to oppose the enforcement, and such action must be exercised before a court of first instance.

Colombia has also a compulsory enforcement procedure under the powers of the administrative courts. However, the applicable rules are those common to civil procedures.

Lastly, a reference must be made to the Italian system. Compulsory enforcement procedures are a creation of case-law, particularly for cases of breach of *res iudicata*, where the administration eludes its obligations derived from a judgement, or enforces the court's decision partially or erroneously. Two orientations of the case-law can be mentioned here. First, some courts are of the opinion that such measures can only be adopted when the judgement contains a specific obligation and the administration has applied a different measure. If the administration is granted a discretionary power in order to execute the judgement, the plaintiff must start proceedings for judicial review once again, and not a compulsory enforcement procedure. Secondly, a majority of the courts understand that the judge in charge of a compulsory enforcement is also empowered to make decisions of substance in regards to the main proceedings. Any gaps that derive from the obligations judicially imposed on the administration, will be solved by the judge himself.

A. – Imposition of coercive fines (*astreintes*)

Several mechanisms have been instituted to punish non-compliance by the administration, but also to force proper execution of the court's decisions. First, we will make reference to coercive fines (*astreintes*) as established in some legal orders. These are sometimes hard to distinguish from measures that incite enforcement or dissuade inaction (see section II.3). Their main difference lies in the preventive function of the latter, while the former come into play at a later stage of the procedure, once it is clear that the administration has made no action whatsoever in order to comply with the court's decision.

The coercive fine can be imposed either on the administration or on a civil servant, particularly he who was in charge of taking the appropriate execution measures. In Belgium (as in Greece) it is explicitly provided that coercive fines can only be imposed on "moral persons of public law, but not on civil servants or members of an organisation on an individual basis". On the contrary, Austria, Bulgaria, Colombia and Spain provide for coercive fines on civil servants whenever a breach of a court decision is involved, although the Austrian regime is only exercised *a posteriori*, once the judgement has been enforced.

In some legal orders it is necessary to prove the administration's inaction, and that may lead to the initiation of new proceedings. Such is the case of Belgium, where the court must verify that the authority has indeed ignored the force of *res iudicata*. It is interesting to note how the Belgian system increases the powers of the court during the procedures of compulsory enforcement. Thus the coercive fine, that must be requested by the plaintiff, can be adopted along with other measures, such as an injunction, or the imposition of an administrative duty to act. It must be noted that the Belgian courts have, as a rule, only the power to annul an act, but not to impose specific duties on the administration.

In the French legal system (which has been used as a model for the future reform of coercive fines in Benin), coercive fines can be adopted by the court, as in Belgium, in a different judgement from the one that solved the main proceedings, or in the same decision (and here is the difference with the Belgian system). The coercive fine as a punishment for non-execution is, as it was previously outlined, a different institution from the coercive fines of a provisional and preventive nature. However, the French report has stated several cases in which the court may use the coercive fine (in its final, and not preventive, form) as a dissuasive

measure. Coercive fines can thus be accompanied by the grant of a delay so that the administration can fulfil its duties. If the administration accepts the delay and finally enforces the judgement, the coercive fine becomes void. This is also the solution given in the Netherlands, although its report has stated that coercive fines are rarely used, for the authorities usually enforce the court's decisions.

In Spain, by the grant of a delay the court also confirms the initiation of compulsory enforcement proceedings. As the Spanish report has stated, such delay does not necessarily mean that the authorities can still enforce on a voluntary basis. The administration is bound by the new time-period and by the obligations imposed in the court's decision. Once the compulsory proceedings begin, the court may use coercive mechanisms provided by legislation. In order to impose a coercive fine, the exact amount must be previously determined, and it must comply with the principle of proportionality. Also, the court must take into consideration the type of activity to be accomplished by the authorities, the scope of the delay, its damaging effects and the defendant's economic resources. It must be noted that Spanish law only allows the imposition of coercive fines on individuals, and precludes their application to administrations as such.

B. – Disciplinary sanctions and imprisonment

Besides coercive fines, disciplinary sanctions and imprisonment are other additional measures at the hands of the courts.

As we pointed out in previous pages, imprisonment is a measure attached to legal orders close to English law (see reports from Australia or England and Wales, but also Finland), although it is clear that each system has undergone different experiences. In other States such as Colombia, the arrest of authorities can be an alternative in order to dissuade non-compliance, albeit under specific circumstances (such is the case of constitutional remedies known as “terminating, concluding protection and civil actions”).

In Austria, civil servants who use their powers in order to breach individual rights, either conscious or unconscious of their actions, will be punished according to the Austrian Criminal Code and judged by the criminal courts.

The Criminal Code will also be implemented in Belgium in specific cases where a civil servant eludes the obligations set out in a court's decision, or in the order of a higher administrative authority. Criminal proceedings can also be initiated when the civil servant eludes an extended time-limit granted by the court.

Disciplinary sanctions are provided in Greece in order to punish civil servants responsible for executing the court's judgements. Criminal charges are employed as complementary measures.

In Spain, during compulsory enforcement procedures, the court can also draw up a report with the aim of initiating criminal proceedings.

C. – Subsidiary enforcement

Subsidiary enforcement is a form of compulsory enforcement in which the court, or agents appointed by the court, perform themselves the specific obligations derived from the judgement. As a type of compulsory execution, subsidiary

enforcement is quite different from the previously mentioned mechanisms of enforcement.

D. – State liability

Lastly, reference must be made to State liability. This might be an efficient way to dissuade the administration from failing to execute judgements, but it may also provide the citizen with a sum of money that can fulfil his interests.

A number of reports have mentioned State liability as a sort of corollary to the system. The Netherlands' report admits that in certain cases a claim for damages is the only course of action left to a party. This remedy is also available in Austria, England and Wales, as a claim against damage caused by the administration's inaction. In Belgium, liability can have its source in a direct claim for damages filed against the administration.

In Spain, the power to claim damages from the administration for non-execution is not provided by statute. However, the case-law has gradually accepted that State liability will arise whenever the administration ignores its duty to execute a judgement, or in case of incomplete or defective execution.

Lastly, State liability in Turkey can either derive from the Constitution, or from specific statutory provisions. Constitution-based liability will arise from the breach of a principle derived from the rule of law. Statute-based liability can be either criminal, financial or political. In all cases, liability can involve either the administration as a whole, or one of its employees. Also, in Moroccan legal scholarship supports personal liability of public authorities whenever they decline to fulfil the Court's judgements. On the contrary, in Senegal, the personal liability of civil servants and officials has never been considered.

III. – GUARANTEES OF EFFECTIVE EXECUTION

1. – Extra-judicial means

Implementing judicial decisions is still a highly adjudicative function in most States, and extra-judicial means can hardly be equated to the instruments described in section II of this report. Recourse to extra-judicial mechanisms is still a secondary alternative, but it shows a tendency to strengthen the main enforcement proceedings. It is certainly true that the enforcement actions in section II are the principal source of implementation, but they can be supported by the following techniques: Mediators, parliamentary supervision, public reports, disciplinary action over civil servants and media control. Reports from Austria, Belgium, Finland, Greece, Mali, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey and England and Wales have made references to some of these mechanisms, although special emphasis must be put on mediators, also known, in the Scandinavian tradition, as *Ombudsman*.

In Austria, Belgium, Finland, Greece, Mali, Morocco, Senegal, Spain, Sweden and Switzerland, mediators play an important role in guaranteeing the authorities' exercise of powers, including judicial action. It must be noted that in Mali, article 13 of the Mediator Act has provided for specific mediating powers in case of deficiencies or lack of implementation of judicial decisions. Generally,

as in Belgium, mediators are banned in affairs previously submitted to judicial scrutiny in concrete cases. In other cases their powers can be guaranteed by constitutional provisions, as in the case of Greece or Spain (article 103.9 of the Greek Constitution and article 54 of the Spanish Constitution). In some cases, they can be created in governmental regions within a State, as in Switzerland (the *cantons* of Zurich and Vaud, the *demi-cantons* of Bâle-Ville and Bâle-Campagne, and the cities of Zurich, Winterthur and Berne have their respective mediator in public affairs), or based on specialised areas of administrative action, as in Spain. It must be noted that mediators play no adjudicative function whatsoever, and their roles are mainly of a consultative nature between the parties to a case, with the sole purpose of arranging a proper and efficient solution to a particular problem. The role of a mediator over judicial enforcement actions can also be circumscribed to the search for common ground between the citizen and the defendant authority, but it can reach no binding decision. Only the reports of Sweden and Greece point out to the capacity of the Swedish and Greek mediators to initiate proceedings, but their role is still confined to a non-binding and solution-oriented role (although compatible with criminal actions to be taken by the mediator himself, in the case of Sweden). Despite the lack of powers, mediators appear to be highly respected according to all reports, and their activities are made public in their reports.

In England and Wales, Parliament has a considerable role in supervising the execution of administrative judicial decisions, particularly through the tasks assigned to the Parliamentary Commissioner for Administration. Although its powers are limited, a similar and more powerful institution has been created for Northern Ireland: the Commissioner for Complaints, who can ask the Attorney General to apply to the High Court for an injunction or other relief, in contrast with the Parliamentary Commissioner for Administration. The Austrian report also highlights the task of members of Parliament, in order to disclose deficiencies in the exercise of public powers, including judicial activities and administrative compliance with these. The right of petition is another parliamentary institution outlined by the German and Spanish reports, and it allows citizens directly to pose questions before members of Government sitting in Parliament.

Another source of democratic extra-judicial control can be found in Mali, where Government is annually exposed to the so-called “space of democratic interpellation” (SDI) since 1992. This is an original source of democratic participation and control, which allows citizens to pose questions to the Government on matters relating to maladministration. The SDI resumes its activities once a year, and it is chaired by the Minister of Justice. Although its functions are presently under reconsideration, it as an open and transparent mechanism highly appreciated by citizens of Mali, and thus an efficient way of keeping public officials under media scrutiny.

Transparency can also be a useful means to guarantee the execution of administrative judicial decisions. Thus, the Austrian legal system provides for an annual Administrative Court report, describing its activities and outlining the major difficulties found during the course of the year. It is merely an informative instrument, but it proves to be an efficient tool to keep track of the degree of compliance with the Austrian administrative courts.

Other sources that can also reinforce the implementation of administrative court decisions are disciplinary measures against responsible civil servants (pointed out by reports from Germany, Austria and Finland), and the supervisory role sometimes played by the media, particularly in highly publicised issues or test-cases (as highlighted by the report of England and Wales). These courses of action have been studied in section II of this paper.

2. – Access to the “executing judge”

This issue has been studied under section II and section III.1, of this paper. In order to avoid further repetition, we make reference to those sections.

3. – Implementation of out-of-court settlements

Reports from Benin, China, Finland, the Netherlands, Spain and England and Wales have given an account of the role of out-of-court settlements in their respective administrative orders, and their implementation. Particularly in the cases of China, the Netherlands and Spain, the execution of such settlements is judicially supervised, and the administrative court’s powers will be exercised as in the case of judgements. Settlements are available in order to agree, firstly, on the dispute, or secondly, on its actual solution. The reports from the Netherlands, Spain and England and Wales point out to the first type of settlements, while in Benin and Finland the second type appears to be more developed. The Chinese report mentions both types of settlements in its legal system.

In China, out-of-court settlements are available in order to agree on the main contents of the dispute, but specifically in cases dealing with State liability. However, it appears that settlements are more frequent when it comes to agree on the means of performance, and not on the main issue. In these cases, Chinese administrative law promotes the agreement among the parties. The procedural rules relating to these matters allow that a settlement may “alter the subject of performance, object, amount, time limit and the way of performance of the legally effective instruments”.

On the contrary, the Spanish legal system has developed the first type of settlement, relating to the contents of the case, and not its specific solution. Article 113 of the *Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* gives the parties the chance to enforce by judicial action settlements previously agreed on. In such cases, the court will implement the general system of enforcement of judicial decisions, with only a few exceptions. In the Netherlands, out-of-court settlements relating to the contents of the dispute can also be judicially enforced. According to Dutch Administrative law, “if a decision that is being challenged in administrative or judicial proceedings, is amended or revoked in the course of those proceedings, the objection or application for annulment is regarded as being directed against the new decision as well”. Therefore, the settlement becomes a formal source of administrative action submitted to review, and the provision just quoted empowers the courts to supervise the enforcement of the agreement.

**DÉCISIONS RELATIVES À
« L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS
DES JURIDICTIONS
ADMINISTRATIVES »**

ALLEMAGNE

Cour administrative fédérale **Compétences et attributions**

La juridiction administrative allemande se prononce en principe sur les droits subjectifs des requérants. Elle intervient pour annuler un acte administratif individuel ou, plus rarement, pour un règlement; pour condamner l'administration à des prestations, notamment prendre un acte administratif et constater l'existence ou inexistence d'un droit.

Trois instances sont prévues dans la juridiction administrative. La Cour suprême administrative (Bundesverwaltungsgericht) est en général juge de cassation. Elle est liée par les faits constatés par les instances précédentes et ne traite que des questions de droit.

Cour Suprême fédérale administrative, deuxième chambre Directrice du service S c. République Fédérale d'Allemagne 21 décembre 2001 ; Arrêt BverwG 2 AV 3.01

Procédure

Exécution des décisions juridictionnelles. Nominations à un emploi public. Exécution de l'arrêt imposant au service de statuer à nouveau sur une candidature.

Procedure

Execution of a judgement. Appointment to public office. Execution of a judgement ordering to re-examine an application.

Résumé

Le Service fédéral de renseignements ayant rejeté la demande de promotion d'un de ses fonctionnaires, la cour administrative supérieure exigea qu'il reconsidère sa position, qu'elle jugeait illégale. Le Service répondit qu'il le ferait, mais seulement au terme d'une réorganisation au cours de laquelle le poste convoité risquait de disparaître. Le fonctionnaire se porta derechef candidat et la Cour administrative fédérale, à nouveau saisie, a obligé le service à statuer sur cette candidature dans le délai d'un mois, sous astreinte. Le premier jugement était en effet devenu définitif et exécutoire depuis plus de trois mois et son exécution immédiate n'aurait pas, selon la cour, entravé de façon injustifiable le pouvoir discrétionnaire du service en matière d'organisation. Par ailleurs, l'objection tenant à l'inexistence ou à la caducité de la prétention matérielle sous-jacente ne peut affecter la force obligatoire du jugement : seul un autre jugement le pourrait.

Summary

The plaintiff was employed in the German Federal Intelligence Service and had applied for a higher post advertised within its hierarchy. The Federal Administrative Court had ruled in August 2001 that the Service's refusal to promote the applicant was not based on legal grounds and had obliged the Service to reconsider the plaintiff's application in light of the court's ruling. Instead, the Service informed the plaintiff that its internal organisation was going to be restructured, that the application would not be reconsidered until its completion, and that it was therefore uncertain whether the post applied for would still exist.

Upon receiving the plaintiff's new application, the court issued an order of enforcement against the Service. It threatened to impose a penalty of 2,000 Marks upon the Service if it failed to reconsider the plaintiff's application within four weeks.

Décision

Dans le contentieux administratif entre la directrice de service S., Requérante, et la République Fédérale d'Allemagne, Défenderesse, la deuxième chambre de la Cour suprême administrative fédérale a arrêté la décision suivante le 21 décembre 2001 :

Sur requête de la requérante, la défenderesse est mise en demeure, sous menace d'une astreinte de 2.000 DM, de déférer à l'obligation qui lui est imposée dans le jugement de la Cour suprême administrative fédérale du 16 août 2001 – BVerwG 2 A 3.00 – de statuer à nouveau, en tenant compte de la position de la Cour, sur la candidature de la requérante au poste de directrice du groupe d'enseignement des langues dans un délai de quatre semaines à compter de la signification du présent arrêt.

La défenderesse supporte les dépens.

Motifs :

La Cour fait droit à la requête de la requérante (§ 172, 1^{ère} phrase VwGO – Verwaltungsgerechtsordnung – Loi sur la juridiction administrative).

Il était possible et raisonnablement exigible que la défenderesse défère à l'obligation qui lui avait été imposée dans le jugement du 16 août 2001 de statuer à nouveau sur la candidature de la requérante dans le délai écoulé depuis la date exécutoire dudit jugement. Le jugement de la Cour suprême fédérale administrative a été signifié à la défenderesse le 28 août 2001; il est ainsi devenu définitif et exécutoire. Entre cette date et le dépôt de ladite requête, la défenderesse a disposé de presque trois mois et donc de suffisamment de temps pour satisfaire à son obligation de statuer à nouveau sur la candidature de la requérante en tenant compte de la position de la Cour.

La lettre de la défenderesse du 22 octobre 2001 ne satisfait pas à cette obligation. Dans cette lettre, la défenderesse communique ce qui suit à la requérante : « Le renouvellement du poste (...) sera différé pour l'instant, compte tenu de la nécessité d'attendre les résultats de l'audit organisationnel du département 4 en cours. Dans le cadre de cet audit organisationnel, une décision doit être prise sur le besoin de restructuration et de redéfinition des attributions futures du « service linguistique » et donc également sur le maintien ou la « coupe » future du poste (...). Il n'est donc pas certain que ce poste sera maintenu et si oui, son éventail d'attributions et partant, sa catégorie seront à déterminer. C'est la raison pour laquelle Madame... (la candidate) n'a pas été nommée par intérim à ce poste. » De ce fait, la défenderesse n'a pas rendu la décision de nomination imposée par le jugement, mais l'a différée, allant ainsi à l'encontre dudit jugement.

À la requête d'exécution du jugement, la défenderesse ne saurait opposer que le poste, dont le pourvoi constituait l'objet principal de la procédure, pourrait éventuellement être modifié ou même supprimé complètement et que « le pouvoir discrétionnaire du Service fédéral de renseignements en matière d'organisation s'en trouverait entravé de façon injustifiable si l'obligation imposée (...) était exécutée immédiatement (...) ». Dans une procédure visant à l'exécution d'un jugement, on ne peut arguer de l'inexistence ou de la caducité de la prétention matérielle sous-jacente qui fait l'objet de l'exécution. De telles objections concernent le droit sous-jacent, et non l'exécution du titre par voie forcée. Elles peuvent être soulevées dans une procédure de plainte renouvelée. L'allégation de la défenderesse selon laquelle le poste à pourvoir pourrait éventuellement faire l'objet de modifications touche à l'obligation matérielle découlant du jugement du 16 août 2001. Ladite obligation ne pourrait être privée de sa force obligatoire que par un autre jugement. En tout état de cause, l'allégation de la défenderesse ne revêt aucune pertinence au regard de la procédure visée au § 172 VwGO.

AUTRICHE

Cour suprême administrative **Compétences et attributions**

La Cour suprême administrative contrôle la légalité de l'action de l'administration publique (les affaires de finances et une grande partie des affaires d'assurance sociale sont également soumises à son contrôle).

Elle statue exclusivement sur les recours dans lesquels sont alléguées : l'illégalité d'une décision des autorités administratives ; la carence d'action des autorités administratives ; l'illégalité de certaines directives dans le domaine scolaire.

En principe, les juges de la Cour suprême administrative statuent dans le cadre d'un contrôle objectif en annulation ; toutefois, lorsqu'ils sont saisis d'un cas d'inaction de l'administration publique, ils se prononcent, au fond, sur l'affaire elle-même.

Cour Administrative Suprême
Arrêt du 23 janvier 2003
J c. bureau de douane de Salzbourg
Affaire n° 2000/16/0330

Procédure

Exécution des décisions juridictionnelles. Nouvelle décision administrative prise après annulation de la décision initiale et conformément à l'avis juridique exprimé par l'arrêt d'annulation.

Procedure

Execution of judgments. Decree issued in compliance with a decision quashing a previous judgment.

Résumé

Le Bureau de douane de Salzbourg frappe un particulier de droits et de taxes à l'importation, mais cette décision administrative est cassée par la Cour administrative Suprême pour vice de procédure.

Prenant acte de cette décision, le Bureau de douane fixe au particulier un nouveau montant à payer. Le requérant intente un recours contre cette décision de remplacement pour cause d'illégalité matérielle.

Estimant que la nouvelle décision prise par le Bureau des douanes correspondait à l'avis juridique exprimé dans l'arrêt de cassation, et que les faits étaient demeurés les mêmes, la Cour administrative suprême a rejeté le présent recours.

Summary

The Salzburg customs office imposed import duties and taxes on an individual, but the Supreme Administrative Court quashed this administrative decision because of a technical irregularity in the forms of proceeding.

Upon this Supreme Court decision, the customs office determined a new tax amount. The petitioner lodged an appeal against this replacing decision because of procedural errors.

In finding that the customs office's new decision corresponded to the legal view expressed in the quashing judgment and that the facts stayed the same, the Court dismissed the appeal.

Décision

AU NOM DE LA RÉPUBLIQUE

Le Verwaltungsgerichtshof sous la présidence du Président de chambre Dr. Waldner et par les conseillers Dr. Fellner et Dr. Kail en tant que juges, en présence du greffier Mag. Valenta, sur le recours formé par J à S., représenté par Dr. Johann Eder et d'autres avocats à 5020 Salzbourg, Giselakai 45, contre la décision de la Finanzlandesdirektion für Salzburg (direction régionale des finances de Salzbourg)

du 15 décembre 1999, n° ZRG 14/1-3/99, dans une affaire relative aux droits et taxes à l'importation, a dit pour droit :

Le recours est rejeté comme infondé.

Motifs de l'arrêt :

Par l'arrêt du 14 octobre 1999, n° 96/16/0183, le Verwaltungsgerichtshof a déjà été saisi dans une affaire concernant l'assujettissement des présentes marchandises aux droits et taxes à l'importation. Les passages suivants de l'exposé des faits dudit arrêt sont cités ci-après :

« Le 14 septembre 1993 le bureau de douane a transmis au requérant une liste de 84 points comprenant toutes les marchandises saisies, à savoir les armes, munitions et les pièces d'équipement militaire enregistrées en 56 points ainsi que les appareils radiotechniques enregistrés en 28 points. Le requérant ne s'est pas exprimé à cet égard.[...]

Par décision du 6 juin 1994 le bureau de douane de Salzbourg a frappé de droits et taxes à l'importation d'un montant de S 67.598, – (la pénalité de retard incluse) toutes les marchandises mentionnées aux 84 points de la liste.[...]

En supprimant 30 points [...] de la base d'imposition l'autorité défenderesse a partiellement fait droit au recours du requérant par la décision attaquée et, partant, il en résultait du nouveau calcul un montant total de S 61.759. [...]

C'est seulement à un moyen du recours que le Verwaltungsgerichtshof a fait droit. Le requérant a fait valoir que quant au point 56 de la liste trois appareils radiotechniques militaires avaient été évalués à un montant de S 5.000 tandis qu'il résultait de la procédure devant les tribunaux pénaux (dans une affaire relative à la Loi sur les matériaux de guerre) qu'il s'agissait seulement de deux appareils radiotechniques ce qui avait été aussi admis par l'autorité défenderesse dans son mémoire en défense. Il fallait donc réduire la base d'imposition s'élevant à S 167.980, d'un montant de S 5.000.

Le Verwaltungsgerichtshof a exposé textuellement dans ledit arrêt : « puisque les faits établis par l'autorité défenderesse nécessitent d'être complétés, la décision attaquée est affectée d'un vice de procédure. Aux termes de l'article 42 paragraphe 2 point 3 sous b de la Loi sur la procédure devant le Verwaltungsgerichtshof (ci-après «VwGG») il fallait donc casser et annuler la décision attaquée. »

Cet arrêt a été notifié aux représentants du requérant le 17 novembre 1999.

Par la suite, le 15 décembre 1999, l'autorité défenderesse a rendu la décision qui fait l'objet du présent recours. De nouveau, l'autorité défenderesse a partiellement fait droit à l'appel du requérant et suite à un nouveau calcul en tenant compte de la réduction de la base d'imposition exigée par le Verwaltungsgerichtshof elle a fixé les droits et taxes à l'importation à un montant total de S 60.357. À part la référence à l'arrêt du Verwaltungsgerichtshof la motivation de la décision attaquée est identique à la motivation de la décision du 18 juin 1996 qui auparavant a fait l'objet du recours du requérant devant le Verwaltungsgerichtshof.

Contre cette décision administrative le requérant a formé le présent recours dans lequel il demande la cassation de la décision attaquée pour cause d'illégalité matérielle.

L'autorité défenderesse a présenté les dossiers administratifs; en faisant observer que les points ayant entraîné la cassation de la décision d'appel antérieurement attaquée devant le Verwaltungsgerichtshof avaient été supprimés l'autorité défenderesse a renoncé à présenter un mémoire en défense. L'adjudication des frais et dépens pour la présentation des dossiers administratifs n'a pas été demandée.

Le Verwaltungsgerichtshof a considéré ce qui suit :

Il convient de souligner à titre liminaire que c'est une décision administrative du 15 décembre 1999 qui fait l'objet du présent contrôle par le Verwaltungsgerichtshof; des événements postérieurs, à savoir notamment l'avis du commissaire dans la procédure portant sur les infractions fiscales du 27 juin 2000 et l'arrêt pénal du 4 décembre 2000, ne peuvent en aucun cas entrer en ligne de compte.

Si le Verwaltungsgerichtshof a fait droit à un recours, les autorités administratives sont tenues aux termes de l'article 63 paragraphe 1 VwGG d'établir immédiatement dans l'affaire concernée avec les moyens à leur disposition la situation juridique correspondant à l'avis juridique exprimé par le Verwaltungsgerichtshof.

Une décision administrative de remplacement rendue conformément à l'article 63 paragraphe 1 VwGG peut être contrôlée par le Verwaltungsgerichtshof (suite à un nouveau recours) seulement quant à la question de savoir si la nouvelle décision administrative correspond à l'avis juridique exprimé dans le précédent arrêt de cassation. L'autorité administrative (et le Verwaltungsgerichtshof) est (sont) liée (liés) à l'avis juridique expressément exposé dans l'arrêt précédent et aux questions qui représentent une condition nécessaire pour le contenu de l'arrêt de cassation (voir l'arrêt du Verwaltungsgerichtshof du 5 mai 2002, n° 98/08/0186).

Si une autorité administrative rend une décision en observant son obligation d'établir conformément à l'article 63 paragraphe 1 VwGG la situation juridique correspondant à l'avis juridique du Verwaltungsgerichtshof, elle n'est pas tenue dans la procédure administrative suivant l'arrêt de cassation de procéder de sa propre initiative à d'autres enquêtes si, dans l'arrêt précédent, le Verwaltungsgerichtshof n'a pas constaté des vices de procédure et s'il a approuvé quant aux faits établis sur lesquels se basait la décision administrative l'opinion de l'autorité défenderesse. Si la partie elle-même ne présente pas non plus de nouveaux moyens de preuve qui pourraient entraîner un changement de la présomption des faits ou exiger des enquêtes supplémentaires, l'autorité administrative n'agit pas de manière illégale si elle prend pour base de sa décision de remplacement les faits antérieurement établis (voir l'arrêt du Verwaltungsgerichtshof du 25 juillet 2002, n° 98/07/0178).

En l'espèce [...] le Verwaltungsgerichtshof n'a pas constaté la présence de vices de procédure. L'autorité administrative n'était donc pas obligée de mener de sa propre initiative ultérieures des enquêtes. Après la notification de l'arrêt de cassation du Verwaltungsgerichtshof, il aurait incombé au requérant, d'indiquer d'éventuels changements de fait résultant des procédures pendantes portant

sur les infractions fiscales et d'exiger de pouvoir formuler des offres de preuves. Comme ceci a été omis par le requérant, l'autorité défenderesse était seulement tenue de satisfaire aux exigences de l'arrêt précédent auxquelles elle a répondu en éliminant le troisième appareil radiotechnique de la base d'imposition. Faute de coopération de la part du requérant il n'y avait pas d'autres obligations pour l'autorité défenderesse. Si ce n'est que dans son recours que le requérant a présenté le procès-verbal de la procédure portant sur les infractions fiscales du 17 décembre 1997 et la décision infirmative du Sénat d'appel auprès de la direction régionale de Salzbourg en tant qu'autorité de deuxième instance dans la procédure portant sur les infractions fiscales du 22 juin 1999, l'interdiction de présenter de nouveaux moyens découlant de l'article 42 paragraphe 1 VwGG doit être opposée au requérant.

Le recours se révélant partant infondé devait être rejeté conformément à l'article 42 paragraphe 1 VwGG. À la lumière de la jurisprudence citée, l'arrêt pouvait être rendu dans une chambre formée conformément à l'article 12 paragraphe 1 point 2 VwGG.

Comme le recours permettait de déduire qu'on ne pouvait pas attendre de la discussion orale l'éclaircissement ultérieur de l'affaire litigieuse et qu'il ne s'agissait pas, quant au droit subjectif invoqué par le requérant, de « civil rights » au sens de l'article 6 CEDH (voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 14 octobre 1987, n° B 267/86, VfSlg. [Recueil de la Jurisprudence de la Cour constitutionnelle] 11500, ainsi que l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 12 juillet 2001, 44759/98, Ferrazzini. Italie), la Cour était en droit de renoncer à une audience orale conformément à l'article 39 paragraphe 2 point 6 VwGG.

Cour Administrative Suprême
Arrêt du 4 Septembre 2003
Affaire n° 2001/09/0147

Procédure

Exécution des décisions juridictionnelles. Recours en carence. Pouvoir du juge statuant sur ce recours.

Procedure

Execution of judgments. Appeal against inactivity. Judge's power to adjudicate on appeals.

Résumé

Le requérant, titulaire d'une rente alimentaire conformément à la Loi Fédérale sur l'assistance aux victimes de la lutte pour une Autriche libre et démocratique et aux victimes de persécutions politiques, s'était vu demander par le Chef du gouvernement de Vienne de rembourser certains acomptes qui lui avaient été versés sous prétexte qu'ils dépassaient, pour les années 1991 et 1992, les montants des rentes nouvellement calculés.

Le Ministre Fédéral du travail et des affaires sociales fait droit à l'appel du requérant en modifiant la décision prise par le Chef du Gouvernement de Vienne : le requérant a le droit de toucher la rente versée pour l'année 1991. Cette décision est cependant annulée pour erreur matérielle.

Le requérant intente alors un recours en carence devant la Cour Suprême administrative contre le Ministre de la Sécurité Sociale pour manquement à une obligation de décision. La Cour Suprême ordonne au Ministre de rendre la décision exigée dans un délai de trois mois, mais celui-ci ne satisfait pas à cette obligation. Il est donc condamné aux dépens.

Summary

The petitioner, a recipient of a maintenance benefit in accordance with the federal law on the assistance for victims of the fight for a free and democratic Austria and victims of political persecutions, was asked by the city government of Vienna to return some of the instalments paid to him in 1991 and 1992 because they exceeded the newly calculated amounts of the maintenance benefits.

The petitioner lodged an appeal against the decision, and the Department of Work and Social Affairs asked Vienna's government to pay him the benefits for 1991. This decision, however, was quashed because of a substantive error.

The petitioner lodged an appeal against the inactivity of the Ministry before the Supreme Administrative Court, which decided that the respondent administrative authority had a three-month time span to render a new replacing decision. The Ministry did not fulfil its obligations and thus was ordered to pay costs.

Décision

AU NOM DE LA RÉPUBLIQUE

Le Verwaltungsgerichtshof sous la présidence du Président de chambre Dr. Germ et par les conseillers Dr. Händschke, Dr. Blaschek, Dr. Rosenmayr et Dr. Bachler en tant que juges, en présence du greffier Mag. Lamprecht, sur le recours formé par F. à W, représenté par Dr. Karl Klein, avocat à 1130 Vienne, Fleschgasse 34, contre le Ministre fédéral de la Sécurité Sociale et des questions propres aux différentes générations pour le manquement à l'obligation de décision dans une affaire relative à la Loi fédérale sur l'assistance aux victimes de la lutte pour une Autriche libre et démocratique et aux victimes de persécutions politiques (« Opferfürsorgegesetz »; ci-après « OFG ») a dit pour droit :

Aux termes des dispositions combinées des articles 42 paragraphe 4 et 62 paragraphe 2 de la Loi sur la procédure devant le Verwaltungsgerichtshof (ci-après « VwGG »), des articles 11 et 13 OFG et de l'article 13 de la Loi sur l'aide aux victimes de guerre (ci-après « KOVG 1957 ») la Cour fait droit à l'appel du requérant contre la décision du Chef du Gouvernement de Vienne du 20 mars 1996, par laquelle la rente alimentaire du requérant pour la période du 1^{er} janvier 1991 au 31 décembre 1994 a été à nouveau calculée. Ladite décision administrative initiale est cassée et annulée.

En même temps la Cour constate que la rente alimentaire est due au requérant conformément à l'OFG pour le montant prévu par la loi sans réduction.

La Fédération est tenue de rembourser au requérant pour frais et dépens dans un délai de deux semaines la somme de 991,20 EUR qui à défaut fera l'objet de mesures d'exécution.

Motifs de l'arrêt :

Le requérant né en 1927 est titulaire d'une rente alimentaire conformément à l'OFG. [...]

Le 20 mars 1996 le Chef du Gouvernement de Vienne a rendu la décision suivante sur la rente alimentaire du requérant :

« La décision de l'Office du Gouvernement de Vienne du 26 septembre 1991, n° MA 12-30/R/7, est modifiée et la rente alimentaire est calculée conformément aux dispositions combinées des articles 11 paragraphe 5 et 13, 11a OFG et de l'article 13 KOVG 1957 pour la période du 1^{er} janvier 1991 au 31 décembre 1994.

Rente alimentaire

- 1.1.1991 au 31.12.1991 : une rente alimentaire n'est pas due
- 1.1.1992 au 31.12.1992 : une rente alimentaire n'est pas due
- 1.1.1993 au 31.12.1993 : S 7.691, – – par mois
- 1.1.1994 au 31.12.1994 : S 8.169, – – par mois

Les acomptes versés sont mis en compte.

On constate que les rentes versées entre le 1.1.1991 et le 31.12.1992 n'étaient pas dues dans la mesure où elles ont dépassé les montants à nouveau calculés.

Partant, des prestations non dues ont été versées. La décision sur la possibilité de demander le remboursement des sommes non dues sera rendue après l'entrée en force de chose jugée de la présente décision. »

Par la décision rendue en cours d'instance le 5 décembre 1996 le Ministre fédéral du travail et des affaires sociales a partiellement fait droit à l'appel du requérant contre la décision du Chef du Gouvernement de Vienne du 20 mars 1996 et a modifié ladite décision de première instance de façon que « la rente alimentaire est fixée pour la période du 1.1.1991, au 1.12.1991 à un montant de S 1.482, – par mois, pour la période du 1.1.1993 au 31.12.1993, à un montant de S 6.768, – par mois et pour la période du 1.1.1994, au 31.12.1994 à un montant de S 8.191, – par mois. Le requérant n'a pas droit à la rente alimentaire pour la période du 1.1.1992 au 31.12.1992. En même temps on constate que pour l'année 1992 aucune aide alimentaire n'est due et que pendant la période du 1.1.1991 au 31.12.1994 des prestations non dues d'un montant de S 183.594, – ont été versées. La décision sur leur remboursement sera rendue séparément après l'entrée en force de chose jugée de la présente décision. »

Par l'arrêt du Verwaltungsgerichtshof du 21. Juin 2000, n° 97/09/0132, ladite décision d'appel du Ministre fédéral de travail et des affaires sociales du 5 décembre 1996 a été cassée et annulée pour erreur matérielle et la Fédération a été condamnée aux dépens.

Afin d'éviter des répétitions inutiles la Cour renvoie, conformément à l'article 43 paragraphe 2 VwGG, aux motifs relatifs à la cassation de ladite décision d'appel et à la motivation de l'arrêt du 21 juin 1997, n° 97/09/0132 (qui est connue des parties du procès).

L'arrêt n° 97/09/0132 a été notifié audit Ministre fédéral le 18 juillet 2000.

Par mémoire du 3 août 2001 (parvenu au greffe du Verwaltungsgerichtshof le 6 août 2001), le requérant a formé un recours devant le Verwaltungsgerichtshof contre le Ministre fédéral de la Sécurité Sociale et des questions propres aux différentes générations pour le manquement du Ministre à son obligation de décision et le requérant a demandé de faire droit à son appel contre la décision de première instance du Chef du Gouvernement de Vienne du 20 mars 1996 au sens dudit arrêt n° 97/09/0132, de lui accorder la rente alimentaire pour la période du 1^{er} janvier 1991 au 31 décembre 1994 et de condamner l'autorité défenderesse au remboursement des dépens du procès conformément aux dispositions de la loi.

Par ordonnance du 16 août 2001 le Verwaltungsgerichtshof a engagé la procédure préliminaire conformément à l'article 35 paragraphe 3 VwGG et a imposé à l'autorité défenderesse conformément à l'article 36 paragraphe 2 VwGG de rendre la décision exigée par le requérant dans un délai de trois mois.

Par mémoire du 27 novembre 2001 en présentant « tous les dossiers concernant le cas d'espèce » l'autorité défenderesse a formulé l'avis suivant relatif au recours en carence :

« [...] »

À cause des faits susmentionnés le Ministère fédéral de la Sécurité Sociale et des affaires propres aux questions de différentes générations considère que, dans le cas d'espèce, l'article 55 paragraphe 1 VwGG ne peut pas être appliqué

parce que les motifs qui empêchent de rendre la décision exigée dans le délai de carence ont été communiqués au requérant avant l'introduction du recours en carence (voir l'annotation du 11 juillet 2001) et parce que la carence est imputable à la partie requérante (article 55 paragraphes 2 et 3 VwGG).»

Par la suite, par ordonnance du 17 décembre 2001 le Verwaltungsgerichtshof a imposé au requérant aux termes de l'article 36 paragraphe 7 VwGG :

1) de formuler, respectivement, un avis écrit relatif au mémoire en défense et à l'avis de l'autorité défenderesse du 27 novembre 2001 ;

2) de présenter pour les années 1991 à 1994 une note relative à ses recettes de loyer concernant la maison située 1030 Vienne, Ggasse, d'y joindre des documents comptables et d'établir l'emploi de ces recettes ; de plus il a été imposé au requérant d'exposer de manière concrète pour les années 1991 à 1994 les recettes découlant de son patrimoine foncier non imputées sur le montant de sa rente alimentaire et de démontrer de quelle manière il avait utilisé de telles recettes.

En présentant l'avis/ les documents le requérant s'est acquitté de cette obligation dans le délai fixé par la Cour le 26 février 2002.

L'autorité défenderesse n'a pas répondu au mémoire du requérant du 26 février 2002 qui pourtant avait été correctement notifié à l'autorité.

Le Verwaltungsgerichtshof a considéré ce qui suit :

Conformément à l'article 132 B-VG (Loi constitutionnelle fédérale) un recours en carence peut être introduit par celui qui était partie dans la procédure administrative en question et en droit d'exiger une décision.

Aux termes de l'article 27 VwGG un recours en carence peut être introduit seulement si l'autorité administrative suprême qui peut être saisie dans la procédure administrative soit en cours d'instance soit suite à une demande de dévolution de l'obligation de décision a été saisie par une partie et si dans un délai de six mois cette autorité n'a pas statué dans l'affaire elle-même.

Comme l'autorité défenderesse n'a pas non plus rendu la décision demandée par le requérant dans le délai fixé conformément à l'article 36 paragraphe 2 VwGG, la compétence pour décider dans l'affaire elle-même est passée au Verwaltungsgerichtshof.

Par la décision initiale attaquée dans la procédure d'appel le Chef du Gouvernement de Vienne a nouvellement calculé la rente alimentaire du requérant pour les années 1991 à 1994 conformément à l'OFG en estimant que le requérant avait reçu des recettes qui diminuant la rente alimentaire devaient être imputées sur le montant de la rente conformément aux dispositions combinées de l'article 13 KOVG 1957 et de l'article 11 paragraphe 13 OFG.

Comme il a été expliqué par le Verwaltungsgerichtshof dans l'arrêt du 21 juin 2000, n° 97/09/0132, les considérations de l'autorité administrative relatives à l'imputation d'intérêts fictifs qui comporteraient l'interdiction de l'investissement réalisé par le requérant (accroissement de sa quote-part dans la copropriété) sont illicites et contraires à la loi.

Dans la procédure d'appel suivant ledit arrêt l'autorité défenderesse était tenue – comme il a été démontré dans l'arrêt susmentionné – de tenir éventuellement compte de recettes seulement dans la mesure où le requérant avait effectivement reçu des recettes non imputables (au sens de la loi sur les rapports locatifs) dans la période en question.

Il peut être déduit de l'avis du 27 novembre 2001 formulé par l'autorité défenderesse que l'enquête qu'elle a menée dans ce sens est restée sans résultat et que l'autorité n'a pas pu constater la perception de telles recettes par le requérant.

[...]

Ainsi la Cour était tenue de faire droit à l'appel justifié du requérant contre la décision administrative initiale par laquelle la rente alimentaire du requérant avait été diminuée suite à un nouveau calcul illicite, de casser et d'annuler définitivement ladite décision initiale sans la remplacer et d'accorder au requérant conformément à l'OFG la rente alimentaire pour la période en question au montant prévu par la loi sans réduction (en conformité avec les limites de revenus respectives prévues par l'article 11 paragraphe 5 OFG).

La décision sur les dépens du procès se base sur les dispositions combinées des articles 47 ss., notamment aussi de l'article 55 paragraphe 1 VwGG, et du règlement du Chancelier Fédéral; Journal Officiel II n° 333/2003.

L'autorité défenderesse n'a pas su présenter de motifs au sens de l'article 55 paragraphe 2 VwGG et le retard de la décision administrative n'était pas non plus uniquement imputable au requérant. Eu égard aux enquêtes sans résultat portant sur des revenus à imputer au requérant, rien n'empêchait l'autorité administrative de rendre la décision de remplacement. Le fait qu'aucune décision administrative (au sens d'une décision conforme au dispositif du présent arrêt) n'a été rendue parce que l'autorité défenderesse pensait pouvoir constater (suite à d'ultérieures démarches d'enquête) des revenus à imputer sur la rente alimentaire, n'est pas (encore beaucoup moins qu'une faute exclusive) imputable au requérant. De surcroît, dans la procédure d'appel suivant l'arrêt du 21 juin 2000, l'autorité défenderesse aurait été tenue de diriger ses enquêtes sur les contenus délimités dans ledit arrêt et dans l'ordonnance de la Cour du 17 décembre 2001. Les dossiers administratifs présentés ne permettent pas de conclure que l'autorité administrative avait exigé la participation du requérant (comme dans la procédure devant le Verwaltungsgerichtshof).

BELGIQUE

Conseil d'État Compétences et attributions

Le contentieux de l'annulation est l'attribution la plus importante de la section d'administration : à la requête de quiconque justifie d'un intérêt, la section peut annuler les règlements et les actes juridiques unilatéraux de toute autorité administrative ainsi que les décisions contentieuses administratives, c'est à dire celles des juridictions administratives, et ce pour un motif d'illégalité tiré de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité, de l'excès ou du détournement de pouvoir. S'y ajoutent le plein contentieux dans certaines matières (contentieux électoral, contentieux concernant la délimitation communale), la réparation d'un préjudice exceptionnel (réparation d'un dommage moral ou matériel) et quelques contentieux particuliers (accès aux documents administratifs, mutualités...).

Les conflits d'attribution sont réglés par la Cour de cassation (la plus haute juridiction judiciaire).

Le Conseil d'État, saisi d'un recours en annulation contre un règlement qui a été pris en exécution d'une loi, saisit la cour d'arbitrage (Cour constitutionnelle) d'une question préjudicielle s'il considère que le vice de constitutionnalité reproché affecte tant le règlement que la loi qu'il exécute.

Le Conseil d'État dispose également de compétences consultatives : les avants-projets, projets et propositions de loi, de décret et d'ordonnance, ainsi que les arrêtés réglementaires lui sont soumis. Il peut être aussi chargé de la coordination, de la codification ou de la simplification de la législation, ainsi que de la rédaction des textes d'avant-projets de lois ; de décrets, d'ordonnances, de règlements ou d'amendements.

**Conseil d'État,
Arrêt n°75.712 du 10 septembre 1998.
Affaire A.78.374/XIII-611 : Ville de WAVRE c.
Étienne EVRARD**

Procédure

Pouvoirs du juge. Modulation dans le temps d'une annulation.

Procedure

Judge's power to adjudicate. Retroactive effects of a decision.

Résumé

Un premier arrêt du Conseil d'État annule des modifications apportées au plan de secteur de Wavre – Jodoigne – Perwez par l'Exécutif régional wallon le 6 août 1992 (arrêt n° 71.610 du 5 février 1998). Dérogeant à la rétroactivité dont est en règle assorti tout arrêt d'annulation, le Conseil d'État décide toutefois de maintenir les effets de l'acte annulé jusqu'au 31 décembre 1998. Cette période correspond au temps qu'il juge nécessaire à une administration diligente pour se prononcer à nouveau sur la destination de la zone.

Interrogé par la ville de Wavre sur la question de savoir si l'arrêt précité autorise, avant le 31 décembre 1998, la délivrance de nouveaux permis d'urbanisme, celle de nouveaux permis d'exploiter ou encore la vente de parcelles dans le périmètre annulé, le Conseil d'État répond, dans le présent arrêt qu'en maintenant provisoirement les effets de l'acte annulé il a voulu, pendant la période considérée, prémunir les permis de bâtir et d'exploiter délivrés sous l'empire de l'arrêté annulé et permettre aux autorités compétentes de se prononcer sur des demandes de permis dont elle était saisie à la date de l'arrêt. En ce que la demande d'interprétation est relative à la question de savoir si la vente de parcelles est encore autorisée, le Conseil d'État décline sa compétence au motif qu'elle porte sur des droits civils.

Summary

Judgment n° 71.610 of 5 February 1998 annulled amendments brought to the Wavre-Jodoigne-Perwez area plan on 6 August 1992 by the Walloon regional government. However, departing from the rule of retroactivity, which is a rule for every annulment that it pronounces, the Council of State decided to maintain the effects of the annulled act until 31 December 1998. The Council deemed this period of time necessary for a conscientious authority to take a new decision on the allocation of the area.

The city of Wavre asked whether, in accordance with the aforementioned judgment, new licences to build or new exploitation permits could be issued or allotments be sold within the annulled area up to 31 December 1998. The Council of State answered in its judgment n° 75.712 that by maintaining temporarily the effects of the annulled act, it intended to protect during the said period the licences to build and exploitation permits issued under the annulled decree and to allow the competent authorities to take a decision on the applications that they had already received by the time of the judgment. The Council of State declined jurisdiction

to interpret whether the sale of plots was still allowed on the grounds that it was a matter of common law.

Décision

Vu la requête introduite le 22 avril 1998 par la ville de Wavre qui demande au Conseil d'État de procéder à l'interprétation de son arrêt n° 71.610 prononcé le 5 février 1998, en cause Étienne E. contre la Région wallonne, afin de préciser la portée de la phrase suivante, extraite de son dispositif :

« Les effets de l'acte annulé sont toutefois maintenus provisoirement jusqu'au 31 décembre 1998 » ;

Vu l'ordonnance du 30 avril 1998 ordonnant la réduction des délais prescrits pour les actes de la procédure ;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés ;

Vu le rapport de M^{me} GUFFENS, auditeur au Conseil d'État ;

Vu l'ordonnance du 3 juillet 1998 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport ;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires ;

Vu l'ordonnance du 13 août 1998, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 3 septembre 1998 ;

Entendu, en son rapport, M^{me} GEHLEN, conseiller d'État ;

Entendu, en leurs observations, Me B. PAQUES, avocat, comparaissant pour la ville de Wavre, Me G. DEMEZ, avocat, comparaissant pour le requérant originaire et Me S. DEPRE, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse originaire ;

Entendu, en son avis en partie conforme, M^{me} GUFFENS, auditeur ;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ;

Considérant que l'arrêt du Conseil d'État n° 71.610 du 5 février 1998 annule l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 6 août 1992 arrêtant définitivement la modification partielle des planches 32/5, 40/1, 40/3 et 40/4 du plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez dans la mesure où il étend vers l'est la zone industrielle située au nord de Wavre, dite « Parc de la Noire Epine » ; que l'alinéa 2 de l'article 1^{er} du dispositif de cet arrêt porte que « les effets de l'acte annulé sont toutefois maintenus provisoirement jusqu'au 31 décembre 1998 » ;

Considérant que, par le biais d'une action en cessation intentée sur la base de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, la commune de Huldenberg et deux associations sans but lucratif demandent au président du tribunal de première instance de Namur d'interdire à la Région wallonne, à la province du Brabant wallon, à la ville de Wavre et à l'Intercommunale du Brabant wallon (I.B.W.) de délivrer des permis de bâtir ou d'exploiter, et de vendre des parcelles ou des bâtiments situés dans

le périmètre des extensions du zoning nord de Wavre ; que, dans le cadre de cette action, les parties soutiennent des thèses opposées quant à la portée de l'alinéa 2 de l'article 1^{er} du dispositif de l'arrêt n° 71.610 précité ;

Considérant que la ville de Wavre invite le Conseil d'État (XIII^e chambre) à procéder « à l'interprétation de son arrêt prononcé le 5 février 1998 (n° 71.610) afin de savoir si son dispositif permet, avant le 31 décembre 1998, de délivrer de nouveaux permis d'urbanisme, de nouveaux permis d'exploiter ou encore de vendre des parcelles dans le périmètre annulé » ;

Considérant que, pour la Région wallonne, « Dès lors qu'une disposition particulière, telle que celle qui est contenue dans l'arrêt n° 71.610, retarde la rétroactivité de l'acte attaqué, il faut en déduire que l'acte annulé ne sera censé n'avoir jamais existé qu'à partir du 1^{er} janvier 1999 « et » qu'en d'autres termes, l'acte annulé continue(ra) à produire tous ses effets jusqu'au 31 décembre 1998 » ;

Considérant que le requérant originaire, après avoir rappelé l'étendue du pouvoir du juge saisi d'une demande d'interprétation, estime « qu'il est manifeste que la finalité poursuivie est de préserver les entreprises déjà installées dans la zone » ; qu'il rappelle également que l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État est calqué sur l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage et cite des commentaires consacrés à ces dispositions ; qu'il conclut « que seuls les effets nés de l'acte annulé sont maintenus provisoirement jusqu'au 31 décembre 1998 et qu'en aucun cas, l'acte réglementaire ne peut servir de fondement juridique pour des actes futurs, c'est-à-dire postérieurs à l'arrêt d'annulation, [et qu']il en est d'autant plus ainsi qu'en l'espèce, le maintien autorisé des effets nés de l'acte annulé n'est que provisoire » ;

Considérant que la ville de Wavre analyse la portée de la faculté conférée au Conseil d'État par l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État ainsi que la genèse de l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale précitée sur la Cour d'arbitrage, les commentaires de cette disposition, l'application que la Cour en a faite ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes qui dispose d'une faculté identique ; que, passant en revue les interprétations qui pourraient être données à l'arrêt n° 71.610, elle conclut comme suit :

« Si l'on devait considérer que les effets visés s'entendent uniquement des permis accordés antérieurement à l'arrêt, on se trouverait devant une situation paradoxale dans laquelle ces permis seraient soustraits à l'effet de l'annulation jusqu'au 31 décembre 1998, pour y être ensuite à nouveau soumis après cette date. Pareilles vicissitudes ne correspondent pas à un règlement rationnel des conséquences d'un arrêt d'annulation.

Si, au contraire, on interprète l'arrêt comme maintenant provisoirement l'ensemble des effets de l'acte annulé, il règle ces conséquences de manière tout à fait logique, puisqu'il permet de maintenir les effets de l'acte annulé pendant le temps nécessaire pour que l'autorité se prononce à nouveau, et par hypothèse régulièrement, sur l'affectation de la zone. (...) » ;

Considérant que les motifs liés à la partie du dispositif de l'arrêt n° 71.610 faisant l'objet de la demande d'interprétation sont les suivants :

« Considérant qu'à la suite de cette annulation partielle, il incombera à la partie adverse de se prononcer à nouveau sur la destination de la zone considérée; que les motifs justifiant l'annulation laissent intact le pouvoir d'appréciation de la partie adverse quant à cette destination; que l'article 14ter des lois coordonnées sur le Conseil d'État permet à la section d'administration, lorsqu'elle l'estime nécessaire, de maintenir provisoirement et pour un délai qu'elle détermine, les effets des dispositions d'actes réglementaires annulés; qu'en l'espèce, en raison de l'ampleur des difficultés administratives et financières qui pourraient résulter, pour les entreprises qui se sont implantées dans la zone, de l'annulation partielle du plan de secteur et de son effet rétroactif, il convient de maintenir les effets de l'acte annulé pendant le temps nécessaire à une administration diligente pour se prononcer à nouveau sur la destination de la zone »;

Considérant que l'arrêt n° 71.610 a eu égard, notamment, à l'effet rétroactif de l'annulation partielle qu'il a décidée; que, dans cette mesure, il a eu en vue les permis de bâtir et d'exploiter délivrés sous l'empire de l'arrêté annulé; qu'en effet, même si ces actes individuels sont devenus définitifs faute d'avoir fait l'objet d'un recours en annulation, leur légalité est susceptible d'être mise en cause devant les tribunaux de l'ordre judiciaire qui, sur la base de l'article 159 de la Constitution, se reconnaissent le pouvoir de refuser l'application d'actes individuels illégaux, ceux-ci fussent-ils devenus définitifs;

Considérant que l'arrêt n° 71.610 a également eu égard à l'ampleur des difficultés administratives et financières qui pourraient résulter, pour les entreprises implantées dans la zone, de l'annulation partielle du plan de secteur; qu'il a ainsi eu en vue la situation des entreprises titulaires d'un droit leur permettant, sous réserve de l'obtention des autorisations requises, d'utiliser des terrains situés dans le périmètre visé par l'annulation pour y ériger des bâtiments et y exercer une activité conforme à la destination de la zone et qui auraient introduit une demande d'autorisation sur laquelle les autorités administratives n'auraient pas encore définitivement statué; que l'arrêt a entendu maintenir provisoirement les effets de l'arrêté annulé pour permettre, le cas échéant, aux autorités compétentes, saisies de demandes ou de recours, de fonder la délivrance de nouveaux permis sur l'acte annulé en attendant une nouvelle décision sur la destination de la zone;

Considérant qu'il n'appartient pas au Conseil d'État, saisi d'une demande d'annulation, de se prononcer sur des droits civils ou sur les effets d'un arrêt d'annulation quant à de tels droits; qu'il n'a pas de pouvoirs plus étendus lorsqu'il est saisi d'une demande d'interprétation d'un de ses arrêts; qu'il n'est par conséquent pas compétent pour dire si le dispositif de l'arrêt n° 71.610 permet ou non « de vendre des parcelles dans le périmètre annulé »,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

L'alinéa 2 de l'article 1^{er} du dispositif de l'arrêt n° 71.610 du 5 février 1998 doit se comprendre comme maintenant provisoirement les effets de l'acte annulé pour les permis déjà délivrés à cette date ainsi que pour les demandes ou recours dont les autorités administratives compétentes étaient saisies à cette même date.

La demande d'interprétation est irrecevable en tant qu'elle invite le Conseil d'État à dire si le dispositif de l'arrêt n° 71.610 permet, avant le 31 décembre 1998, de vendre des parcelles dans le périmètre annulé.

Article 2.

Le texte suivant sera publié en entier au Moniteur belge :

« L'article 1^{er} du dispositif de l'arrêt n° 71.610 du 5 février 1998 est rédigé comme suit :

« Est annulé l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 6 août 1992 arrêtant définitivement la modification partielle des planches 32/5, 40/1, 40/3 et 40/4 du plan de secteur de Wavre-Jodoigne-Perwez dans la mesure où il étend vers l'est la zone industrielle située au nord de Wavre, dite Parc de la Noire Epine.

Les effets de l'acte annulé sont toutefois maintenus provisoirement jusqu'au 31 décembre 1998 ».

L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du dispositif de l'arrêt n° 75.712 du 10 septembre 1998 en donne l'interprétation suivante :

« L'alinéa 2 de l'article 1^{er} du dispositif de l'arrêt n° 71.610 du 5 février 1998 doit se comprendre comme maintenant provisoirement les effets de l'acte annulé pour les permis déjà délivrés à cette date ainsi que pour les demandes ou recours dont les autorités administratives compétentes étaient saisies à cette même date ».

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le dix septembre 1998.

**Conseil d'État,
Arrêt n°127.742 du 4 février 2004.
Affaire A.142.369/VIII-3802: C. L. c. État belge**

Procédure

Exécution des décisions juridictionnelles. Annulation de la révocation d'un agent public intervenue lors du délai raisonnable. Conséquences.

Procedure

Execution of judgements. Annulment of an administrative act issued by a public servant. Consequences.

Résumé

Fonctionnaire au ministère des Finances, Christian L. est suspendu dans l'intérêt du service le 23 octobre 1996 pour diverses irrégularités commises dans l'exercice de ses fonctions. La procédure disciplinaire entamée contre lui en raison de celles-ci aboutit à sa révocation le 2 février 2001. Respectivement les 9 avril 2001 et 12 novembre 2002, le Conseil d'État suspend puis annule cette révocation parce qu'elle n'a pas été décidée dans un délai raisonnable. À la suite de ces arrêts, un arrêté ministériel met fin à la suspension préventive de l'intéressé à partir du 31 janvier 2003.

L'arrêt n°127.742 ordonne au ministre des Finances de se conformer à l'arrêt d'annulation du 12 novembre 2002 en mettant fin, sous peine d'astreinte, à cette suspension préventive à partir du 2 février 2001. À l'appui de sa décision, le Conseil d'État considère qu'à la suite de son arrêt du 12 novembre 2002 portant annulation de la révocation du 2 février 2001, son destinataire ne pouvait plus faire l'objet d'une nouvelle procédure disciplinaire et donc qu'il n'était plus non plus susceptible d'être suspendu dans l'intérêt du service au-delà de cette date.

Summary

Christian L., a civil servant at the Ministry of Finance, was suspended from office on 23 October 1996 on administrative grounds due to various irregularities he had committed in his duties. The disciplinary proceedings, which were started against him as a result of these irregularities, led to his removal from office on 2 February 2001. The Council of State suspended and annulled this removal on 9 April 2001 and 12 November 2002, respectively, because the decision relating to it had not been taken within a reasonable time. Following these judgments, a ministerial decree put an end to the precautionary suspension of the party concerned starting 31 January.

Judgment n° 127.742 ordered the Ministry of Finance to comply with the 12 November 2002 annulment judgment by ending the precautionary suspension from 2 February 2001 onwards. It also threatened a daily penalty in case of non-compliance. On the basis of its ruling, the Council of State deemed that following its 12 November 2002 judgment annulling the 2 February 2001 removal of office, the interested party could no longer be subject to a new disciplinary action, nor could he be suspended on administrative grounds beyond this date.

Décision

Vu la requête introduite le 3 octobre 2003 par Christian L. qui demande :

« pour méconnaissance de l'autorité de chose jugée de [l'] arrêt n° 112.461, du 12 novembre 2002 la condamnation de la partie adverse

– à retirer l'arrêté du 27 janvier 2003 du Ministre des Finances mettant fin à partir du 31 janvier 2003, au soir, à la suspension préventive [de ses] fonctions [...];

– à adopter un arrêté ministériel mettant fin à partir du 2 février 2001, au soir, à la mesure de suspension [de ses] fonctions décidées par un arrêté ministériel du 23 octobre 1996;

le tout sous le couvert d'une astreinte de 2.500 euros par jour de retard mis à exécuter l'arrêt à intervenir [...];

Vu la note d'observations de la partie adverse;

Vu le rapport de M. AMELYNCK, auditeur au Conseil d'État;

Vu les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, notamment l'article 36, rétabli par la loi du 17 octobre 1990;

Vu l'ordonnance du 18 novembre 2003 fixant l'affaire à l'audience du 19 décembre 2003;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu en leurs observations, Me JASPAR, loco Me LEVERT, avocat, comparaisant pour la partie requérante et M^{me} ROLAND, inspecteur d'administration fiscale, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. AMELYNCK, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les circonstances de la cause se présentent comme suit :

1. Le requérant, né le 12 août 1958, travaille dans les services de la partie adverse depuis 1979. Il y est nommé à titre définitif et affecté dans les services de l'administration de la T.V.A., de l'enregistrement et des domaines.

2. Considérant notamment que le requérant « a été arrêté le 2 octobre 1996 pour des irrégularités commises dans l'exercice de sa fonction », le Ministre des finances prend, le 23 octobre 1996, un arrêté par lequel il le suspend dans l'intérêt du service à partir du 15 octobre 1996.

3. Par un arrêté ministériel du 26 septembre 1997, le requérant est par ailleurs « privé de la faculté de faire valoir ses titres à la promotion et à l'avancement dans son échelle de traitement, à partir du 10 janvier 1997 et pour toute la durée de sa suspension dans l'intérêt du service ». Aux termes du même arrêté, « à partir de la même date, son traitement est réduit à 80 % (...) pour la durée de la suspension ».

4. Le 7 décembre 1998, le tribunal de première instance de Bruxelles juge les préventions de tentative d'extorsion et de corruption passive établies dans le chef du requérant, mais ordonne la suspension simple du prononcé de la condamnation.

5. Une procédure disciplinaire est ensuite menée par la partie adverse à l'encontre du requérant, à l'issue de laquelle il est révoqué de ses fonctions par un arrêté royal du 2 février 2001.

6. Le requérant introduit une requête en annulation à l'encontre de cet arrêté royal. Il en sollicite également la suspension, par une demande distincte, introduite sous le bénéfice de l'extrême urgence.

Le 9 avril 2001, par son arrêt n° 94.650, le Conseil d'État suspend l'exécution de l'arrêté royal précité. Il l'annule ensuite, le 12 novembre 2002, par son arrêt n° 112.461.

Cet arrêt est notifié à la partie adverse le 26 novembre 2002.

7. Le 27 janvier 2003, le Ministre des finances prend un arrêté aux termes duquel il met fin à partir du 31 janvier 2003, au soir, à la suspension du requérant dans l'intérêt du service.

Le même jour, le directeur général de l'administration de la fiscalité des entreprises et des revenus prend un arrêté aux termes duquel le requérant est « déplacé par mesure d'ordre et dans l'intérêt du service vers les services de la direction régionale de la T.V.A. à Namur, à partir du 1^{er} février 2003 ».

Ces arrêtés sont notifiés au requérant par courrier recommandé du 29 janvier 2003. Ce dernier en accuse réception le 3 février 2003.

8. Le 12 mars 2003, l'avocat du requérant met la partie adverse en demeure de retirer l'arrêté du 27 janvier 2003.

9. Le 28 mars 2003, le requérant introduit une requête devant le Conseil d'État dans laquelle il postule « pour méconnaissance de l'autorité de chose jugée de [l'] arrêt n° 112.461, du 12 novembre 2002, l'annulation de l'arrêté du 27 janvier 2003 du Ministre des Finances mettant fin à partir du 31 janvier 2003, au soir, à la suspension [de ses] fonctions [...] dans l'intérêt du service ».

Ce recours, enrôlé sous le n° G/A. 134.867/VIII-3.535, est toujours pendant.

10. Le 1^{er} avril 2003, toujours par courrier recommandé, l'avocat du requérant écrit ce qui suit à la partie adverse :

« [...] Par un arrêt n° 112.461 du 12 novembre 2002, le Conseil d'État a annulé la révocation de mon client, au motif que le délai de la procédure disciplinaire était déraisonnable.

La conséquence d'un tel motif d'annulation est que l'autorité perd la compétence de pouvoir infliger une nouvelle sanction disciplinaire, dès lors que celle-ci interviendrait nécessairement en dehors du délai raisonnable.

Par voie de conséquence, je me vois dans l'obligation de vous mettre en demeure de réintégrer mon client, de procéder à la reconstruction de sa carrière administrative et pécuniaire, d'adopter un arrêté ministériel mettant fin à partir du

2 février 2001 à la mesure de suspension de ses fonctions décidées par un arrêté ministériel du 23 octobre 1996 et de procéder au retrait à la date du 10 janvier 1997 de l'arrêté ministériel du 26 septembre 1997 le privant de la faculté de faire valoir ses titres et mérites à la promotion et à l'avancement dans son échelle de traitement et réduisant, pour la durée de la suspension préventive, son traitement à 80 % ».

11. Le 2 avril 2003, la partie adverse transmet à l'avocat du requérant un arrêté du Ministre des finances du 28 février 2003, qui retire « l'arrêté du 26 septembre 1997 portant des mesures complémentaires à la suspension de ses fonctions dans l'intérêt du service [du requérant] ».

Elle l'informe de ce que cet arrêté est notifié au requérant le même jour, par la voie hiérarchique, et elle précise que « conformément aux commentaires des dispositions relatives à la suspension dans l'intérêt du service, [...] les mesures complémentaires qui ont été appliquées sont [...] retirées avec effet rétroactif ».

Le requérant vise l'arrêté précité du 28 février 2003 « pour réception », le 4 avril 2003 ;

Considérant que le requérant fait valoir qu'en raison du motif de l'annulation de la révocation qui lui avait été infligée, étant le dépassement du délai raisonnable, plus aucune peine disciplinaire ne pouvait être prononcée à son encontre et que « l'effet rétroactif de l'arrêt d'annulation prononcé par le Conseil d'État implique que la partie adverse se trouve dans la situation qui existait la veille du jour où l'acte administratif annulé par le Conseil d'État a été adopté » ; qu'il en déduit que la partie adverse n'avait d'autre choix que de retirer les mesures de suspension préventive avec effet la veille de la sanction disciplinaire annulée, soit dès le 2 février 2001 ;

Considérant que la partie adverse répond que le requérant n'a pas poursuivi l'annulation de l'arrêté le suspendant dans l'intérêt du service ni l'arrêté imposant des mesures complémentaires à cette suspension ; qu'elle estime que dès lors que ces mesures complémentaires ont été levées avec effet rétroactif, le requérant n'a pas intérêt à sa demande d'astreinte ; qu'elle considère qu'il serait absurde de lui imposer le retrait de la suspension dans l'intérêt du service puisqu'il n'a pu travailler du 15 octobre 1996 au 31 janvier 2003 et qu'il serait impossible de lui permettre d'exercer effectivement ses fonctions avec effet rétroactif ; que, par ailleurs, la partie adverse fait état de l'indépendance d'une mesure de suspension dans l'intérêt du service par rapport à une sanction disciplinaire ; qu'elle soutient que l'arrêté ministériel prononçant la suspension du requérant s'appuyait sur une motivation qui lui était propre, ne se fondant ni sur une peine disciplinaire non encore prononcée, ni sur une procédure disciplinaire non encore entamée ; qu'enfin, elle précise qu'à la suite de l'arrêt d'annulation, elle a estimé que l'intérêt du service n'exigeait pas de prolonger davantage la mesure de suspension ;

Considérant que le requérant a un intérêt moral à voir disparaître de l'ordonnancement juridique une mesure qui est liée à une procédure pénale et à une procédure disciplinaire et procède d'une appréciation défavorable de sa conduite ; qu'ainsi que le Conseil d'État l'a jugé à plusieurs reprises, l'annulation de la peine disciplinaire prononcée à l'égard d'un agent prive du fondement de droit et de fait légalement requis la mesure de suspension dans l'intérêt du service dont il a été l'objet ; qu'à la suite de l'arrêt n° 112.461 du 12 novembre 2002, la partie

adverse ne pouvait plus entamer une nouvelle procédure disciplinaire à l'encontre du requérant pour les mêmes faits ; que, partant, elle ne pouvait plus le suspendre dans l'intérêt du service ; que l'exécution de l'arrêt précité impliquait que l'arrêt de suspension fût retiré, comme l'a été celui qui imposait des mesures complémentaires à celle-ci ; qu'il y a lieu de faire droit à la demande dans les conditions énoncées au dispositif du présent arrêt,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Il est enjoint à la partie adverse de se conformer à l'arrêt d'annulation n° 112.461 du 12 novembre 2002

- en retirant son arrêté du 27 janvier 2003 mettant fin à partir du 31 janvier 2003, au soir, à la suspension préventive des fonctions de Christain L.,
- en adoptant un arrêté ministériel mettant fin à partir du 2 février 2001, au soir, à la suspension des fonctions de Christian L.

Article 2.

Une astreinte de 750 euros est imposée à la partie adverse par jour de retard dans l'exécution du présent arrêt, à partir du trentième jour qui suit sa notification.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le quatre février 2004.

CANADA

Cour suprême **Compétences et attributions**

La Cour suprême du Canada se prononce en dernier ressort en matières civile, criminelle, constitutionnelle ou administrative. Cette Cour est le plus haut tribunal du pays. Elle peut rejeter l'appel ou se substituer à la juridiction inférieure pour prononcer le jugement et l'engagement de moyens de contraintes ou d'autres procédures.

La Cour a également des attributions consultatives : elle examine les questions en matière constitutionnelle que lui soumet le gouverneur.

Cour Suprême
N°: 22151 et 22152 – 31 janvier et 25 juin 1992
Chrysler Canada Ltd. c. Canada
(Tribunal de la concurrence)

Procédure

Exécution des décisions juridictionnelles. Compétence de la juridiction auteur de la décision pour exercer les pouvoirs de sanction en cas de « outrage » résultant de la non-exécution.

Procedure

Execution of judgements. Competence to adjudicate.

Résumé

L'appelant, le Tribunal de la concurrence, a rendu contre Chrysler Canada Ltd. une ordonnance, en vertu de la partie VIII de la *Loi sur la concurrence*, lui enjoignant de reprendre la fourniture de pièces d'automobiles à l'un de ses clients. Le directeur des enquêtes et recherches, qui avait des raisons de croire que Chrysler ne respectait pas l'ordonnance, a présenté au Tribunal une requête visant à obtenir une ordonnance enjoignant à Chrysler d'expliquer pourquoi elle ne devrait pas être reconnue coupable d'outrage au Tribunal. Lors de l'audition de la requête, Chrysler a contesté la compétence du Tribunal. Celui-ci a décidé qu'il avait compétence pour instruire les procédures pour outrage découlant de la violation de ses ordonnances. La Cour d'appel fédérale a infirmé cette décision. Le Cour Suprême du Canada casse la décision de la Cour d'Appel, et reconnaît la compétence du Tribunal de la Concurrence. Elle déduit en effet des textes en vigueur l'intention claire du législateur de conférer au Tribunal le pouvoir d'user directement de la procédure d'outrage à la cour, par dérogation aux principes traditionnels de la Common Law qui la réserve aux Cours supérieures.

Summary

Under Part VIII of the Competition Act, the appellant Competition Tribunal issued an order against Chrysler Canada Ltd. requiring it to resume the supply of automotive parts to one of its customers. The Director of Investigation and Research, having reason to believe that Chrysler was not complying with the order, filed a motion with the Tribunal for an order directing Chrysler to show cause why it should not be held in contempt of the Tribunal. At the hearing of the motion, Chrysler objected to the Tribunal's jurisdiction. The Tribunal ruled that it had jurisdiction to entertain proceedings for contempt of its orders. The Federal Court of Appeal quashed the decision.

Décision

Le juge McLachlin est dissident.

Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier et Cory : Le pourvoi est accueilli

Bien qu'en common law seules les cours supérieures aient le pouvoir de punir l'outrage commis *ex facie curiae*, un texte législatif clair et sans ambiguïté peut l'emporter sur la common law et conférer à un tribunal inférieur des pouvoirs en matière d'outrage commis hors sa présence. Les textes législatifs qui privent les cours supérieures de leur compétence doivent être interprétés de façon restrictive, mais, sous réserve de considérations constitutionnelles, si une loi, interprétée dans son contexte et selon son sens ordinaire, confère clairement à un tribunal inférieur une compétence dont une cour supérieure jouit en common law, sans priver cette dernière de sa compétence, cette loi doit avoir effet. Le Tribunal de la concurrence, qui est une cour inférieure d'archives, a compétence à l'égard de l'outrage civil résultant de la violation de ses ordonnances fondées sur la partie VIII de la *Loi sur la concurrence*. Le législateur a voulu que le Tribunal surveille la partie VIII, la partie civile, et il se préoccupait beaucoup de l'observance à long terme de la *Loi sur la concurrence*, qu'il s'agisse de ses dispositions pénales ou civiles, mais la Loi elle-même ne contient aucune disposition relative à l'exécution des ordonnances du Tribunal au moyen de procédures pour outrage ou d'autres procédures semblables. Le paragraphe 8(1) de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence* est le fondement de la compétence du Tribunal.[...] La compétence du Tribunal ne prend pas fin lorsqu'il statue sur une demande, mais elle peut englober d'autres questions relatives à la demande, comme l'exécution d'une ordonnance rendue conformément à la demande. [...]

Le paragraphe 8(2) de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence* confirme et consolide la compétence du Tribunal. Il lui confère expressément les pouvoirs d'une cour supérieure en ce qui a trait à l'exécution de ses ordonnances, ce qui comprend le pouvoir en matière d'outrage résultant de la violation de ses ordonnances. Cette conclusion trouve également appui dans le par. 8(3) qui exige qu'un membre du Tribunal qui soit juge souscrive à la conclusion d'outrage et aux conséquences que le Tribunal attache à cet outrage. Les tribunaux inférieurs, dont les membres sont rarement tous des avocats ou des juges, peuvent généralement déclarer des personnes coupables d'outrage commis en leur présence et les punir sans qu'aucune approbation judiciaire ne soit nécessaire. Le paragraphe 8(3), en raison de cette exigence exceptionnelle, est une indication de l'intention du législateur de conférer au Tribunal des pouvoirs en matière d'outrage qui sont plus étendus que ceux qu'un tribunal inférieur exercerait normalement.

Même si l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* limitait les pouvoirs du Parlement[...], cet article aurait été respecté en l'espèce. Aux fins de l'examen du point de vue historique, les pouvoirs du Tribunal devraient être qualifiés de compétence en matière d'outrage civil résultant de la violation de ses ordonnances; l'outrage résultant de la violation des ordonnances d'un tribunal constitue un genre d'outrage commis hors la présence du tribunal et, à ce titre, il relève de la compétence des cours visées à l'art. 96 à l'époque de la Confédération. Le Tribunal a également une fonction judiciaire. En ce qui concerne le cadre institutionnel, l'exécution efficace des ordonnances fondées sur la *Loi sur la concurrence*, particulièrement sur la partie VIII, est essentielle si on veut éviter que ces ordonnances soient contournées au moyen d'ententes relationnelles complexes qui, bien que paraissant inoffensives à première vue, créent en fait les mêmes obstacles que ceux que les ordonnances cherchaient à supprimer. Seul un tribunal spécialisé comme le Tribunal peut assurer comme il se doit l'exécution des ordonnances qu'il rend. En raison du cadre institutionnel, la compétence que l'art. 8 de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence* confère au Tribunal, en

matière d'outrage civil résultant de la violation de ses ordonnances, ne porterait pas atteinte à l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, dans l'hypothèse où il s'appliquerait au Parlement.

Le juge McLachlin (dissident): [...]

Jurisprudence

Citée par le juge Gonthier

Distinction d'avec l'arrêt : *Société Radio-Canada c. Commission de police du Québec*, [1979] 2 R.C.S. 618; [...].

Citée par le juge McLachlin (dissident)

[...]

Lois et règlements cités

Loi constituant le Tribunal de la concurrence, modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et la Loi sur les banques et apportant des modifications corrélatives à d'autres lois, L.R.C. (1985), ch. 19 (2e suppl.).

Loi constitutionnelle de 1867, art. 96 à 101.

[...]

Doctrine citée

[...]

Version française du jugement des juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier et Cory rendu par le JUGE GONTHIER

Les présents pourvois portent sur la compétence qu'a le Tribunal de la concurrence (ci-après le Tribunal) pour instruire des procédures pour outrage civil résultant de la violation des ordonnances qu'il rend en vertu de la partie VIII de la *Loi sur la concurrence*, L.R.C. (1985), (ci-après la LC).

I – Les faits et les procédures

[Rappel des faits]

II – Les dispositions législatives pertinentes

La *Loi sur le Tribunal de la concurrence*, L.R.C. (1985), art. 8 (ci-après la LTC):

«8. (1) Le Tribunal entend les demandes qui lui sont présentées en application de la partie VIII de la *Loi sur la concurrence* de même que toute question s'y rattachant.

(2) Le Tribunal a, pour la comparution, la prestation de serment et l'interrogatoire des témoins, ainsi que pour la production et l'examen des pièces, l'exécution de ses ordonnances et toutes autres questions relevant de sa compétence, les attributions d'une cour supérieure d'archives.

(3) Personne ne peut être puni pour outrage au Tribunal à moins qu'un juge ne soit d'avis que la conclusion qu'il y a eu outrage et la peine sont justifiées dans les circonstances.»

III – Jugements des tribunaux d'instance inférieure

[Rappel des décisions des deux cours inférieures]

IV – La question en litige

Comme je l'ai mentionné au début des présents motifs, la seule question dont est saisie notre Cour est de savoir si le Tribunal a compétence à l'égard de l'outrage civil résultant de la violation des ordonnances qu'il rend en vertu de la partie VIII de la LC.(...) Notre Cour n'est saisie ici que d'un genre d'outrage *ex facie curiae*, soit le défaut de se conformer à une ordonnance du Tribunal.

V – Analyse

[...]

A. *La common law*

Notre Cour a fait l'étude de la *common law* touchant les pouvoirs des tribunaux inférieurs en matière d'outrage, dans l'arrêt *Société Radio-Canada*, précité. Dans cette affaire, la Société Radio-Canada avait diffusé la photographie d'un témoin devant la Commission de police du Québec (ci-après «la Commission»), malgré l'ordonnance de non-publication de la Commission. La Commission a sommé la Société Radio-Canada de comparaître devant elle pour expliquer pourquoi elle ne devrait pas être reconnue coupable d'outrage. La Société Radio-Canada a contesté la compétence de la Commission.

[...]

Au nom de la Cour à la majorité, le juge Beetz examine en premier lieu la *common law*. Il conclut :

« ...la jurisprudence anglo-canadienne relative au pouvoir de punir un outrage commis *ex facie curiae* est une jurisprudence fixée qui date de plus de deux cents ans. Cette jurisprudence veut que ce pouvoir relève de la juridiction exclusive des cours supérieures.

Une telle règle d'ailleurs se justifie en principe par les considérations suivantes. Le pouvoir de punir un outrage commis *ex facie* est susceptible de donner lieu à des enquêtes qui risquent d'entraîner un tribunal inférieur dans des domaines pratiquement impossibles à définir en termes de juridiction et complètement étrangers à celui de sa juridiction propre laquelle, par hypothèse, est limitée. Cet obstacle ne se retrouve pas dans le cas d'une cour comme la Cour supérieure qui est un tribunal de droit commun, (art. 31 C.p.c.) dont la juridiction est une juridiction de principe, ou de cours qui siègent en appel des décisions de la Cour supérieure et peuvent généralement rendre des décisions que celle-ci aurait dû rendre. Au surplus, le pouvoir de punir un outrage commis *ex facie* se rattache nécessairement au pouvoir de contrôle et de surveillance que seule une cour supérieure peut exercer sur les tribunaux inférieurs. Ce pouvoir de contrôle pourrait devenir illusoire si, à l'occasion d'un outrage commis *ex facie*, un tribunal

inférieur avait la faculté de s'aventurer hors de son domaine particulier. Il y aurait également risque de conflit entre les cours supérieures et les cours inférieures, du genre de ceux qui opposèrent autrefois en Angleterre les cours de *common law* et les cours d'*equity*. Enfin, les tribunaux inférieurs ne sont pas dépourvus de tout moyen de faire observer leurs ordonnances légitimes [...] les cours supérieures peuvent leur venir en aide... ».

Le juge Beetz se demande ensuite si l'un des textes législatifs mentionnés précédemment confère à la Commission un pouvoir en matière d'outrage commis hors sa présence.[Il conclut par la négative] . Le juge Beetz, en adoptant cette interprétation, est guidé par le principe de la constitutionnalité des lois, à savoir que lorsqu'il s'agit de décider de l'interprétation qu'il convient de donner à une loi, il y a lieu de préférer celle qui est conforme à la Constitution.

Le juge Beetz n'énonce pas d'exigence formelle concernant la formulation d'une attribution législative à un tribunal inférieur de pouvoirs en matière d'outrage commis hors la présence de celui-ci. Toutefois, dans son analyse du *Code de procédure civile* , il écrit que « [l]orsque le législateur veut modifier la *common law*, il le fait par des dispositions explicites » [...]. Le juge Dickson [...] conclut que le texte législatif doit être clair et sans ambiguïté pour l'emporter sur la *common law* et conférer à un tribunal inférieur des pouvoirs en matière d'outrage commis hors sa présence. [...] La *common law* peut être modifiée par un texte législatif explicite, comme dans le cas d'une attribution de pouvoirs définis autrement que par la *common law*.

En outre, lorsqu'on traite des règles de la *common law* sur la compétence des cours supérieures, il est important d'établir une distinction entre les textes législatifs qui privent les cours supérieures de leur compétence, c.-à-d. les clauses privatives, et les textes législatifs qui transfèrent une partie de la compétence des cours supérieures à un autre tribunal sans écarter leur compétence. [...] Sous réserve de considérations constitutionnelles, si une loi, interprétée dans son contexte et selon son sens ordinaire, confère clairement à un tribunal inférieur une compétence dont une cour supérieure jouit en *common law*, sans priver cette dernière de sa compétence, cette loi doit avoir effet.

B. Les fonctions du Tribunal de la concurrence

Le Tribunal a été créé en 1986, dans le cadre de la deuxième étape de la réforme du droit en matière de concurrence. [...]

La *Loi de 1986* complétait la division générale de la *LC* en deux parties fondamentales, l'une de nature pénale (partie VI) et l'autre de nature civile et administrative (partie VIII) [...]. Il ressort nettement de la *LC* et de la *LTC* que le législateur a créé le Tribunal comme organisme spécialisé chargé de traiter uniquement et exclusivement de la partie VIII de la *LC*, puisqu'elle vise des questions complexes de droit en matière de concurrence comme les abus de position dominante et les fusionnements.

Qui plus est, la réforme de 1986 a également concentré l'application de la *LC* entre les mains du directeur des enquêtes et recherches.[...]

Pour en venir au cœur de la présente affaire, il ressort clairement, à l'examen de la partie pénale de la *LC*, que le législateur avait des préoccupations précises en matière d'exécution lorsqu'il a adopté la *LC*. Ainsi, dans la partie IV intitulée « Recours spéciaux », les art. 33 et 34 accordent aux cours supérieures de juridiction criminelle le pouvoir de prononcer des injonctions provisoires (la Cour fédérale se voit également conférer ce pouvoir) et de rendre des ordonnances d'interdiction pour empêcher des violations de la partie VI de la *LC*. Ces pouvoirs sont exceptionnels dans le contexte du droit criminel. Compte tenu de la nature des infractions au droit en matière de concurrence, qui comportent souvent des pratiques commerciales continues ou permanentes, on comprend facilement que le législateur ait pu vouloir étendre la partie pénale de la *LC* au delà de l'imposition d'une peine de manière à assurer le maintien des avantages de la libre concurrence à long terme.

Le même souci d'assurer le bon fonctionnement à long terme du marché libre était au cœur même de l'adoption de la partie VIII en 1986. Les recours civils peuvent être mieux harmonisés et sont plus susceptibles d'entraîner un respect durable de la *LC* que les déclarations de culpabilité de nature criminelle. Afin d'assurer la surveillance des ordonnances du Tribunal, le législateur lui a donné, à l'art. 106 de la *LC*, le pouvoir d'annuler ou de modifier ses ordonnances à la demande du directeur ou de la personne visée par l'ordonnance en question. Toutefois, le législateur n'a pas inclus dans la *LC* elle-même un mécanisme permettant d'assurer le respect des ordonnances du Tribunal.

L'intimée soutient que l'art. 74 de la *LC*, selon lequel commet une infraction quiconque viole ou transgresse une ordonnance du Tribunal, revient à toutes fins utiles à accorder un pouvoir de punir l'outrage résultant de la violation des ordonnances rendues en vertu de la partie VIII. Je ne suis pas d'accord. Tout d'abord, l'art. 74 de la *LC* [...] vise à punir les violations et non pas à assurer le respect. Il prescrit une amende et une peine d'emprisonnement précises et ne permet pas le même genre de souplesse que dans le cas des procédures pour outrage. Il est essentiellement rétrospectif et non pas prospectif. En outre, c'est une cour criminelle et non pas le Tribunal qui instruira une accusation portée en vertu de l'art. 74 de la *LC*. L'expertise du Tribunal est perdue dans le cas de procédures fondées sur l'art. 74 de la *LC*. S'il est seulement possible de prouver la violation d'une ordonnance au moyen d'un processus d'une complexité comparable à la délivrance de l'ordonnance, comme c'est souvent le cas, certaines violations pourront bien échapper à l'examen et à un redressement si on ne peut recourir à l'expertise du Tribunal au stade de l'exécution. Vu la complexité des ordonnances fondées sur la partie VIII, il n'était pas possible de faire de la surveillance de leur exécution un processus entièrement distinct, devant une cour de juridiction générale ou criminelle, sans qu'il n'y ait une perte d'efficacité correspondante.

[...] L'article 74 de la *LC* ne constitue pas un substitut adéquat aux procédures pour outrage résultant de la violation des ordonnances du Tribunal.

Il ressort de cet examen rapide de la *LC* que le législateur a voulu que le Tribunal surveille l'application de la partie VIII et qu'il se préoccupait beaucoup de l'observance à long terme de la *LC*, qu'il s'agisse de ses dispositions pénales ou civiles. Toutefois, la *LC* elle-même ne contient aucune disposition relative à l'exécution des ordonnances du Tribunal au moyen de procédures pour outrage ou d'autres procédures semblables.

C. *L'article 8 de la Loi sur le Tribunal de la concurrence*

L'article 8 de la *LTC* complète la *LC*. [...] L'article 8 de la *LTC* est donc unique et il doit être interprété en fonction de sa formulation et de son contexte.

1. Le paragraphe 8(1)

[cf. supra]

La compétence essentielle du Tribunal est d'entendre les demandes fondées sur la partie VIII. Lorsque les deux versions [françaises et anglaises] sont lues ensemble, il devient évident que les pouvoirs additionnels que confère l'expression « toute question s'y rattachant » / "any matters related thereto" se rapportent aux demandes et non à leur audition. [...] La compétence du Tribunal ne prend pas fin lorsqu'il statue sur une demande, comme le soutient l'intimée, mais elle peut englober d'autres questions relatives à la demande, comme l'exécution d'une ordonnance rendue conformément à la demande.

[...] Puisqu'il faut donner un sens à cette expression [l'expression « toute question s'y rattachant »], elle devrait être interprétée comme attribuant compétence sur les questions qui se rapportent aux demandes fondées sur la partie VIII, mais qui surviennent en dehors de l'audition de ces demandes. Ces questions peuvent comprendre, par exemple, l'exécution des ordonnances fondées sur la partie VIII.

2. Le paragraphe 8(2)

[...] Le par. 8(2) de la *LTC* confère [au Tribunal] expressément les pouvoirs d'une cour supérieure en ce qui a trait à l'exécution de ses ordonnances. Le paragraphe 8(2) écarte la présomption de common law.

[Texte de l'article 8 (2). Cf. supra]

[...] Dans le contexte du par. 8(2), les termes « exécution de ses ordonnances » conjugués à l'expression « relevant de sa compétence » ne peuvent signifier autre chose que l'attribution au Tribunal des pouvoirs d'une cour supérieure d'archives en ce qui a trait à l'exécution de ses ordonnances, ce qui comprend le pouvoir en matière d'outrage résultant de la violation de ses ordonnances.

3. Le paragraphe 8(3)

Cette conclusion trouve également appui dans le par. 8(3) de la *LTC* qui exige qu'un membre du Tribunal qui soit juge souscrive à la conclusion d'outrage et aux conséquences que le Tribunal attache à cet outrage. [...] Il semblerait quelque peu incongru que le Tribunal soit assujéti à une exigence aussi exceptionnelle s'il ne détenait, comme d'autres tribunaux, que la compétence en matière d'outrage commis en sa présence. Le paragraphe 8(3), en raison de cette exigence exceptionnelle, est une indication de l'intention du législateur de conférer au Tribunal des pouvoirs en matière d'outrage qui sont plus étendus que ceux qu'un tribunal inférieur exercerait normalement.

D. *Conclusions sur l'interprétation de la LC et de la LTC*

Bref, je conclus que si on lui donne son sens normal dans le contexte de la *LC* et de la *LTC*, l'art. 8 de la *LTC* confère au Tribunal un pouvoir de punir l'outrage résultant de la violation de ses ordonnances. [...] Les dispositions législatives pertinentes distinguent cette affaire de l'arrêt *Société Radio-Canada*, précité. Dans

cet arrêt, l'art. 12 de la *Loi des commissions d'enquête*, la disposition invoquée pour conférer à la Commission de police du Québec des pouvoirs en matière d'outrage commis hors sa présence, ne contenait qu'une seule expression qui pouvait viser l'outrage commis hors la présence du tribunal (« mépris à l'égard des commissaires ou de leurs fonctions »), et cette expression faisait partie d'une liste de cas d'outrage commis en présence du tribunal. Le juge Beetz a conclu que cette expression ne visait pas l'outrage commis hors la présence de la Commission. En l'espèce la question est plus restreinte : seul le pouvoir en matière d'outrage civil résultant de la violation d'ordonnances est en jeu. De plus, la *LC* et la *LTC* montrent que le législateur s'est préoccupé de l'exécution des ordonnances fondées sur la *LC*. L'article 8 ne fait aucune distinction entre les genres d'ordonnances et il ne limite pas non plus le sens du mot « ordonnance ». [...] J'estime qu'il n'est ni juste ni approprié d'ignorer le sens que le législateur donne aux « ordonnances » du Tribunal dans le régime global de la *LC* et de la *LTC*. Le régime législatif exige que le Tribunal s'occupe de l'exécution de ses ordonnances. L'article 8 de la *LTC*, encore une fois, énonce la compétence et les pouvoirs du Tribunal en termes généraux et son sens normal est large et clair. Il déclare expressément que les pouvoirs du Tribunal comprennent ceux que possède une cour supérieure en matière d'outrage, aux fins de l'exécution de ses ordonnances. Ces dernières comprennent les ordonnances fondées sur la partie VIII de la *LC* qui sont l'essentiel de son mandat.

En principe, bien que le juge Beetz, dans l'arrêt *Société Radio-Canada*, ait légitimement craint que la Commission de police du Québec soit, par un pouvoir en matière d'outrage commis hors sa présence, entraînée « dans des domaines pratiquement impossibles à définir en termes de juridiction et complètement étrangers à celui de sa juridiction propre » (p. 638) et empiète sur la compétence des cours supérieures, ces obstacles ne se présentent pas en l'espèce. Le pouvoir en cause ici est plus restreint et on peut sans crainte laisser au Tribunal le soin de connaître des violations de ses ordonnances décisives, étant donné qu'elles comportent l'examen de questions analogues à celles pertinentes à la délivrance de l'ordonnance et qu'elles sont limitées de la même manière. Sur le plan de l'expertise, le Tribunal est en fait mieux placé qu'une cour supérieure pour trancher ces questions.

En outre, [contrairement à l'arrêt *Société Radio-Canada*] le Tribunal, en l'espèce, se voit conférer un vaste rôle relativement à l'application continue de la *LC*. Le Tribunal a déjà rendu un grand nombre d'ordonnances fondées sur la partie VIII de la *LC* et il en rendra de nombreuses autres. Il est intégré dans le système de tribunaux fédéraux et ses décisions font l'objet d'appels tout comme si elles émanaient de la Section de première instance de la Cour fédérale (art. 13 de la *LTC*). Il ne fait pas bande à part et ses décisions ne sont pas protégées par une clause privative. Même si le Tribunal exerce des pouvoirs qui, en common law, appartiennent à une cour supérieure, il est quand même entièrement assujéti au contrôle de la Cour d'appel fédérale. Le Tribunal ne possède aucune des caractéristiques qui feraient craindre pour l'intégrité des pouvoirs des cours supérieures.

E. Considérations constitutionnelles

Avant que notre Cour n'en soit saisie, cette affaire ne portait que sur une question d'interprétation. À la fin de son mémoire, l'intimée a brièvement soulevé la question de la constitutionnalité de l'art. 8 de la *LTC*, s'il devait conférer au

Tribunal un pouvoir en matière d'outrage résultant de la violation de ses ordonnances. Les deux parties ont traité la question de manière plus approfondie lors des plaidoiries.

Au départ, se pose la question de l'applicabilité au Parlement de la jurisprudence de notre Cour concernant l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Je ne trancherai pas cette question puisque je suis d'avis que, même si l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* limitait les pouvoirs du Parlement de la même manière et dans la même mesure qu'il limite les pouvoirs des législatures provinciales, cet article aurait été respecté en l'espèce. [...] Dans l'arrêt *Société Radio-Canada*, précité, notre Cour a essentiellement effectué le même examen. Le juge Beetz a conclu, au nom de la majorité, que l'Assemblée nationale ne pouvait valablement conférer à la Commission de police du Québec un pouvoir en matière d'outrage commis hors sa présence puisque ce pouvoir relevait de la compétence des cours supérieures en 1867 et que ces pouvoirs ne faisaient pas partie intégrante du mandat de la Commission.

1. Examen du point de vue historique

Les parties ont proposé deux qualifications différentes des pouvoirs du Tribunal aux fins de l'examen du point de vue historique. Les appelants les ont qualifiés de pouvoirs relatifs au droit en matière de concurrence, tandis que l'intimée les a restreints à des pouvoirs en matière d'outrage commis hors la présence du tribunal. Ce genre de conflit entre une qualification large et une qualification étroite n'est pas atypique dans les affaires relatives à l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le juge Wilson en a discuté dans l'arrêt *Sobeys*,

« [...] Pour les fins de l'art. 96, il est nécessaire d'adopter un point de vue strict, c'est-à-dire étroit, en matière de qualification à la première étape. [...] tout autre point de vue risquerait d'ouvrir la porte à d'importantes augmentations de compétence, ce qui irait à l'encontre des fins recherchées par la disposition constitutionnelle. »

[...]

J'adopte ce point de vue. Je ne suis pas indifférent au fait que dans l'arrêt *Société Radio-Canada*, précité, le juge Beetz a dans une certaine mesure été confronté au même problème. Il pouvait faire son analyse en fonction du pouvoir de la Commission d'interdire la publication ou encore en fonction de son pouvoir en matière d'outrage commis hors sa présence. Il a choisi ce dernier, à la p. 640, étant donné qu'il était plus compatible avec le nœud de l'affaire. De même, en l'espèce, une qualification des pouvoirs contestés comme se rapportant au droit en matière de concurrence masquerait, en raison de sa généralité, l'essentiel de l'affaire. Si la qualification que proposent les appelants devait être retenue, l'examen porterait réellement sur la compétence globale conférée au Tribunal par la partie VIII de la *LC* et l'art. 8 de la *LTC*. Ce qui est en litige ici, c'est la compétence du Tribunal en matière d'outrage civil résultant de la violation de ses ordonnances et non pas sa compétence globale à l'égard de la partie VIII de la *LC*.

Les appelants ont également soutenu qu'une telle qualification accorderait trop d'importance aux aspects curatifs de la compétence du Tribunal par rapport à ses aspects fondamentaux, contrairement à ce qu'a écrit le juge Wilson dans l'arrêt *Sobeys*, précité. Les appelants auraient pu avoir raison si on l'avait qualifiée

de « compétence en matière de peines d'emprisonnement » ou de « compétence en matière d'amendes ». Ces qualifications mettent indûment l'accent sur le redressement ordonné par la cour et négligent les raisons fondamentales qui justifient de l'ordonner. Comme le juge Wilson l'a dit dans l'arrêt *Sobeys*, précité, à la p. 255, le fait de les retenir « figerait la compétence de ces tribunaux [visés à l'art. 96] à ce qu'elle était en 1867 par une analyse formaliste des recours ». La qualification de « compétence en matière d'outrage civil résultant de la violation des ordonnances du tribunal » correspond au débat réel en l'espèce tout en évitant le piège de l'analyse formaliste axée sur les recours.

L'outrage résultant de la violation des ordonnances d'un tribunal constitue un genre d'outrage commis hors la présence du tribunal et, à ce titre, d'après l'arrêt *Société Radio-Canada*, précité, il relève de la compétence des cours visées à l'art. 96 à l'époque de la Confédération. Je vais donc passer aux deuxième et troisième étapes de l'examen.

2. La fonction judiciaire

[...]

Les tribunaux qui ont examiné cette question ont conclu que le Tribunal exerce ses fonctions de manière judiciaire [...] Je fais mienne cette opinion et cette conclusion s'impose d'autant plus en matière d'outrage que, parmi toutes les affaires qui relèvent de la compétence du Tribunal, ce sont celles où le cadre du débat sera vraisemblablement le plus contradictoire.

3. Le cadre institutionnel

Une partie importante des présents motifs fait valoir que le Tribunal constitue une partie intégrante du cadre créé par la *LC* et la *LTC*. À l'intérieur de ce cadre, le Tribunal constitue l'autorité judiciaire responsable des parties civiles de la *LC*. En outre, la *LC* et la *LTC* indiquent comment le législateur a pourvu de façon précise à l'exécution des ordonnances fondées sur la *LC*. Dans le contexte du droit en matière de concurrence, particulièrement de la partie VIII de la *LC* où la question relève dans une large mesure du domaine des rapports contractuels, l'exécution efficace des ordonnances est essentielle si on veut éviter que ces ordonnances soient contournées au moyen d'ententes relationnelles complexes qui, bien que paraissant inoffensives à première vue, créent en fait les mêmes obstacles que ceux que les ordonnances cherchaient à supprimer. Seul un tribunal spécialisé comme le Tribunal peut assurer comme il se doit l'exécution des ordonnances qu'il rend. En raison du cadre institutionnel, la compétence que l'art. 8 de la *LTC* confère au Tribunal, en matière d'outrage civil résultant de la violation de ses ordonnances, ne porterait pas atteinte à l'art. 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, dans l'hypothèse où il s'appliquerait au Parlement.

VI – Conclusion

Je suis d'avis d'accueillir les deux pourvois. L'affaire est renvoyée au Tribunal pour qu'il tranche sur le fond.

COLOMBIE

Conseil d'État

Compétences et attributions

Le Conseil d'État de Colombie, dont le statut est déterminé par la Constitution de 1991, relève du pouvoir judiciaire et cumule des attributions co-législatives, administratives et juridictionnelles.

La juridiction administrative s'exerce sur toute activité administrative, y compris les actes politiques et de gouvernement; elle couvre, notamment, le contentieux de la validité des contrats administratifs, la responsabilité administrative et le contentieux électoral.

Le Conseil d'État est l'instance suprême en matière de contentieux administratif. Il connaît, en appel, des décisions des tribunaux administratifs et statue en premier et dernier ressort sur, notamment, les actes administratifs pour lesquels aucune règle de compétence n'est définie.

La chambre consultative du Conseil d'État peut être consultée par le Gouvernement sur toutes les affaires administratives. Son avis est obligatoire en cas de transit de troupes étrangères sur le territoire national. En outre, le Conseil d'État prépare et présente les projets de loi et d'actes de révision de la Constitution.

Conseil d'État
(chambre plénière du contentieux administratif)
29 novembre 1994, Affaire S-414
Rigoberto Arenas Olmos c. Tribunal Administratif de Boyacá

Compétence

Compétence de la juridiction de droit commun pour les procédures d'exception. Compétence dérogatoire de la juridiction administrative pour connaître des contestations relatives à un acte de règlement d'un contrat administratif postérieur à son achèvement.

Marchés et contrats

Contrats administratifs. Compétence juridictionnelle pour connaître d'une contestation relative à un acte de règlement postérieur à la fin du contrat.

Competence

Competence of general jurisdiction to adjudicate on special proceedings. Competence of administrative jurisdiction to adjudicate on the legality of a reglamentary act.

Invitation to tender and contracts

Call off contracts. Power to adjudicate on the legality of reglamentary decrees.

Résumé

Saisi d'une plainte relative à l'exécution d'un contrat de travaux publics, un tribunal administratif s'était déclaré incompétent et avait renvoyé le requérant à la juridiction ordinaire. Il s'appuyait pour ce faire sur une interprétation de l'article 75 de la loi 80 de 1993 et, plus précisément, de l'expression «procès d'exécution» : selon lui, la notion ne pouvait recouvrir le manquement d'une ville à régler le montant du contrat. Le plaignant fit appel, en faisant valoir que le législateur avait voulu unifier les contentieux relatifs à l'activité contractuelle de l'État. Le Conseil d'État, qui tint à trancher en séance plénière afin de fixer la jurisprudence, observa que le législateur avait clairement attribué à la juridiction administrative compétence pour connaître des litiges issus de tous les contrats publics et des «procès d'exécution» ou d'accomplissement, conformément à une grande tendance du droit moderne qui privilégie en effet les exigences de continuité et d'unité. En conséquence, le Conseil annula l'arrêt du tribunal administratif.

Summary

Regarding a matter concerning the implementation of a public works contract, an Administrative Court declared itself incompetent and referred the case to the ordinary jurisdiction. The Administrative Tribunal relied on the interpretation of Article 75 of law n° 80 of 1993 and, more specifically, of the terms of "enforcement procedure": those terms did not cover the failure of a city to pay the amount owed under the contract.

The plaintiff lodged an appeal, arguing that the legislator wished to unify the disputes relating to the State's contractual activity. The Council of State, which sat in full chamber in order to settle the case law on the matter, noted that the legislator had clearly given to the administrative jurisdiction the power to decide on any dispute relating to public contracts, as well as all enforcement and implementation procedures. This followed a great trend in modern law, which privileges unity and continuity in law. As a consequence, the Council of State repealed the Administrative Tribunal's verdict.

Décision

Référence : APPEL DE LA DÉCISION DU 1^{er} JUIN 1994 PRONONCÉE PAR LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE BOYACÁ (ARRÊT)

La Chambre connaît du recours en appel interjeté par le fondé de pouvoir du demandeur à l'encontre de la décision du 1^{er} juin selon laquelle le Tribunal Administratif de Boyacá a décidé de REJETER LA DEMANDE EXÉCUTIVE présentée par le fondé de pouvoirs judiciaire du demandeur RIGOBERTO ARENAS OLMOS contre la ville de TUNJA, pour défaut de juridiction.

L'affaire a été portée devant la Chambre Plénière du Contentieux Administratif par la Troisième Section qui a considéré qu'il était d'extrême importance de définir l'affaire en litige sachant que le Conseil d'État, siégeant en session plénière, devait parvenir à une définition jurisprudentielle qui pourrait servir d'orientation dans l'application des normes pertinentes. Le projet soumis à la Chambre par l'Honorable Conseiller Monsieur Carlos Betancur Jaramillo ayant été rejeté, il a été remis au magistrat suivant selon un ordre préétabli, celui-ci ayant repris le critère de la majorité tel qu'indiqué ci-après.

Le Tribunal *a – quo* a considéré que la nature du litige dont il s'agit dans ce procès correspond aux stipulations de l'article 75 de la loi 80 de 1993; en conséquence cette controverse n'est pas de la compétence de la juridiction du contentieux administratif, elle appartient à la juridiction ordinaire.

Pour fonder sa décision de rejet, le Tribunal *a – quo* a retenu les considérations suivantes :

« Il ressort de l'étude du contenu de cette norme que la compétence qu'elle octroie à la juridiction dans le contentieux administratif, à propos des termes ici utilisés, « procès d'exécution », fait référence à la connaissance des litiges nés des procédures d'exécution des contrats, c'est-à-dire des litiges contractuels qui pourront surgir des faits et des actes d'exécution des contrats, en tant qu'éléments fondamentaux de ceux-ci, et non pas en tant qu'éléments de procédure, et par conséquent, pouvant être réglés selon les actions de l'article 87 du C.C.A., traités par la voie ordinaire et en s'en tenant aux instances conformément aux montants signalées aux points 8) des articles 131 et 132 *ibidem*.

« Ainsi, la cause ayant donné naissance aux litiges, à propos de l'expression utilisée dans la loi, « Procès d'exécution », en aucune manière ne fait référence au « PROCÈS D'EXÉCUTION » dont parle, du point de vue du procès, le Code de Procédure Civile dans sa Deuxième Section Titre XXVII, pour le règlement de sommes d'argent en liquide, par le demandeur selon la procédure du Procès Exécutif Simple, dont la COMPÉTENCE appartient à la Juridiction Ordinaire,

conformément aux normes respectives de compétence à cette fin ; précisément, parce que la nature des controverses dans cet type de procès ne correspond pas à celle visée à l'article 75 de la loi 80 de 1993, qui permet à la juridiction contentieuse administrative de s'occuper de la présente affaire, car le caractère définitif de cette liquidation, au sens juridique du terme, épuise la relation contractuelle et, par conséquent, épuise également toutes contestations substantielles quant à l'origine de l'obligation, traduite en une somme d'argent liquide, concrètement déterminée dans l'acte de la liquidation sur mentionnée.» (fis. 31 /32).

Le Tribunal *a – quo* affirme en outre que, en vertu du principe de la non-rétroactivité de la loi, la juridiction contentieuse administrative serait également dépourvue de compétence étant donné que la liquidation du contrat, que l'on prétendait obtenir par règlement exécutoire, a été consolidée le 10 juillet 1992, bien avant l'entrée en vigueur de la loi 80 de 1993. En conséquence, son règlement était régi par les normes en vigueur à l'époque, c'est-à-dire devant la juridiction ordinaire. Cette règle est posée à l'article 27 du Décret 679 du 28 mars 1994, portant application partielle de la loi 80 de 1993.

RECOURS EN APPEL

Dans son mémoire à l'appui du recours, le fondé de pouvoirs du demandeur expose les raisons suivantes :

Le demandeur considère que le Tribunal *a – quo* a interprété de manière erronée l'article 75 de la loi 80 de 1993, car celui-ci désigne comme juge compétent unique pour connaître des controverses dérivées des contrats avec l'État et des procès d'exécution, le juge de la juridiction contentieuse administrative, précisément en application du paragraphe 1 de l'article 237 de la Constitution Politique.

Le demandeur affirme que dans l'exposé des motifs de la loi 80, le législateur a cherché à faire en sorte que, sachant que l'activité contractuelle de l'État a été unifiée dans le contrat public, la connaissance des contestations qui naîtraient de celui-ci soit également unifiée sous une même juridiction.

Il précise que, puisque sa demande exécutive contient des aspects ou des contestations résultant d'une procédure d'exécution d'un contrat de travaux publics, dont l'origine est due au manquement de la ville de Tunja à régler le montant du contrat, la compétence pour connaître de l'affaire appartient à la juridiction contentieuse administrative.

Il précise que conformément à l'article 78 de la loi 80, et compte tenu des dispositions de l'article 40 de la loi 153 de 1887, les contrats conclus et les actions judiciaires engagées après l'entrée en vigueur de la loi 80 de 1993 devront être régis par les dispositions de la loi mentionnée.

CONSIDÉRATIONS

La contestation soumise au Conseil d'État consiste à déterminer si la juridiction du contentieux administratif est compétente pour connaître des procès relatif à l'exécution, comme celui soulevé dans le cas présent contre la ville de Tunja pour non règlement du contrat de travaux publics.

À cet égard, l'article 75 de la loi 80 de 1993 dispose :

«Article 75. *Du Juge Compétent.* – Sans préjudice des dispositions des articles précédents, le juge compétent pour connaître des contestations nées des contrats publics et des procédures d'exécution ou d'accomplissement sera le juge de la juridiction contentieuse administrative.

«*Paragraphe 1.* – Lorsque les preuves auront été présentées dans le cadre du procès, le juge convoquera les demandeurs et les défendeurs afin qu'ils se présentent personnellement, ou par l'intermédiaire de leur mandataire, à l'audience de conciliation. Cette audience sera soumise aux règles établies à l'article 101 du Code de Procédure Civile tout en veillant à ce que l'audience soit réalisée sans l'intermédiaire de personnes autres que celles qui sont intervenues dans l'élaboration des actes ou dans les situations ayant provoqué les divergences.

«*Paragraphe 2.* – En cas de condamnation dans des procès trouvant leur origine dans des contestations contractuelles, si le juge constate dans la position non conciliatoire de l'une des parties un abus de son droit de recours, il condamnera la partie en question ou les fonctionnaires qui seront intervenus dans les négociations correspondantes, au paiement d'amendes au profit du Trésor Public pour un montant allant de cinq (5) à deux cents (200) fois le salaire minimum mensuel.

«*Paragraphe 3.* – Dans les procès issus de contestations de nature contractuelle, chaque fois qu'une partie commettra la conduite signalée au paragraphe ci-dessus, elle sera condamnée aux dépens».

Le Conseil d'État considère qu'il apparaît clairement de ces dispositions citées que la loi 80 a attribué à la juridiction du contentieux administratif la compétence pour connaître des contestations contractuelles issues de tous les contrats publics et des procédures d'exécution ou d'accomplissement, sachant qu'il s'agit dans ce dernier cas de procédures d'exécution d'obligations déjà définies par la volonté des parties ou par une décision judiciaire.

Il signale que la loi 80 de 1993 applique un principe selon lequel le juge ayant effectué l'analyse de l'affaire devra également faire exécuter la sentence, reprenant ainsi la tendance dominante dans le droit moderne de transférer des affaires qui étaient du ressort de la juridiction ordinaire, en raison de la matière, à la juridiction du contentieux administratif, de manière à rechercher chez le juge des critères de continuité et d'unité, une position qui, bien qu'elle ne soit pas partagée par tous les juges, est bien une tendance législative. À titre d'exemple, il suffit de citer le cas récent concernant la loi 99 de 1993 qui, en réglementant les actions d'accomplissement en matière d'environnement, sous le Titre XI DE L'ACTION D'ACCOMPLISSEMENT DANS LES AFFAIRES D'ENVIRONNEMENT, (article 77 / 81), établit que quiconque pourra demander devant la juridiction du contentieux administratif, selon la procédure civile, l'application effective des lois ou des actes administratifs directement liés à la protection et à la défense de l'environnement; une matière qui, compte tenu des parties en présence, était de la connaissance de la justice ordinaire.

Pour la Chambre, la norme interprétée est claire quant au fait que le terme «procès d'exécution ou d'accomplissement» veut dire jugement; de sorte que la loi 80 de 1993 a utilisé dans son article 75 une terminologie de procédure claire en ce qui concerne les contestations contractuelles, puisque celles-ci peuvent être préalables ou contemporaines à la conclusion ou au développement d'un contrat, et celles qui sont issues de l'exécution tardive ou défectueuse de l'obligation

qui résulte des engagements juridiques. Même si l'article 75 de la norme citée, lorsqu'il a parlé des procès d'exécution ou d'accomplissement, n'a rien dit sur la démarche, pour la manière d'interprétation intégrale des différentes législations et compte tenu de l'existence de norme qui y font référence, comme l'article 262 du Code Contentieux Administratif, il faut bien en conclure que c'est le Code de Procédure Civile qui devra être appliqué.

Le précédent critère a également été exposé par les spécialistes de la loi 80 :

« Pour le statut contractuel précédemment en vigueur, guidé par le dualisme d'inspiration française – contrat administratif, contrat de droit privé de l'administration – la connaissance des litiges issus de la procédure contractuelle sera répartie entre la juridiction ordinaire, de sorte que, en règle générale, les controverses issues du contrat administratif étaient de la connaissance de cette juridiction spécialisée et celles émanant des contrats de droit privé de l'administration étaient de la connaissance de la justice ordinaire, sauf dans les cas où la clause de caducité aura été conclue (décret 222 de 1983, article 17). Selon la loi 80 de 1993, la juridiction du contentieux administratif acquiert une pleine compétence pour connaître, non seulement des contestations issues des contrats publics, mais aussi des procédures d'exécution ou d'accomplissement. » (1).

Par ailleurs, à propos de la non-rétroactivité de la loi affirmée par le Tribunal Administratif, le Conseil d'État considère qu'il est nécessaire de s'en remettre à l'article 78 de la loi 80 qui dit :

« Article 78. Des contrats, des procédures et des procès en cours. – Les contrats, les procédures de choix et les procès judiciaires en cours à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, continueront à être soumis aux normes en vigueur au moment de leur conclusion ou de leur commencement ».

La norme est claire en stipulant que les contrats, les procédures et les procès judiciaires en cours, à la date d'entrée en vigueur de la loi 80, continueront à être soumis au décret 222 de 1983, une circonstance qui n'est pas applicable aux arrêts, étant donné que la procédure d'exécution n'était pas en cours à cette date, puisque la demande n'a été interjetée que le 2 mars 1994, date à laquelle la loi 80 de 1993 était pleinement en vigueur.

En conclusion, le Conseil d'État considère que les demandes de l'auteur du recours sont recevables et que l'arrêt appelé doit être annulé.

Pour tout ce qui précède, le Conseil d'État réuni en Chambre Plénière du Contentieux Administratif,

DÉCIDE :

D'ANNULER l'arrêt du 1^{er} juin 1994 émis par le Tribunal Administratif de Boyacá et D'ORDONNER au Tribunal *a quo* de faire suivre son cours à la demande selon les termes contenus dans le Titre XXVII, procès exécutif ordinaire du Code de Procédure Civile.

POUR COPIE, POUR NOTIFICATION, POUR COMMUNICATION, POUR RENVOI DU DOSSIER AU TRIBUNAL D'ORIGINE POUR CE QUI EST DE SA COMPÉTENCE ET POUR EXÉCUTION.

(1) HENAO HIDRON, Javier. Statut général des contrats de l'Administration Publique. Deuxième édition. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez. Pages 13 et suivantes.

Il est pris acte que cette décision a été étudiée et approuvée au cours de la séance d'aujourd'hui.

COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES UNION EUROPÉENNE

Cour de justice des Communautés européennes Compétences et attributions

La Cour de justice assure le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités établissant les communautés européennes.

La Cour de justice statue en premier et unique ressort sur les recours en manquement introduits par la Commission ou par un État membre contre un autre État membre, ainsi que sur le recours en annulation ou en carence introduits par les États membres contre les institutions communautaires, ou sur les recours entre les institutions communautaires.

A la demande des juridictions nationales, la Cour de justice est seule compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur l'interprétation des traités sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté et sur l'interprétation des statuts des organismes créés par un acte du Conseil, lorsque ces statuts le prévoient.

La Cour de justice dispose également d'attributions consultatives : le Conseil, la Commission ou un État membre peut recueillir l'avis de la Cour de justice sur la compatibilité d'un accord envisagé entre la Communauté et un ou plusieurs États ou organisations internationales avec les stipulations du traité CE.

Un tribunal de première instance a été adjoint à la Cour aux fins de désencombrer son prétoire et d'améliorer les garanties offertes aux justiciables par l'instauration d'un double degré de juridiction.

Le Tribunal de première instance, constitué en octobre 1989, a reçu compétence pour connaître des recours en annulation, en carence et en réparation des dommages formés par des personnes physiques ou morales : il s'agit pratiquement de tout le contentieux émanant de cette catégorie de requérants.

Un pourvoi contre les arrêts du Tribunal, limité aux questions de droit, peut-être porté devant la Cour.

Arrêt de la Cour (grande chambre)

12 juillet 2005, affaire C-304/02

Commission des Communautés européennes, contre République française

Procédure

Exécution des jugements. Arrêt en manquement de la CJCE. Pouvoirs de la Cour statuant sur un recours de manquement sur manquement a) Appréciation du défaut d'exécution de l'arrêt en manquement. b) cumul d'une astreinte et d'une condamnation forfaitaire.

Procedure

Execution of judgments. Power to adjudicate.

Résumé

La Cour de justice condamne la France en manquement à ses obligations communautaires par un arrêt de 1991. Constatant l'insuffisance notoire des mesures d'exécution de cette décision, la Commission a engagé une procédure en manquement sur manquement, prévue par l'article 228 CE.

L'arrêt aborde deux aspects. D'abord, le manquement reproché. La commission reproche deux choses à la France : 1 – de ne pas avoir mis en place un contrôle suffisant du respect du droit communautaire concerné. La Cour essaie d'établir une « *constatation objective de la persistance d'un manquement de la République française à ses obligations de contrôle* ». Or, l'étude de la pratique française montre une violation répétée du droit en cause, alors que la France disposait du temps et des instruments nécessaires pour assurer le respect du droit. 2 – de ne pas avoir engagé les poursuites nécessaires contre les contrevenants au droit communautaire. Il est évident que c'est le cas, alors que les États ont l'obligation de prendre des mesures « *effectives, proportionnées et dissuasives* » destinées à assurer le respect du droit communautaire.

Ensuite une condamnation pécuniaire comportant plusieurs questions : 1 – la question de la possibilité de cumul de l'astreinte et d'une somme forfaitaire. Divers arguments ont été avancés contre cette possibilité (égalité de traitement, double peine, etc...) mais la Cour, en se basant comme elle le fait presque systématiquement sur l'objectif poursuivi par les textes relatifs aux sanctions imposables aux États, considère que les deux peines peuvent être appliquées si c'est nécessaire pour atteindre cet objectif. 2 – la question du pouvoir d'appréciation de la Cour sur ces sanctions : là encore, la Cour se base sur l'objectif poursuivi par les textes (simplement que les États respectent les arrêts de la Cour), mais aussi sur le fait que la procédure n'est pas une procédure de sanction classique, mais une voie d'exécution. Elle détient donc un pouvoir souverain, la Commission ne pouvant que lui faire une proposition. 3 – la détermination du montant des sommes en l'espèce. En l'espèce, trois critères ont été pris en considération : « *la durée de l'infraction, son degré de gravité et la capacité de payer de l'État membre en cause* ». D'où la condamnation de la France à payer une somme assez élevée.

Summary

In a prior decision (1991), the Court of Justice had sentenced France for failing to meet its Community obligations. Noting the decision's insufficient measures of execution, the Commission initiated a procedure pursuant to Article 228 EC.

The decision comprised two aspects. In the first, the Commission reproached France on two points. 1. *Failure to sufficiently control respect of the Community legislation concerned.* The Court tries to "objectively establish persistent failures by the French Republic in its obligations of control". The study of French practice shows repeated violations, despite the fact that France had at its disposal enough time and legal instruments to ensure respect of the right in question. 2. *Failure to implement the necessary proceedings against contraveners of the Community legislation.* It was obvious that this was the case because States are obliged to take "effective, proportioned and dissuasive" measures to ensure the respect of the Community legislation.

Secondly, the decision ruled on pecuniary sanctions. Several questions arose. 1. *The possibility of accumulated constraints and fines as sanctions.* Several arguments against these possibilities (equal treatment, double penalty, etc.) notwithstanding, the Court based its decision – as it systematically does – on the intention of texts related to sanctions applicable to States and considered that the two sanctions could be applied if necessary to achieve this goal. 2. *The question of the discretionary power of the Court regarding these sanctions.* Here again the Court based its decision on the intention of the texts, stating that the States must respect the judgments of the Court, and also on the fact that the procedure is not a traditional one of sanction but also a method of execution. Thus the Court had absolute competence to rule on these matters, and the Commission could only deliver an opinion. 3. *Determination of the amount of the sums in the case.* On this point, three criteria were taken into consideration: "duration of the infringement, its seriousness and the means to pay of the Member State in question". This explains the rather high sum that France was sentenced to pay.

Décision

Recours en manquement sur manquement de l'article 228: la Commission reproche à la France de ne pas avoir appliqué un premier arrêt la condamnant pour manquement à ses obligations en vertu du droit communautaire.

La réglementation communautaire

La réglementation en matière de contrôles

2 Le Conseil a établi certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche exercées par les bateaux des États membres. Ces mesures ont été définies successivement par plusieurs règlements (CEE)¹.

1. N° 2057/82 du Conseil, du 29 juin 1982, établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche exercées par les bateaux des États membres (JO L 220, p. 1), abrogé et remplacé par le règlement (CEE) n° 2241/87 du Conseil, du 23 juillet 1987, établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche (JO L 207, p. 1), lui-même abrogé et remplacé, depuis le 1^{er} janvier 1994, par le règlement (CEE) n° 2847/93 du Conseil, du 12 octobre 1993, instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche (JO L 261, p. 1).

Les mesures de contrôle définies par ces règlements sont, en substance, identiques.

4 L'article 1^{er}, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 2847/93 prévoit :

«1. Afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche, il est établi un régime communautaire comprenant notamment des dispositions visant le contrôle technique :

- des mesures de conservation et de gestion des ressources,
- des mesures structurelles,
- des mesures portant organisation commune des marchés,

ainsi que certaines dispositions concernant l'efficacité des sanctions à appliquer en cas de non-respect des mesures précitées.

2. À cet effet, chaque État membre arrête, conformément à la réglementation communautaire, les mesures appropriées pour assurer l'efficacité de ce régime. Il met à la disposition de ses autorités compétentes des moyens suffisants pour qu'elles puissent remplir leurs missions d'inspection et de contrôle définies dans le présent règlement.»

5 L'article 2, paragraphe 1, du même règlement dispose :

«Afin d'assurer le respect de l'ensemble de la réglementation en vigueur ayant trait aux mesures de conservation et de contrôle, chaque État membre contrôle, sur son territoire et dans les eaux maritimes relevant de sa souveraineté ou de sa juridiction, l'exercice de la pêche et des activités connexes. Il inspecte les navires de pêche et contrôle toutes les activités, notamment les activités de débarquement, de vente, de transport et de stockage du poisson et l'enregistrement des débarquements et des ventes, permettant ainsi la vérification de la mise en œuvre du présent règlement.»

6 Aux termes de l'article 31, paragraphes 1 et 2, dudit règlement :

«1. Les États membres veillent à ce que soient prises les mesures appropriées, y compris, conformément à leur législation nationale, l'ouverture d'une procédure administrative ou pénale contre les personnes physiques ou morales responsables, lorsqu'il est établi, notamment à l'issue d'un contrôle ou d'une inspection effectués en vertu du présent règlement, que les règles de la politique commune de la pêche n'ont pas été respectées.

2. Les procédures ouvertes en vertu du paragraphe 1 doivent être de nature, conformément aux dispositions pertinentes de la législation nationale, à priver effectivement les responsables du profit économique de l'infraction ou à produire des effets proportionnés à la gravité de l'infraction de façon à décourager efficacement d'autres infractions de même nature.»

La réglementation technique

7 Les mesures techniques de conservation des ressources de pêche visées par la réglementation en matière de contrôles ont été définies notamment dans le règlement (CEE) n° 171/83 du Conseil, du 25 janvier 1983 (JO L 24, p. 14), abrogé et remplacé par le règlement (CEE) n° 3094/86 du Conseil, du 7 octobre 1986 (JO L 288, p. 1), lui-même abrogé et remplacé depuis le 1^{er} juillet 1997 par le

règlement (CE) n° 894/97 du Conseil, du 29 avril 1997 (JO L 132, p. 1), à son tour partiellement abrogé et remplacé depuis le 1^{er} janvier 2000 par le règlement (CE) n° 850/98, du Conseil, du 30 mars 1998, visant à la conservation des ressources de pêche par le biais de mesures techniques de protection des juvéniles d'organismes marins (JO L 125, p.1).

8 Les mesures techniques fixées par ces règlements sont en substance identiques.

9 Ces mesures concernent, notamment, le maillage minimal des filets, l'interdiction de fixer aux filets certains dispositifs permettant d'obstruer les mailles ou d'en réduire les dimensions, l'interdiction de mettre en vente des poissons n'ayant pas une taille minimale (ci-après les « poissons sous-taille »), sauf pour les prises ne représentant qu'un pourcentage limité de la capture (ci-après les « prises accessoires »).

L'arrêt Commission/France

10 Dans l'arrêt Commission/France (le premier procédant à la condamnation pour manquement), la Cour a retenu cinq griefs à l'encontre de la République française :

- insuffisance des contrôles en ce qui concerne le maillage minimal des filets (points 12 à 15 de l'arrêt) ;
- insuffisance des contrôles en ce qui concerne la fixation aux filets de dispositifs interdits par la réglementation communautaire (points 16 et 17 de l'arrêt) ;
- manquement aux obligations de contrôle en matière de prises accessoires (points 18 et 19 de l'arrêt) ;
- manquement aux obligations de contrôle en ce qui concerne le respect des mesures techniques de conservation interdisant la vente des poissons sous-taille (points 20 à 23 de l'arrêt) ;
- manquement à l'obligation de poursuite des infractions (point 24 de l'arrêt).

La procédure pré contentieuse

12 Par lettre du 8 novembre 1991, la Commission a demandé aux autorités françaises de lui communiquer les mesures prises pour exécuter l'arrêt Commission/France, précité. Le 22 janvier 1992, les autorités françaises ont répondu qu'elles « entend[ai]ent faire tout leur possible pour se conformer aux dispositions » communautaires.

13 Lors de plusieurs missions effectuées dans des ports français, les inspecteurs de la Commission ont constaté une amélioration de la situation, mais ont relevé plusieurs insuffisances dans les contrôles exercés par les autorités françaises.

14 Après avoir invité la République française à présenter ses observations, la Commission a émis, le 17 avril 1996, un avis motivé dans lequel elle constatait que l'arrêt Commission/France, précité, n'avait pas été exécuté sur un certain nombre de points.

17 Parallèlement, des missions d'inspection ont été effectuées dans des ports français.

[...]

18 Les rapports des inspecteurs ont amené la Commission à émettre, le 6 juin 2000, un avis motivé complémentaire, dans lequel elle constatait que l'arrêt Commission/France, précité, n'avait pas été exécuté sur les deux points susvisés.

19 Dans leur réponse du 1^{er} août 2000, les autorités françaises ont fait valoir en substance que, depuis le dernier rapport d'inspection, le contrôle national des pêches avait connu d'importantes évolutions. Il aurait fait l'objet d'une réorganisation interne, avec la mise en place d'une « cellule », ultérieurement devenue « mission » du contrôle des pêches, et aurait bénéficié d'un renforcement des moyens de contrôle, avec, notamment, la mise à disposition de patrouilleurs et d'un système de surveillance sur écran des positions des navires ainsi que la diffusion d'instructions à l'usage des personnels de contrôle.

21 Par lettre du 16 octobre 2001, les autorités françaises ont transmis à la Commission copie d'une instruction adressée aux directions régionales et départementales des affaires maritimes, leur enjoignant de faire mettre fin à l'utilisation du code «00» d'ici le 31 décembre 2001 et d'appliquer, à compter de cette date, les sanctions réglementaires aux opérateurs qui ne s'y conformeraient pas.

22 Considérant que la République française n'avait toujours pas exécuté l'arrêt Commission/France, précité, la Commission a introduit le présent recours.

La procédure devant la Cour

[...]

Sur le manquement reproché

Sur l'aire géographique concernée

[...]

Sur la date de référence

29 La Commission a adressé à la République française un premier avis motivé le 14 avril 1996, puis un avis motivé complémentaire le 6 juin 2000.

30 Il s'ensuit que la date de référence pour apprécier le manquement reproché se situe à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé complémentaire du 6 juin 2000, soit deux mois après la notification de ce dernier.

31 La Commission ayant conclu à la condamnation de la République française au paiement d'une astreinte, il convient également d'établir si le manquement reproché a perduré jusqu'à l'examen des faits par la Cour.

Sur l'étendue des obligations incombant aux États membres dans le cadre de la politique commune de la pêche

32 L'article 1^{er} du règlement n° 2847/93, qui constitue, dans le domaine de la pêche, une expression particulière des obligations imposées aux États membres par l'article 10 CE, prévoit que ces derniers arrêtent les mesures appropriées pour assurer l'efficacité du régime communautaire de conservation et de gestion des ressources en matière de pêche.

33 Le règlement n° 2847/93 établit à cet égard une responsabilité conjointe des États membres. Cette responsabilité conjointe implique que lorsqu'un État membre manque à ses obligations, il porte atteinte aux intérêts des autres États membres et de leurs opérateurs économiques.

[...]

35 À cet effet, l'article 2 du règlement n° 2847/93, qui reprend les obligations prévues par l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 2241/87, impose aux États membres de contrôler l'exercice de la pêche et les activités connexes. Il requiert que les États membres inspectent les navires de pêche et contrôlent toutes les activités, notamment les activités de débarquement, de vente, de transport et de stockage du poisson et l'enregistrement des débarquements et des ventes.

36 L'article 31 du règlement n° 2847/93, qui reprend les obligations prévues à l'article 1^{er}, paragraphe 2, des règlements n°s 2057/82 et 2241/87, impose aux États membres de poursuivre les infractions constatées. Il indique à cet égard que les procédures ouvertes doivent être de nature à priver effectivement les responsables du profit économique de l'infraction ou à produire des effets proportionnés à la gravité de l'infraction de façon à décourager efficacement d'autres infractions de même nature.

37 *Le règlement n° 2847/93 donne ainsi des indications précises quant au contenu des mesures qui doivent être prises par les États membres et qui doivent tendre à s'assurer de la régularité des opérations de pêche dans un objectif à la fois de prévention d'éventuelles irrégularités et de répression de celles-ci. Cet objectif implique que les mesures mises en œuvre doivent avoir un caractère effectif, proportionné et dissuasif. Comme l'a relevé M. l'avocat général au point 39 de ses conclusions du 29 avril 2004, il doit exister, pour les personnes exerçant une activité de pêche ou une activité connexe, un risque sérieux que, en cas d'infraction aux règles de la politique commune de la pêche, elles seront découvertes et se verront infliger des sanctions adéquates.*

38 C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient d'examiner si la République française a pris toutes les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité.

Sur le premier grief : l'insuffisance du contrôle

Argumentation des parties

[...]

Appréciation de la Cour

44 Comme la procédure visée à l'article 226 CE, la procédure visée à l'article 228 CE repose sur la *constatation objective du non-respect par un État membre de ses obligations*.

45 En l'espèce, la Commission a fourni à l'appui de son grief des rapports de mission dressés par ses inspecteurs.

[...]

46 L'argumentation du gouvernement français, soulevée au stade de la duplique, selon laquelle les rapports auxquels la Commission s'est référée dans sa requête ne pourraient être utilisés comme preuve d'une persistance du manquement au motif qu'ils n'auraient jamais été portés à la connaissance des autorités françaises, ne saurait être retenue.

47 Il ressort de l'examen des rapports présentés par la Commission que *tous les rapports postérieurs à 1998, qui ont été versés au dossier dans leur version intégrale ou sous forme de larges extraits, se réfèrent à des comptes-rendus de réunions au cours desquelles les autorités nationales compétentes ont été informées des résultats des missions d'inspection et ont donc eu la possibilité de présenter leurs observations sur les constatations des inspecteurs de la Commission.*

En outre, le gouvernement français a présenté ses observations sur le contenu de ces rapports sans mettre en cause les conditions de leur communication aux autorités françaises.

48 Dans ces conditions, il convient d'examiner si les informations contenues dans les rapports de mission présentés par la Commission *sont de nature à établir une constatation objective de la persistance d'un manquement de la République française à ses obligations de contrôle.*

[...]

49 S'agissant de la situation à l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé complémentaire du 6 juin 2000, il ressort des rapports auxquels la Commission s'est référée dans ledit avis (voir point 17 du présent arrêt) que les inspecteurs ont pu constater la présence de poissons sous-taille, lors de chacune des six missions qu'ils ont effectuées. Ils ont pu constater, en particulier, l'existence d'un marché pour les merlus sous-taille, commercialisés sous le nom de « merluchons » ou « friture de merluchons » et mis en vente, en violation des normes de commercialisation fixées par le règlement n° 2406/96.

50 Lors de cinq de ces six missions, le débarquement et la mise en vente des poissons sous-taille ont eu lieu en l'absence de contrôle des autorités nationales compétentes.

51 Ces éléments permettent de constater la *persistance d'une pratique de mise en vente de poissons sous-taille en l'absence d'une intervention efficace des autorités nationales compétentes, présentant un degré de constance et de généralité de nature à compromettre gravement, en raison de son effet cumulatif, les objectifs du régime communautaire de conservation et de gestion des ressources en matière de pêche.*

52 Au surplus, la *similarité et la répétition* des situations constatées dans tous les rapports permettent de considérer que ces cas n'ont pu être que la conséquence d'insuffisance structurelle des mesures mises en œuvre par les autorités françaises et, par voie de conséquence, d'un *manquement de la part de ces autorités à l'obligation de procéder à des contrôles effectifs, proportionnés et dissuasifs que lui impose la réglementation communautaire.*

[...]

54 S'agissant de la situation à la date de l'examen des faits par la Cour, les informations disponibles révèlent la persistance de déficiences significatives.

55 Ainsi, lors de la mission effectuée en Bretagne en juin 2001 (voir point 20 du présent arrêt), les inspecteurs de la Commission ont pu encore une fois constater la présence de poissons sous-taille. Une diminution du nombre de cas de mises en vente de tels poissons a été constatée lors d'une mission ultérieure dans la même région en juin 2003 (voir point 23 du présent arrêt). Toutefois, cette circonstance n'est pas déterminante au regard de la convergence des constatations, figurant dans les rapports établis à l'occasion de ces deux missions, concernant le manque d'efficacité des contrôles à terre.

56 Dès lors que la Commission a fourni suffisamment d'éléments faisant apparaître la persistance du manquement, il appartient à l'État membre concerné de contester de manière substantielle et détaillée les données présentées et leurs conséquences .

[...]

59 Dans ce contexte, l'argumentation du gouvernement français selon laquelle la diminution des contrôles serait justifiée par une meilleure discipline des pêcheurs ne saurait, non plus, être retenue.

60 En effet, ainsi que le gouvernement français l'a lui-même fait valoir dans son mémoire en défense, *l'engagement d'actions visant à réformer des comportements et des mentalités constitue un long processus*. Il y a donc lieu de considérer que *la déficience structurelle, pendant une période s'étendant sur plus de dix ans, des contrôles visant à faire respecter les règles relatives à la taille minimale des poissons a induit chez les opérateurs concernés des comportements qui ne pourront être corrigés qu'au terme d'une action soutenue dans le temps*.

61 Dans ces conditions, au vu des éléments circonstanciés présentés par la Commission, les informations fournies par le gouvernement français ne sont pas suffisamment substantielles pour démontrer que les mesures qu'il a mises en œuvre en matière de contrôle des activités de pêche présentent le caractère effectif requis pour satisfaire à son obligation d'assurer l'efficacité du régime communautaire de conservation et de gestion des ressources en matière de pêche

62 Il y a donc lieu de constater que, à la date où la Cour a examiné les faits qui lui ont été présentés, la République française, en n'assurant pas un contrôle des activités de pêche conforme aux exigences prévues par les dispositions communautaires, n'avait pas pris toutes les mesures que comportait l'exécution de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité, et manquait de ce fait aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 228 CE.

Sur le second grief : l'insuffisance des poursuites

Argumentation des parties

[...]

Appréciation de la Cour

69 L'obligation des États membres de veiller à ce que les infractions à la réglementation communautaire fassent l'objet de sanctions ayant un caractère effectif, proportionné et dissuasif revêt une importance essentielle dans le domaine de

la pêche. En effet, *si les autorités compétentes d'un État membre s'abstenaient systématiquement de poursuivre les responsables de telles infractions, tant la conservation et la gestion des ressources de pêche que l'application uniforme de la politique commune de la pêche seraient compromises.*

70 En ce qui concerne, dans la présente espèce, la situation à l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé complémentaire du 6 juin 2000, il suffit de rappeler *qu'il est établi que des infractions pourtant constatables par les autorités nationales n'ont pas été relevées et que des procès-verbaux n'ont pas été établis à la charge des contrevenants, force est de constater que lesdites autorités ont manqué à l'obligation de poursuite que leur impose la réglementation communautaire*

71 S'agissant de la situation à la date à laquelle la Cour a examiné les faits, il convient de rappeler que l'augmentation du nombre d'infractions poursuivies, dont a fait état le gouvernement français, ne saurait être considérée comme suffisante. En effet, ainsi que l'a fait observer ce gouvernement, *un examen purement statistique du nombre d'infractions poursuivies ne peut, à lui seul, rendre compte de l'efficacité d'un régime de contrôle.*

[...]

73 Dans ces conditions, au vu des éléments circonstanciés présentés par la Commission, les informations fournies par le gouvernement français ne sont pas suffisamment substantielles pour démontrer que les mesures qu'il a mises en œuvre en ce qui concerne la poursuite des infractions à la réglementation de la pêche présentent le caractère effectif, proportionné et dissuasif requis pour satisfaire à son obligation d'assurer l'efficacité du régime communautaire de conservation et de gestion des ressources en matière de pêche.

74 Il y a donc lieu de constater que, tant à l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé complémentaire du 6 juin 2000 qu'à la date où la Cour a examiné les faits qui lui ont été présentés, *la République française, en n'assurant pas que les infractions à la réglementation des activités de pêche soient poursuivies conformément aux exigences prévues par les dispositions communautaires, n'avait pas pris toutes les mesures que comportait l'exécution de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité, et manquait de ce fait aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 228 CE.*

Sur les sanctions pécuniaires du manquement

75 Pour sanctionner l'inexécution de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité, la Commission a proposé à la Cour d'infliger à la République française une astreinte journalière à compter du prononcé du présent arrêt et jusqu'au jour où il sera mis fin au manquement. Au regard des caractéristiques particulières du manquement constaté, la Cour estime opportun d'examiner en outre si l'imposition d'une somme forfaitaire pourrait constituer une mesure appropriée.

Sur la possibilité du cumul d'une astreinte et d'une somme forfaitaire

Argumentation des parties et observations présentées à la Cour

[...]

Appréciation de la Cour

80 La procédure prévue à l'article 228, paragraphe 2, CE a pour objectif d'inciter un État membre défaillant à exécuter un arrêt en manquement et, par là, d'assurer l'application effective du droit communautaire. *Les mesures prévues par cette disposition, à savoir la somme forfaitaire et l'astreinte, visent toutes les deux ce même objectif.*

81 *L'application de l'une ou de l'autre de ces deux mesures dépend de l'aptitude de chacune à remplir l'objectif poursuivi en fonction des circonstances de l'espèce. Si l'imposition d'une astreinte semble particulièrement adaptée pour inciter un État membre à mettre fin, dans les plus brefs délais, à un manquement qui, en l'absence d'une telle mesure, aurait tendance à persister, l'imposition d'une somme forfaitaire repose davantage sur l'appréciation des conséquences du défaut d'exécution des obligations de l'État membre concerné sur les intérêts privés et publics, notamment lorsque le manquement a persisté pendant une longue période depuis l'arrêt qui l'a initialement constaté.*

82 *Dans ces conditions il n'est pas exclu de recourir aux deux types de sanctions prévues à l'article 228, paragraphe 2, CE notamment lorsque le manquement, à la fois, a perduré une longue période et tend à persister.*

83 L'interprétation ainsi retenue ne saurait se voir opposer l'utilisation, à l'article 228, paragraphe 2, CE, de la conjonction « ou » pour relier les sanctions pécuniaires susceptibles d'être imposées. Cette conjonction peut, d'un point de vue linguistique, revêtir un sens soit alternatif soit cumulatif, et doit donc être lue dans le contexte dans lequel elle est utilisée. Au regard de la finalité poursuivie par l'article 228 CE, l'utilisation de la conjonction « ou » au paragraphe 2 de cette disposition doit donc être entendue dans un sens cumulatif.

84 L'objection soulevée, notamment, par les gouvernements allemand, hellénique, hongrois, autrichien et polonais, selon laquelle l'imposition cumulée d'une astreinte et d'une somme forfaitaire, en prenant deux fois en considération la même période de manquement, contreviendrait au principe non bis in idem doit également être rejetée. En effet, *chaque sanction ayant sa propre fonction, elle doit être déterminée de manière à remplir celle-ci.* Il s'ensuit que, dans le cas d'une condamnation simultanée au paiement d'une astreinte et d'une somme forfaitaire, la durée du manquement est prise en considération comme un critère parmi d'autres, en vue de déterminer le niveau approprié de coercition et de dissuasion.

85 L'argument, invoqué notamment par le gouvernement belge, selon lequel, en l'absence de lignes directrices arrêtées par la Commission pour le calcul d'une somme forfaitaire, l'imposition d'une telle somme heurterait les principes de sécurité juridique et de transparence ne saurait, non plus, être retenu. En effet, si de telles lignes directrices contribuent effectivement à garantir la transparence, la prévisibilité et la sécurité juridique de l'action menée par la Commission, il n'en reste pas moins que *l'exercice du pouvoir conféré à la Cour par l'article 228, paragraphe 2, CE n'est pas soumis à la condition que la Commission arrête de telles règles, qui, en tout état de cause, ne sauraient lier la Cour.*

86 Quant à l'objection, soulevée par le gouvernement français, selon laquelle l'imposition cumulée d'une astreinte et d'une somme forfaitaire dans la présente affaire constituerait une atteinte à l'égalité de traitement, il convient de relever *qu'il appartient à la Cour, dans chaque affaire, d'apprécier, eu égard aux circonstances de l'espèce, les sanctions pécuniaires à arrêter*. Dans ces conditions, *le fait qu'un cumul de mesures n'ait pas été infligé dans des affaires jugées antérieurement ne saurait constituer, en soi, un obstacle à l'imposition d'un tel cumul dans une affaire ultérieure, dès lors que, eu égard à la nature, à la gravité et à la persistance du manquement constaté, un tel cumul apparaîtrait approprié*.

Sur le pouvoir d'appréciation de la Cour quant aux sanctions pécuniaires pouvant être imposées

Argumentation des parties et observations présentées à la Cour

[...]

Appréciation de la Cour

90 En ce qui concerne l'argument tiré par le gouvernement allemand de l'absence de légitimité politique de la Cour pour arrêter une sanction pécuniaire non proposée par la Commission, il y a lieu de distinguer les différentes étapes que comporte la procédure prévue à l'article 228, paragraphe 2, CE. Une fois que la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire quant à l'engagement d'une procédure en manquement, *la question de savoir si l'État membre concerné a exécuté ou non un arrêt antérieur de la Cour est soumise à une procédure juridictionnelle dans laquelle les considérations politiques sont sans pertinence. C'est dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle que la Cour apprécie dans quelle mesure la situation existant dans l'État membre en cause est conforme ou non à l'arrêt initial et, le cas échéant, apprécie la gravité d'un manquement persistant. L'opportunité d'imposer une sanction pécuniaire et le choix de la sanction la plus adaptée aux circonstances de l'espèce ne peuvent être appréciés qu'à la lumière des constatations faites par la Cour dans l'arrêt à rendre au titre de l'article 228, paragraphe 2, CE et échappent donc à la sphère politique*.

91 L'argument selon lequel, en s'écartant ou en allant au-delà des propositions de la Commission, la Cour violerait un principe général de procédure civile qui interdit au juge d'aller au-delà des conclusions des parties, n'est pas davantage fondé. La procédure prévue à l'article 228, paragraphe 2, CE est, en effet, une procédure juridictionnelle spéciale, propre au droit communautaire, qui ne peut être assimilée à une procédure civile. *La condamnation au paiement d'une astreinte et/ou d'une somme forfaitaire ne vise pas à compenser un quelconque dommage qui aurait été causé par l'État membre concerné, mais à exercer sur celui-ci une contrainte économique qui l'incite à mettre fin au manquement constaté. Les sanctions pécuniaires imposées doivent donc être arrêtées en fonction du degré de persuasion nécessaire pour que l'État membre en cause modifie son comportement.*

92 S'agissant des droits de la défense dont doit pouvoir bénéficier l'État membre concerné, sur lesquels ont insisté les gouvernements français, belge, néerlandais, autrichien et finlandais, il convient de relever, comme l'a fait M. l'avocat général au point 11 de ses conclusions du 18 novembre 2004, que *la procédure prévue à l'article 228, paragraphe 2, CE doit être considérée comme une procédure*

judiciaire spéciale d'exécution des arrêts, en d'autres termes, comme une voie d'exécution. C'est donc dans ce contexte que doivent être appréciées les garanties procédurales dont doit disposer l'État membre en cause.

93 Il s'ensuit que, une fois la constatation faite de la persistance d'un manquement au droit communautaire dans le cadre d'une procédure contradictoire, *les droits de la défense qui doivent être reconnus à l'État membre défaillant en ce qui concerne les sanctions pécuniaires envisagées doivent tenir compte du but poursuivi, à savoir assurer et garantir le rétablissement du respect de la légalité.*

94 En l'espèce, la République française a eu l'occasion de se défendre tout au long d'une procédure pré contentieuse qui a duré près de neuf ans et qui a donné lieu à deux avis motivés, ainsi que dans le cadre de la procédure écrite et de l'audience du 3 mars 2004 dans la présente affaire. Cet examen des faits a conduit la Cour à constater la persistance d'un manquement de la République française à ses obligations.

[...]

97 Il s'ensuit que la République française a été en mesure de présenter ses observations sur tous les éléments de droit et de fait nécessaires pour déterminer la persistance et la gravité du manquement qui lui est reproché ainsi que les mesures pouvant être arrêtées pour y mettre fin. Sur la base de ces éléments, qui ont fait l'objet d'un débat contradictoire, il appartient à la Cour de déterminer, en fonction du degré de persuasion et de dissuasion qui lui paraît requis, les sanctions pécuniaires appropriées pour assurer l'exécution la plus rapide possible de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité, et prévenir la répétition d'infractions analogues au droit communautaire.

[...]

Sur les sanctions pécuniaires appropriées en l'espèce

Sur l'imposition d'une astreinte

Il convient de rappeler que les propositions de la Commission [au sujet du mode de fixation du montant de l'astreinte] ne sauraient lier la Cour et ne constituent qu'une base de référence utile. *Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, il appartient à la Cour de fixer l'astreinte de telle sorte que celle-ci soit, d'une part, adaptée aux circonstances et, d'autre part, proportionnée au manquement constaté ainsi qu'à la capacité de paiement de l'État membre concerné.*

104 Dans cette perspective, *les critères de base qui doivent être pris en considération pour assurer la nature coercitive de l'astreinte en vue de l'application uniforme et effective du droit communautaire sont, en principe, la durée de l'infraction, son degré de gravité et la capacité de payer de l'État membre en cause. Pour l'application de ces critères, il y a lieu de tenir compte en particulier des conséquences du défaut d'exécution sur les intérêts privés et publics et de l'urgence qu'il y a à amener l'État membre concerné à se conformer à ses obligations.*

105 S'agissant de la gravité de l'infraction et, en particulier, des conséquences du défaut d'exécution sur les intérêts privés et publics, il convient de rappeler que l'un des éléments clefs de la politique commune de la pêche consiste en une exploitation rationnelle et responsable des ressources aquatiques sur une base

durable, dans des conditions économiques et sociales appropriées. Dans ce contexte, la protection des juvéniles s'avère déterminante pour la reconstitution des stocks. Le non-respect des mesures techniques de conservation prévues par la politique commune, notamment les exigences en matière de taille minimale des poissons, constitue donc une menace grave pour le maintien de certaines espèces et de certains lieux de pêche et met en péril la poursuite de l'objectif essentiel de la politique commune de la pêche.

[...]

107 En tenant compte de ces éléments, le coefficient de 10 (sur une échelle de 1 à 20) reflète donc adéquatement le degré de gravité de l'infraction.

108 S'agissant de la durée de l'infraction, il suffit de constater que celle-ci est considérable, même à compter de la date d'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne et non pas de la date du prononcé de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité. Dans ces conditions, le coefficient de 3 (sur une échelle de 1 à 3) proposé par la Commission apparaît approprié.

109 La proposition de la Commission de multiplier un montant de base par un coefficient de 21,1, fondé sur le produit intérieur brut de la République française et sur le nombre de voix dont celle-ci dispose au Conseil, constitue une manière appropriée de refléter la capacité de paiement de cet État membre tout en maintenant un écart raisonnable entre les divers États membres.

[...]

111 En ce qui concerne la périodicité de l'astreinte, il convient toutefois de tenir compte du fait que les autorités françaises ont arrêté des mesures administratives qui pourraient servir de cadre à la mise en œuvre des mesures requises pour l'exécution de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité. Cependant, les adaptations nécessaires par rapport aux pratiques antérieures ne pourraient être instantanées et leur impact ne pourrait être perçu immédiatement. Il s'ensuit que la constatation éventuelle de la fin de l'infraction ne pourrait intervenir qu'au terme d'une période permettant une évaluation d'ensemble des résultats obtenus.

112 Eu égard à ces considérations, l'astreinte doit être infligée non pas sur une base journalière, mais sur une base semestrielle.

113 Compte tenu de l'ensemble des éléments qui précèdent, il y a lieu de condamner la République française à payer à la Commission, sur le compte « Ressources propres de la Communauté européenne », une astreinte de 182,5 x 316 500 euros, soit 57 761 250 euros, pour chaque période de six mois à compter du prononcé du présent arrêt au terme de laquelle l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité, n'a pas encore été exécuté pleinement.

Sur l'imposition d'une somme forfaitaire

114 Dans une situation telle que celle qui fait l'objet du présent arrêt, eu égard au fait que le manquement a persisté pendant une longue période depuis l'arrêt qui l'a initialement constaté et eu égard aux intérêts publics et privés en cause, la condamnation au paiement d'une somme forfaitaire s'impose. Il est fait une juste appréciation des circonstances particulières de l'espèce en fixant à 20 000 000 euros le montant de la somme forfaitaire que la République française

devra acquitter. Il y a donc lieu de condamner la République française à payer à la Commission, sur le compte « Ressources propres de la Communauté européenne », une somme forfaitaire de 20 000 000 euros.

1) – En n’assurant pas un contrôle des activités de pêche conforme aux exigences prévues par les dispositions communautaires, et

– en n’assurant pas que les infractions à la réglementation des activités de pêche soient poursuivies conformément aux exigences prévues par les dispositions communautaires,

la République française n’a pas mis en œuvre toutes les mesures que comporte l’exécution de l’arrêt du 11 juin 1991, Commission/France (C-64/88), et a manqué de ce fait aux obligations qui lui incombent en vertu de l’article 228 CE.

2) La République française est condamnée à payer à la Commission des Communautés européennes, sur le compte « Ressources propres de la Communauté européenne », une astreinte de 57 761 250 euros pour chaque période de six mois à compter du prononcé du présent arrêt au terme de laquelle l’arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité, n’a pas encore été exécuté pleinement.

3) La République française est condamnée à payer à la Commission des Communautés européennes, sur le compte « Ressources propres de la Communauté européenne », une somme forfaitaire de 20 000 000 euros.

4) La République française est condamnée aux dépens.

ÉGYPTE

Conseil d'État d'Égypte Compétences et attributions

Le Conseil d'État comporte trois sections : la section du contentieux, la section d'avis et la section de législation.

La section du contentieux est compétente pour statuer sur les contestations administratives et sur d'autres litiges attribués par la loi.

La section d'avis se prononce sur les questions soumises par les ministres et par les hauts administrateurs du gouvernement et du secteur public. La demande est instruite par un des douze départements spécialisés, qui rend l'avis ou renvoie le dossier devant les trois comités d'avis, dont chacun est présidé par un vice-président du Conseil d'État. L'affaire peut être renvoyée à l'Assemblée générale.

La section de législation est obligatoirement saisie de tous les projets de loi.

La Haute Cour Administrative
Chambre première
24 février 2007
Requête n° 3886 de l'année judiciaire 53

Procédure

Exécution des jugements. Effets d'une simple abstention d'exécution.

Procedure

Execution of judgments. Effects of non-compliance.

Résumé

La règle générale pour admettre la contestation relative à l'exécution est que ses motifs soient postérieurs au jugement puisqu'elle se rapporte aux mesures d'exécution. L'inexécution n'est pas considérée en elle-même comme un obstacle à l'exécution du jugement. Cette abstention, même si elle est intentionnelle, n'est pas au nombre des motifs et conditions pouvant fonder une demande tendant à l'exécution forcée. Dans la mesure où elle révèle une décision de s'abstenir d'exécuter, celle-ci peut faire l'objet d'un recours en annulation.

Summary

The general rule for admitting a dispute related to the execution of a decision is that, since it refers to means of execution, its reasons must be posterior to the judgment. The non-execution is not itself considered an obstacle to the execution of the judgment. Even if intentional, this abstention cannot be counted among the reasons and requirements of a writ of execution. Insofar as it reveals a decision of abstention, the abstention can be subject to annulment proceedings.

Décision

La Cour

Après l'examen des pièces du dossier, les auditions et après qu'il en a été délibéré ;

Considérant que le requérant demande que soit ordonnée la complète exécution du jugement de la Haute Cour Administrative rendu à la séance du 16 décembre 2006 dans le recours n° 32875 de l'année 52 judiciaire, conformément à sa minute sans notification, considérant que cette demande est une contestation réciproque ;

Considérant qu'il est admis dans le contentieux dont connaît cette cour que la règle générale pour admettre la contestation relative à l'exécution est que ses motifs soient postérieurs au prononcée du jugement puisqu'elle se rapporte aux mesures d'exécution. Le fond de la contestation porte toujours sur des faits postérieurs et non antérieurs au jugement sans quoi elle serait un recours contre le jugement, introduit par une voie illégale ;

La simple abstention d'exécution n'est pas considérée comme un obstacle extraordinaire entravant l'exécution du jugement, même si elle était intentionnelle et volontaire. Elle n'est pas parmi les motifs et les conditions qui fondent une demande tendant à l'exécution forcée puisque l'abstention volontaire de l'administration quant à l'exécution du jugement peut révéler une décision explicite ou implicite d'abstention dont il est possible de demander l'annulation et d'arrêter ainsi son exécution; cette hypothèse est sans rapport avec les obstacles qui entravent l'exécution.

Considérant qu'il résulte de ce qui précède, dès lors qu'il est constant que le requérant a obtenu un jugement en sa faveur de la Haute Cour Administrative à la séance du 16 décembre 2006 admettant le recours en sa forme et rejetant le jugement attaqué et la décision du gouverneur d'Assouan n° 101 de l'année 2006 déclarant la dissolution du conseil d'administration du club d'Assouan et la nomination d'un autre conseil provisoire; que l'administration s'est abstenue à exécuter le jugement comme indiqué à la requête du procès. Le requérant a introduit ce procès visant à faire face à l'abstention de l'administration quant à l'exécution. Conformément à l'adaptation juridique exacte et selon la coutume suivie au contentieux de cette cour le procès est considéré un recours d'annulation quant à la décision négative de l'abstention de l'exécution d'un jugement définitif. Le fait de le qualifier comme une contestation réciproque ne s'adapte pas à la signification juridique des contestations de l'exécution établies par les jugements de cette cour.

Considérant tout ce qu'il précède, que le présent procès compte parmi les procédures d'annulation, et qu'il a été initié directement à l'égard de cette cour que, selon la loi, n'est pas compétente pour l'examiner, on ne peut pas se passer de juger la non compétence de la cour à l'examiner en le déférant à la Cour de Contentieux Administratif pour l'examiner et en juger conformément à l'article n° 110 du Code de la Procédure tout en suspendant la détermination des frais.

Par ces motifs

La cour

Déclare son incompétence pour statuer sur le litige et le transmet tel quel à la Cour de Contentieux Administratif à Quena la dévolution des frais étant réservée.

La Haute Cour Administrative
Chambre première
24 Mars 2007
Requête n° 2156 de l'année judiciaire 47

Procédure

Exécution des jugements. Légitimité. Conditions.

Procedure

Execution of judgments. Legitimacy. Conditions.

Résumé

La contestation est l'un des moyens juridiques de s'opposer à l'exécution des jugements. Si les circonstances qui entourent la contestation de l'administration ne révèlent pas une intention vexatoire de la part de l'administration tendant à nuire au requérant et que ce dernier n'a pas subi un préjudice majeur au fait de cette contestation, la demande par laquelle il réclame une indemnisation à raison de cette contestation du jugement de la Cour de Contentieux Administratif statuant sur le sursis d'exécution de la décision contestée ne peut-être regardée comme fondée en droit.

Summary

Dispute is one legal means for an administrative authority to oppose the execution of a court's judgment. If the circumstances surrounding an administration's dispute do not reveal vexatious intent on behalf of that administration tending to harm the applicant, and the latter did not suffer major damages following the dispute, then the applicant's claim for compensation is considered to be groundless.

Décision

La Cour

Après l'examen des pièces du dossier, les auditions et après qu'il en été délibéré ;

Considérant que le présent recours a rempli les conditions de forme ;

Considérant que les éléments du litige, comme l'indiquent les pièces du dossier, sont qu'au 5 septembre 1995, le requérant a saisi la Cour de Contentieux Administratif au Caire par l'affaire n° 9604 de l'année 49 judiciaire lui réclamant de juger en sa faveur et :

– Admettre l'affaire en sa forme en prononçant sursis à exécution et l'annulation de la décision du chef de sécurité du Caire déclarée le 6 juin 1995 concernant l'annulation de l'autorisation d'acquisition de trois armes de chasse inscrites sur le permis du demandeur avec tous les effets de cette décision.

– Condamner l'administration à lui verser une indemnisation de 50 000 L.E. à titre de réparation du préjudice matériel et moral qu'il a subi.

L'affaire a été examinée successivement à la cour signalée comme indiqué dans les procès-verbaux des audiences.

A la séance du 27 septembre 2000, la Cour de Contentieux Administratif a rendu le jugement attaqué en annulant la décision contestée. Elle a fondé son jugement sur le fait que les justifications d'accorder au demandeur ce permis existent toujours et ne se sont pas terminées. La décision contestée a été par suite prise sans qu'aucun motif la justifie. La cour a aussi rejeté la demande d'indemnisation en se fondant sur l'absence de préjudice. Les pièces du dossier n'établissent aucune preuve de préjudices subis par le demandeur du fait de cette décision.

Considérant que le requérant a contesté le jugement attaqué en ce qui concerne le rejet de la demande d'indemnisation ; qu' il a intenté ce recours critiquant le jugement en ce que celui-ci n'a pas reconnu l'existence d'un préjudice causé par l'abus par l'administration de son droit à ester en justice, obligeant ainsi le requérant à se défendre devant divers tribunaux soit les tribunaux civils des référés ou les tribunaux administratifs à l'égard desquels elle a intenté l'affaire afin de l'empêcher d'exécuter le jugement de sursis de la décision contestée rendue à la séance du 12 novembre 1996, cette obligation ayant causé au requérant des déceptions et des troubles psychologiques dont il est fait état dans recours ;

Le requérant s'est décidé à demander un jugement en sa faveur en présentant les demandes précitées ;

Considérant que les pièces prouvent que l'administration avait rejeté la demande de renouveler le permis accordé au requérant lui autorisant l'acquisition de trois armes de chasse indiquées sur ce permis ;

Le requérant a saisi la Cour de Contentieux Administratif le 5 septembre 1995 par l'affaire n° 9604 de l'année 49 judiciaire, demandant le sursis et l'annulation de la décision précitée. A la séance du 12 novembre 1996, la cour a statué en référé : elle a admis le procès sur sa forme et a suspendu l'exécution de la décision contestée. L'administration a contesté ce jugement le 20 janvier 1997 au tribunal des référés du Caire par une contestation relative à l'exécution inscrite sur son tableau sous le n° 347/97 le Caire. L'administration s'est basée sur le fait que le jugement de sursis à l'exécution rendu par la Cour de Contentieux Administratif méconnaît la loi vu que l'attribution d'un permis ou son annulation est une des compétences laissées à l'appréciation de l'administration, que le requérant n'est pas membre de clubs de chasse et que l'administration a saisi la Haute Cour Administrative par un recours attaquant ce jugement précité. A la séance du 2 mars 1997, le tribunal des référés du Caire s'est déclaré incompétent pour juger cette contestation et l'a transmise à la cour compétente : la Cour de Contentieux Administratif. Quoique l'administration ait fait appel de ce jugement au tribunal de première instance du sud du Caire (appel n° 225 de l'année 1997 civil appel référé le Caire), le tribunal a rendu son jugement le 30 avril 1997 ; il a admis le recours sur sa forme et sur le fond il l'a rejeté en confirmant le jugement en appel. Suite au jugement d'appel mentionné, la contestation précitée a été transmise à la Cour de Contentieux Administratif qui a rendu son jugement à la séance du 18 novembre 1997. Elle n'a pas admis la contestation, se fondant sur le fait que les motifs présentés par l'administration ne sont pas liés à des mesures ni des événements liés à l'exécution qui seraient postérieurs au jugement attaqué. Ces motifs ne pensent, en conséquence à l'admission de la contestation.

Considérant que le droit d'ester en justice est un droit garanti à tous ; qu'il n'existe pas dans les textes législatifs en vigueur des règles limitant le droit de contestation ; que la contestation relative à l'exécution est au nombre des moyens juridiques qui permettent de faire légitimement obstacle à l'exécution des jugements ; que les droits d'ester et de défendre en justice sont parmi les droits garantis ; que celui qui poursuit une action en justice, qu'il soit demandeur ou défendeur doit être présumé faire un usage normal de ce droit à moins qu'on puisse prouver qu'il n'en use, bien que le droit soit clair, avec la seule intention de nuire à son adversaire ;

Par conséquent, et comme les circonstances et les incidences de la contestation par l'administration du jugement de sursis à exécution susmentionné ne révèlent pas que l'administration a exercé cette contestation relative à l'exécution d'une manière vexatoire, tendant à nuire au requérant ; de même ces circonstances n'ont pas permis d'établir l'existence d'un préjudice majeur infligé au requérant ; la demande d'indemnisation, présentée par le requérant à titre de réparation du préjudice qu'il a subi suite à la contestation de l'administration n'est pas donc fondée en droit.

Considérant que, le jugement attaqué ayant à bon droit rejeté la demande d'indemnisation, il y a bien, par adoption des motifs de ce jugement et pour cause qui précèdent, de rejeter le recours.

Considérant que la partie perdante est condamnée aux dépens en application de l'article n° 184 du Code de la procédure civile.

Par ces motifs

La cour

Admet le recours sur sa forme ; le rejette sur le fond et condamne le requérant au paiement des frais.

ESPAGNE

Division administrative du Tribunal suprême Compétences et attributions

La troisième division de la Cour suprême connaît : en première instance, des appels administratifs contre les actes et décisions du Conseil des ministres et des différentes commissions de ce conseil ainsi que des appels contre les actes et décisions du Conseil général de la magistrature, du gouvernement et du Parlement et des appels contre les décisions de la Cour constitutionnelle et de la Cour des comptes. Elle a également une compétence d'appel contre les décisions de l'Ombudsman dans les affaires personnelles et les actes administratifs; des pourvois en cassation dirigés contre les jugements de la division administrative de la Cour nationale et les décisions prises en premier et dernier ressorts par les divisions administratives des Hautes Cours de justice des dix-sept provinces autonomes contre les actes et décisions de l'administration centrale; des pourvois en cassation, dans les cas prévus par la loi, contre les jugements en premier et dernier ressorts rendus par les divisions administratives des Hautes Cours de justice contre les actes et décisions des provinces autonomes. (Ces pourvois doivent être fondés sur la violation de la loi et sur les actes et décisions des administrations centrales); des appels contre les décisions de la Cour des comptes; des appels en révisions prévus par la loi.

Cour suprême espagnole
Chambre du contentieux administratif¹
Arrêt rendu en formation plénière le 7 juin 2005
Pourvoi en cassation numéro : 2492/2003

Procédure

Exécution des jugements. Démolition de bâtiments construits en vertu d'un permis annulé. Conséquences procédurales du caractère d'ordre public de cette annulation.

Procedure

Execution of judgments. Demolition of an edifice built with a cancelled permit. Consequences of annulment.

Résumé

En matière d'urbanisme, les règles sont d'ordre public. Les décisions peuvent donc faire l'objet d'un recours en exécution de la part de toutes les personnes intéressées par la décision dont elles demandent l'exécution, même si elles ne faisaient pas formellement partie de la procédure initiale ayant mené à cette décision.

La Cour suprême espagnole admet ici le recours en exécution d'une décision par laquelle un tribunal avait annulé le permis de construire une église. Ce recours avait pourtant été formulé par deux copropriétaires qui n'étaient pas parties à l'instance ayant conduit à cette annulation. Ceux-ci étant intéressés à l'exécution du jugement, leur recours en exécution a pu être admis.

Summary

According to Spanish legislation, town-planning rules concern law and order. The decisions can thus be subject to an enforcement proceeding initiated by any person having an interest in the matter.

The Spanish Supreme Court admitted a recourse pursuant to a decision in which a court had cancelled a permit to build a church. This recourse had been formulated by two applicants who were not involved in the legal proceedings leading to the cancellation. However, since they had an interest in the execution of the judgment, their method of execution could be allowed.

Décision

À Madrid, le 7 juin 2005,

La Chambre du contentieux administratif de la Cour suprême s'est réunie en formation plénière afin de se prononcer sur le pourvoi en cassation formé par la MAIRIE DE MADRID, et par l'ARCHEVÊCHÉ DE MADRID, à l'encontre de l'arrêt du

1. NdT : en Espagne, le contentieux administratif relève de l'ordre judiciaire et se trouve soumis au contrôle de la Cour suprême (*Tribunal Supremo*) par le biais du pourvoi en cassation soumis à la Chambre du contentieux administratif (*Sala de lo Contencioso-Administrativo*).

21 octobre 2002 rendu par la Chambre du contentieux administratif, statuant en formation plénière, de la Cour supérieure de Madrid ou encore *Tribunal Superior de Madrid*, arrêt qui a été confirmé par la voie d'opposition, le 23 décembre 2002 et qui avait été rendu par voie d'appel interjeté dans le cadre de la procédure d'exécution du jugement du 3 juin 1993 rendu par la Section première de ladite Chambre dans l'affaire de contentieux administratif.

ANTÉCÉDENTS DE LA PROCÉDURE

[...]

MOYENS DE DROIT

PREMIÈREMENT. – Il convient de rappeler les circonstances et l'historique de l'affaire qui nous est soumise :

A) Une action en matière de contentieux administratif avait été engagée par deux personnes physiques, propriétaires chacune d'un appartement dans le bâtiment sis 41, calle Villa de Marín. La Section première de la Chambre du contentieux administratif de la Cour supérieure de justice de Madrid, saisie de l'affaire, rendit sa décision, le 3 juin 1993, décision aux termes de laquelle : (1) elle annulait le permis délivré le 7 janvier 1988 pour la construction d'une église au numéro 39 de ladite rue [...] et (2) elle ordonnait aux défendeurs (la mairie de Madrid et l'archevêché de Madrid-Alcala) de faire démolir la partie de l'église qui dépassait la limite de séparation.

[...]

C) Ledit arrêt est passé en force de chose jugée le 8 juillet 1993. Depuis lors, toute une série de procédures ont été engagées pour la faire exécuter, sans succès.

D) Lors de l'assemblée générale extraordinaire du syndicat des copropriétaires des immeubles sis 41-43, calle Villa de Marín, qui s'est tenue le 8 mars 2000, à laquelle étaient présents ou représentés 48 copropriétaires, soit 47,7683% des quotes-parts de l'immeuble, ledit syndicat adopta une proposition d'accord à la majorité de ses membres, sauf quatre copropriétaires qui votèrent contre (...) et sept autres qui s'abstinrent (...), proposition d'accord en vertu duquel ledit syndicat et l'archevêché de Madrid convenaient ce qui suit : (1) les parties à l'accord consentaient à l'état de fait urbanistique existant entre les deux terrains contigus, ils ne trouvaient rien à redire à cette réalité et arrêtaient d'un commun accord de ne pas la modifier. (2) Le syndicat des copropriétaires manifestait, par conséquent, qu'il n'avait aucun intérêt à demander l'exécution de la décision du 3 juin 1993. (3) Ledit syndicat renonçait à toute action, que ce soit par la voie judiciaire ou administrative, dont il pourrait se prévaloir pour modifier l'état de fait urbanistique ainsi créé. (4) En outre, le syndicat s'engageait à désister de la demande formée dans le cadre de la procédure dont avait été saisie le Tribunal de première instance n°1 [...] engagée par l'archevêché de Madrid dans laquelle celui-ci prétendait que le bâtiment attenant empiétait sur le terrain de l'église, demande à laquelle ledit syndicat avait opposé une demande reconventionnelle. Cet accord fut finalement passé le jour même, soit le 8 mars 2000.

E) Les deux copropriétaires qui formèrent en 1990 la demande par la voie judiciaire du contentieux administratif, déposèrent un acte, le 8 juin 2002, dans lequel ils demandaient au juge de prendre acte de leur désistement de l'instance et de

leur consentement à toutes les clauses contenues dans l'accord passé le 8 mars 2000. Le 12 juin 2002, la juridiction saisie de l'affaire retransmit à la mairie de Madrid et à l'archevêché de Madrid copie dudit acte afin qu'ils répondent, le cas échéant, audit acte et ce dans un délai de dix jours.

F) Le 26 juillet 2002, Me Jabardo Margareto, avoué près les tribunaux, demandait, au nom des copropriétaires de l'appartement [...], d'intervenir à l'instance et que soit exécutée la décision du 3 juin 1993 en son entier. A l'appui de leur demande, lesdits copropriétaires invoquaient la faculté visée à l'article 19 de la Loi portant organisation de la juridiction du contentieux administratif du 13 juillet 1998 (ci-après, L.J.), sans autres précisions quant audit article. Les quatre copropriétaires arguaient, par le biais de leur avoué, du fait qu'ils avaient voté contre l'accord du 8 mars 2000, que pour l'adoption d'un tel accord l'unanimité des copropriétaires était requise et que les nouveaux demandeurs étaient directement concernés par l'infraction au droit urbain commise et qu'ils avaient intérêt à que la décision soit mise à exécution. Ces mêmes allégations et celle de se trouver concerné par l'affaire, outre la seule référence à l'article 108.2 de la LJ, se retrouvaient dans l'acte déposé le 4 octobre 2002 par l'avoué près les tribunaux Me García de la Calle, mandaté par le propriétaire de l'appartement 1-G, sis au numéro 41 de ladite rue.

G) Dans le quinzième point de l'historique de la procédure décrit dans la décision objet du pourvoi en cassation, il est dit : *« Par ordonnance du 2 octobre 2002, le président de la Chambre du contentieux administratif de la Cour supérieure de justice de Madrid convoqua ladite Chambre en formation plénière le 16 octobre 2002 afin qu'elle se prononce, uniquement, quant à la possibilité pour les demandeurs initiaux de se retirer de la procédure et quant à la possibilité pour les nouveaux demandeurs, copropriétaires d'appartements dans les bâtiments sis 41 et 43 de la calle Villa de Marín, d'intervenir à l'instance et les effets juridiques attachés à une telle intervention ».*

H) Ladite Chambre, réunie en formation plénière, décida de faire droit au retrait des deux demandeurs initiaux ainsi qu'à l'intervention à l'instance des cinq copropriétaires susmentionnés, qui pouvaient dès lors réclamer l'exécution de la décision du 3 juin 1993. C'est ce dernier point qui est combattu dans les pourvois en cassation dont nous avons été saisis, introduits respectivement par l'archevêché de Madrid et par la mairie de Madrid.

DEUXIÈMEMENT. – En toute logique, la première question qu'il nous faut débattre est de savoir si l'objection émise, par deux des copropriétaires aux pourvois en cassation, à savoir qu'ils sont irrecevables du fait qu'ils dépassent ou encore qu'ils ne rentrent pas dans le champ d'application de l'article 87.1.c) de la LJ, est fondée ou non. [...] En somme, il s'agit de savoir si la décision en vertu de laquelle les nouveaux demandeurs ont été admis à la phase d'exécution du jugement, et qui jusqu'alors n'avaient pas pris part à l'instance, rentre ou non dans le champ d'application dudit article et, par conséquent, peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation ou non.

TROISIÈMEMENT. – La réponse ne peut être qu'affirmative, dans le sens de l'arrêt récemment rendu par la Section cinquième de la Chambre du contentieux administratif de la Cour suprême, le 26 janvier 2005. Dans cet arrêt, la Cour se prononçait sur une question identique dans les termes suivants (moyens de droit trois et quatre) :

«[...] Les contraintes posées par la loi aux motifs de cassation à l'encontre de décisions rendues pour l'exécution d'un jugement, motifs limitativement énumérés à l'article 87.1.c), poursuivent le but de favoriser et de garantir que la procédure d'exécution se déroule dans les limites subjectives et objectives strictement définies dans le jugement à exécuter, de sorte qu'aucune question étrangère à celui-ci n'entrave l'exécution immédiate et entière du jugement à exécuter. En somme, cet article a pour but de préserver le caractère intangible du dispositif de la décision passée en force de chose jugée et de parer aux défauts ou aux excès dans son exécution ainsi qu'aux manœuvres dilatoires».

[...] Ceci dit, il est logique qu'une telle décision puisse faire l'objet d'un pourvoi en cassation. En effet, un justiciable qui n'avait pas pris part à l'instance principale prend part à l'instance en exécution et, de ce fait, remet en question la portée subjective du jugement à exécuter, les effets attachés audit titre se trouvant étendus à d'autres personnes que celles prévues initialement».

[...]

SEPTIÈMEMENT. – [...] Il convient de rappeler ici qu'il avait été délivré un permis pour la construction d'une église sur un terrain et que ce permis et le bâtiment construit en vertu de celui-ci portent atteinte à la réglementation urbaine, à savoir que la distance minimale entre bâtiments voisins n'a pas été respectée. La partie de l'église qui dépasse les limites de cette distance minimale ne pouvait être légalisée. Par conséquent, l'une des mesures (la deuxième) énoncées dans le dispositif de la décision rendue le 3 juin 1993, à savoir la démolition de ladite partie, n'était que la conséquence logique, s'imposant au bon sens. C'est la conséquence inévitable de la déclaration d'illégalité du permis de construire, la conséquence de l'annulation de celui-ci, indépendamment de la prise de position de l'état juridique du ou des demandeurs.

Cette analyse n'est pas nouvelle. Elle s'inscrit dans la jurisprudence constante de la Cour suprême qui a dit, à maintes reprises, que l'annulation d'un permis de construire en raison d'infractions au droit de l'urbanisme emporte l'obligation de démolir le bâtiment construit en vertu dudit permis. Ainsi, le juge pourra ordonner dans sa décision que le bâtiment soit démolì, quand bien même les parties au procès n'auraient pas demandé explicitement cette démolition, sans que cela constitue une atteinte au principe du dispositif. De même, il pourra être réclamé la démolition lors de la phase d'exécution du jugement, quand bien même le jugement ne ferait que prononcer la nullité du permis et n'ordonnerait pas explicitement la démolition. Dans un arrêt rendu sur voie d'appel le 29 novembre 1995, il est dit ceci : « à la lecture de la requête, il apparaît que les requérants se limitent à demander l'annulation de l'accord de lotissement et l'annulation des permis et la démolition subséquente des édifices, sans que l'on puisse qualifier la demande de démolition de demande de pleine juridiction » (les mentions soulignées l'ont été par nous).

HUITIÈMEMENT. – Par conséquent, les deux mesures adoptées dans le jugement du 3 juin 1993, à savoir l'annulation du permis et l'obligation subséquente et nécessaire de démolir, produisent leurs effets « à l'égard de toutes les personnes concernées » et non pas seulement à l'égard des parties au litige. C'est ce qui découle clairement des alinéas 2 et 3 de l'article 72 de la LJ (« L'annulation d'une mesure ou d'un acte produira ses effets à l'égard de toutes les personnes concernées ») (alinéa 2). L'alinéa 3 prévoit quant à lui que « la décision faisant droit

à la reconnaissance ou au rétablissement d'une situation juridique individuelle ne produira ses effets qu'à l'égard des parties au procès»).

[...]

Il importe de revenir ici sur un arrêt rendu sur un pourvoi en cassation le 29 février 1996, n° 1600/1993, arrêt que les auteurs du présent pourvoi citent au soutien de celui-ci. Dans cet arrêt, il était dit dans l'attendu sixième, alinéas 1 et 2, ce qui suit :

L'efficacité matérielle des jugements ne concerne, en principe, que les parties au procès. Cependant, en matière de contentieux administratif, les jugements portant annulation de mesures générales et d'actes administratifs sont d'une opposabilité élargie, comme il est que prévu à l'article 86.2 de la LJCA, où il est dit que ce type de jugement produit ces effets non seulement à l'égard des parties au procès mais encore à l'égard de quiconque serait concerné par la mesure ou l'acte annulés.

Cette exception est justifiée du fait qu'il serait absurde pour un justiciable de réclamer l'annulation d'un acte ou d'une mesure administrative qui aurait déjà été frappée de nullité en vertu d'un jugement passé en force de chose jugée et, partant, inexistant du point de vue juridique. Cependant, l'article 86.2 LJCA ne vise que le jugement dans lequel il serait prononcé l'annulation (articles 41 et 84, a) de la LJCA) et des conséquences nécessaires attachées à une telle annulation qui s'imposent à l'Administration, soumise au principe de la légalité (article 103.1 de la Constitution espagnole), et qu'il ne vise pas les jugements faisant droit à l'une des demandes de pleine juridiction visées à l'article 84, alinéas b) et c) de la LJCA où il serait reconnu au requérant une situation juridique individuelle».

[...]

NEUVIÈMEMENT. – Si les deux mesures prises dans le jugement du 3 juin 1993 produisent leurs effets «à l'égard de toutes les personnes concernées» (premier alinéa de l'article 72.2 LJ) et non seulement à l'égard des parties au procès, lesdites personnes concernées pourront, même si elles n'ont pas pris part à l'instance principale, réclamer l'exécution du jugement et donc, pour réclamer, et c'est cela qui est important en l'espèce, l'exécution, si besoin sous la contrainte, de démolition.

[...]

DIXIÈMEMENT. – Il nous appartient maintenant de déterminer ce qu'il faut entendre par «personnes concernées». En ce sens, il faut souligner que le législateur ou encore les normes applicables à l'affaire, à savoir lesdits articles 72.2, 104.2 et 109.1 de la LJ, recourent à un verbe, «concerner», dont le sens à lui donner en espagnol est celui de porter atteinte, porter préjudice, nuire. En outre, aucune desdites normes n'exige que la personne à qui a nui l'acte annulé ne remplisse d'autres conditions; notamment, elles ne posent à aucun moment la condition que la personne concernée ait pris part à l'instance principale lorsqu'il était débattu de l'affaire. Il n'est rien dit à ce sujet, alors même que les deux derniers desdits articles emploient le terme de «personnes concernées» juste après avoir parlé des «parties». Le législateur, s'il avait voulu poser des conditions supplémentaires à l'exercice de l'action d'exécution, aurait dû, en toute logique, préciser ici que

n'étaient recevables à ce faire que les personnes concernées qui n'auraient pu prendre part à l'instance principale.

[...]

ONZIÈMEMENT. – Nous ne pouvons conclure l'analyse de cette question sans évoquer de nouveau l'arrêt du Conseil constitutionnel numéro... du 18 janvier 1985. En effet, les auteurs du pourvoi l'invoquent à l'appui de leur prétention de ne pas reconnaître la qualité de « personne concernée » au justiciable qui n'a pas pris part à l'instance principale lors de laquelle l'affaire a été tranchée.

Ce n'est pourtant pas ce qui est dit dans l'arrêt. En effet, le Conseil nie qu'il existe une symétrie ou un corollaire entre les termes « partie intéressée à que soit exécuté le jugement » et « plaideur à l'instance principale ou qui aurait pu l'être », de même qu'il nie la nécessité que les intérêts en jeu dans la phase de l'exécution soient les mêmes que ceux mis en jeu à l'instance principale. Dans tous les cas, le Conseil constitutionnel a mis en exergue dans cet arrêt qu'il faut préserver le droit à l'administration de la justice tel que prévu à l'article 24.1 de la Constitution espagnole, droit qui se verrait gravement atteint si l'on refusait au justiciable se prévalant d'un droit ou d'un intérêt légitime et qui n'aurait pu prendre part à l'instance principale la possibilité d'intervenir à l'instance en exécution.

[...]

TREIZIÈMEMENT. – Par conséquent et pour répondre à la question que nous nous posons au dixièmement *supra*, par « personne concernée », il faut entendre quiconque voit ses droits ou ses intérêts légitimes remis en cause ou atteints du fait de l'exécution ou du défaut d'exécution d'un jugement.

Justement, cette position ou situation juridique est bien celle des copropriétaires des appartements des bâtiments sis 41-43 de la calle Villa de Marín qui sont intervenus à l'instance en exécution le 26 juillet 2002 et le 4 octobre 2002. En effet, la jouissance, l'exploitation et le prix des appartements ainsi que des bâtiments en leur ensemble ainsi que l'espace non-bâti du terrain sur lequel ils ont été construits, se trouvent diminués, avec le préjudice que cela représente, du fait que l'église bâtie sur le terrain attenant ne respecte pas les distances minimales prévues en droit de l'urbanisme et que ce préjudice ou cette nuisance continuera d'exister tant que le jugement qui enjoignait de démolir la partie de l'église qui dépasse lesdites distances n'aura pas été mis à exécution. Il s'agit, en somme, de titulaires de droits et d'intérêts légitimes lésés du fait de l'inexécution d'un jugement.

[...]

DIX-HUITIÈMEMENT. – Il nous reste à examiner un moyen de cassation, à savoir le quatrième des moyens invoqués par l'archevêché de Madrid, moyen qui, là encore, est dénué de fondement en ce que l'archevêché de Madrid prétend qu'une seule décision puisse faire jurisprudence, une décision qui, en outre, était un simple acte judiciaire, de procédure. Qui plus est, cet acte judiciaire avait été rendu sur une voie de recours, celle prévue à l'article 102c) du texte ancien de la Loi juridictionnelle, qui portait sur le fait de savoir quelles étaient les justiciables qu'il fallait assigner à comparaître, question pour laquelle il fallait appliquer les dispositions de l'article 1801 de l'ancienne loi, modifiée depuis, portant procédure civile, une question qui était bien différente, par conséquent,

de celle de l'intérêt à agir à l'instance en exécution d'un jugement, qui est le point crucial à trancher ici.

[...]

Par ces motifs, au nom de Sa Majesté Juan Carlos I et dans l'exercice du pouvoir de dire le droit qui nous a été délégué par le Peuple espagnol à travers la Constitution,

DISONS

NE PAS FAIRE DROIT aux pourvois en cassation dont nous avons été saisis par l'archevêché de Madrid et la mairie de Madrid, pourvois formés à l'encontre de la décision rendue le 21 octobre 2002, confirmée par voie d'opposition, le 23 décembre 2002, rendue par la Chambre du contentieux administratif, statuant en formation plénière, de la Cour supérieure de Madrid, dans le cadre de la procédure en exécution du jugement du 3 juin 1993 rendu par la Section première de ladite Chambre dans l'affaire de contentieux administratif mise au rôle sous le numéro 1021/1990, les auteurs desdits pourvois devant en outre prendre en charge les frais et dépens de justice engagés.

FINLANDE

Cour administrative suprême **Compétences et attributions**

Disputes of administrative law are settled in administrative courts in Finland. The Supreme Administrative Court exercises supreme jurisdiction in cases of administrative law. It also supervises the lower authorities' application of administrative law.

The Council of State may ask the opinion of the Supreme Administrative Court about a parliamentary bill. The Supreme Administrative Court can also propose to the President of the Republic that legislation be initiated. The President of the Republic may ask for the opinion of the Supreme Administrative Court before signing a new act.

About 30% of the appeals to the Supreme Administrative Court concern taxation. About 10% consists of cases on urban and rural planning and on construction. Other large groups are cases on officials' service, on social welfare, and on municipal administration.

L'exécution des décisions des tribunaux administratifs

Dans la culture juridique et administrative finlandaise, le non-respect des décisions rendues par les tribunaux administratifs n'a jamais été un problème significatif et ce, malgré le fait qu'il n'existe pas – pour tout type de décision – de règles générales d'exécution. Alors qu'en matière fiscale, tout comme en de nombreux autres domaines, les règles issues du droit commun de l'exécution ont vocation à s'appliquer, les décisions prononcées par les tribunaux administratifs ne se trouvent quant à elles pas soumises à ce système.

En règle générale, le plein effet juridique des décisions des tribunaux administratifs n'est subordonné à aucune procédure judiciaire spécifique. Il n'y a en cela point de différence entre l'exécution des décisions émanant de l'autorité administrative et celles rendues par les tribunaux administratifs.

The implementation of the administrative courts' decisions

In Finnish legal and administrative culture, non-compliance with the decisions of administrative courts has never appeared to be a problem, although there are no overall rules of execution for several types of decisions. As for taxation and other sectors, general legislation on execution applies, but decisions pronounced by administrative courts are not covered by this system.

In general the full effect of the decisions of administrative courts does not require any specific judicial procedure. There is no distinction between the implementation of the judgement by administrative authorities and the implementation of decisions pronounced by administrative courts.

Cour Suprême Administrative
Arrêt du 22 mars 2006 (Reg. nos. 3257/2/04, 3293/2/04
et 3328/2/04)

Marchés et contrats

Passation des marchés. Sanction d'une procédure de passation irrégulière

Procédure

Exécution des jugements. Jugement annulant pour irrégularité la passation d'un marché.

Invitation to tender and contracts

Invitation to tender. Irregular tender procedure.

Procedure

Execution of judgments. Annulment of an irregular tender procedure.

Résumé

Conformément à la législation sur la passation des marchés publics, les appels d'offre sont soumis à un double examen fondé sur le mérite technique et le prix optimal. Le manquement qui résulterait d'un traitement partial ou discriminatoire des cocontractants par l'autorité administrative devra être rectifié via une nouvelle procédure d'appel d'offres. Le traitement non discriminatoire des soumissionnaires exige toutefois que les termes et conditions notifiés dans l'appel d'offre restent inchangés au cours du nouvel appel. En l'espèce, l'autorité administrative ayant enfreint les principes juridiques régissant les marchés publics, la Cour a ordonné la compensation des frais judiciaires raisonnables au requérant.

Summary

According to Public Procurement Act, public bids are subject to a double examination based on technical merits and optimal price. Failure by the administrative authority to perform impartial and non-discriminatory treatment of bidders must be rectified by performing a new and proper comparison of bids. Non-discriminatory treatment of bidders participating in competitive tendering requires, however, that the terms and conditions in the call for tenders remain unchanged throughout the new round of competitive tendering. Finally, since the administrative authority had violated the legal principles governing public procurements, the Court ordered it to compensate the appealing tender for reasonable legal costs.

Decision

Concerning Appeals regarding public procurement

Appellants

- 1) Kankaanpää regional public health federation
- 2) Karvian Ensihoitopalvelu Oy, Karvia
- 3) Karvian Sairaankuljetus Oy, Karvia

Appealed decision

Judgement of the Market Court no. 219/2004 issued on 29 October 2004

Previous proceedings in the matter

In a call for tenders dated 16 April 2004 *Kankaanpää regional public health federation* requested bids for arranging paramedic and ambulance services over the period from 1 January 2005 to 31 December 2007. Bids were requested separately for the Kankaanpää and Karvia stations.

By a decision on agenda item 53 on 16 June 2004 the Board of *Kankaanpää regional public health federation* approved a bid lodged on behalf of a company to be founded by Juha Lahti and Heidi Jokela to arrange paramedic and ambulance services at the Karvia station. The company in question was then established as Karvian Ensihoitopalvelu Oy.

In the appealed judgement the *Market Court*, on application by Karvian Sairaankuljetus Oy, quashed the decision made on agenda item 53 on 16 June 2004 by the Board of Kankaanpää regional public health federation and prohibited the regional federation from concluding a procurement agreement based on the said decision or from otherwise implementing the said decision under threat of a fine of EUR 20,000.

The Market Court also ordered Kankaanpää regional public health federation to compensate Karvian Sairaankuljetus Oy for EUR 2,500 in legal costs.

In its judgement the Market Court announced that should Kankaanpää regional public health federation still intend to implement the procurement in question as a public procurement, then it should arrange a new round of competitive tendering for the procurement, having regard to the points referred to in the judgement of the Market Court.

The Market Court gave the following grounds for its judgement:

The procurement procedure

The procedure followed in the procurement must be assessed in the light of the purpose of the Act as expressed in paragraph 1 of section 1 of the Public Procurements Act (*Laki julkisista hankinnoista*, no. 1505 of 23 December 1992), which is to ensure impartial and equitable treatment of parties involved in a bidding procedure. Under paragraph 3 of section 6 of the Act, candidates and bidders must be treated impartially and without discrimination at all stages of a procurement procedure.

Under paragraph 1 of section 6 of the Public Procurements Act, any candidate or bidder that cannot be considered to meet the technical, financial or other conditions for performing the contract or that has failed to pay taxes or social security contributions in Finland may be excluded from competitive tendering.

Paragraph 1 of section 7 of the Public Procurements Act prescribes that procurement must be performed at the optimal price. The bid that is the most cost-effective overall or lowest in price must be accepted.

The procurement procedure is bifurcated so that the fitness of bidders to participate in competitive tendering is examined under paragraph 1 of section 6 of the Public Procurements Act and the relative merit of bids is assessed under paragraph 1 of section 7 of the Act. This means that the procurement unit initially assesses whether a bidder meets the technical, financial or other conditions for

performing the contract. The procurement unit may exclude from the competitive tendering any bidder that fails to meet these criteria. A comparison of bids is thereafter performed between the bidders that have not been excluded from the competitive tendering.

The call for tenders in the procurement in question stated that any bidder that could not be considered to meet the technical, financial and other conditions for performing the procurement, or that submitted a bid that was deficient in material respects, would be excluded from the procurement procedure.

With respect to selection of bids, the call for tenders stated that the most comprehensively cost-effective bid would be accepted, having regard to the size of standby compensation and rates for cancelled transportation, assurance of the required equipment, assurance of qualified staff, assurance of operation and the ability to respond to emergency needs even at exceptional times, as well as to the financial situation of the bidder.

Of the foregoing criteria for assessing comprehensive cost-effectiveness, assurance of operation and the ability to respond to emergency needs even at exceptional times, and the financial situation of the bidder may, in particular, be considered chiefly to pertain to assessment of the fitness requirements of bidders.

The procurement procedure implemented by Kankaanpää regional public health federation was thereby contrary to the legal requirements for public procurements in respect of the call for tenders, insofar as the procurement unit therein failed to draw an adequate distinction between the assessment of bidder fitness referred to in paragraph 1 of section 6 of the Public Procurements Act and the comparison of bids referred to in paragraph 1 of section 7 of the Act.

As the procurement unit had thereby infringed the legal principles governing public procurements in the manner referred to in paragraph 1 of section 9 of the Public Procurements Act, the question of imposing the sanctions prescribed under section 9 of the Act had to be considered in the case.

The procurement unit had announced that it would conclude no procurement contract while the case was pending at the Market Court. This meant that the procurement decision in question could be annulled and its implementation could be prohibited. As the erroneous procedure of the procurement unit was due to a call for tenders that were defective in the foregoing manner, the error of the procurement unit could not be rectified without arranging an entirely new round of competitive tendering.

As it was possible to rectify the incorrect procedure of the procurement unit only by arranging new competitive tendering, the Market Court saw no need to issue an opinion on other aspects of the procurement procedure in the case arising from the application.

Legal costs

According to paragraph 1 of section 74 of the Administrative Judicial Procedures Act, a concerned party shall be obliged to compensate for the legal costs of the other party in whole or in part if it is unreasonable, having regard in particular to the judgement issued in the case, for the latter party to have to bear its own legal costs. Under paragraph 2 of the said section, when assessing the liability

of a public authority special account shall be taken of whether the proceedings have arisen from an error made by the authority.

Having regard to the judgement entered in the case and to the fact that the Market Court proceedings in the case arose in the foregoing manner from an incorrect procedure of the procurement unit, it would be unreasonable for the applicant to have to bear its own legal costs. The procurement unit was therefore ordered to compensate the applicant for its legal costs.

Karvian Sairaankuljetus Oy is subject to value-added tax and is entitled to deduct the said tax component of its legal costs from the tax that it pays. The value-added tax component of the required legal costs must therefore be deducted from the compensation.

Proceedings at the Supreme Administrative Court

The appeal of Kankaanpää regional public health federation

In its appeal *Kankaanpää regional public health federation* has called for the judgement of the Market Court to be quashed in full and for implementation of the said judgement to be prohibited until the Supreme Administrative Court has settled the case.

The call for tenders drew an adequate distinction between the fitness of bidders referred to in paragraph 1 of section 6 of the Public Procurements Act and the comparison of bids referred to in paragraph 1 of section 7 of the Act. It was explicitly stated when processing the matter that both the bid of Karvian Sairaankuljetus Oy and the bid lodged on behalf of the company of Juha Lahti and Heidi Jokela met the requirements imposed on the service provider. Only thereafter was a comparison of bids performed on the basis of section 7 of the Act. Even if the call for tenders had been imperfect in some respect, this would have been of no significance whatsoever, as both of the bidders in question were considered to have met the requirements prescribed in paragraph 1 of section 6 of the Act.

The bid of the subsequently registered company Karvian Ensihoitopalvelu Oy was therefore not defective in a manner that would require it to be rejected.

In its submission responding to the appeal of the regional federation *Karvian Sairaankuljetus Oy* has called on the Supreme Administrative Court to dismiss the said appeal and to order the regional federation to compensate Karvian Sairaankuljetus Oy for its legal costs at the Supreme Administrative Court, inclusive of value-added tax, in the sum of EUR 1,220 plus interest.

Karvian Ensihoitopalvelu Oy was given an opportunity to respond to the appeal of the regional federation but provided no response.

Kankaanpää regional public health federation has provided a rejoinder.

By a ruling issued on 21 December 2004, file copy no. 3358, the *Supreme Administrative Court* dismissed the claim of the regional federation seeking a stay on implementation of the judgement of the Market Court, including the following observation in the said ruling: "It may be concluded from the nature of the procurement that the procurement unit is responsible for arranging uninterrupted services of the kind to which the procurement pertains. It will probably not be possible to conclude a procurement agreement on the basis of a new round of

competitive tendering by the end of 2004. Paragraph 2 of section 5 of the Public Procurements Act prescribes that only for special reasons may procurement be performed without competitive tendering. Having regard to this provision, the current situation constitutes a special reason of this kind, on the basis of which Kankaanpää regional public health federation may perform the procurement without competitive tendering until it has time to complete the procurement on the basis of a new round of competitive tendering. When effecting the procurement for the interim period in question without competitive tendering the procurement unit must also allow for the principle of non-discrimination that is expressed in the Public Procurements Act, as the nature of the matter requires”.

The appeal of Karvian Ensihoitopalvelu Oy

In its appeal *Karvian Ensihoitopalvelu Oy* has called for the judgement of the Market Court to be quashed and for Karvian Sairaankuljetus Oy to be ordered to compensate Karvian Ensihoitopalvelu Oy for its legal costs plus interest.

The Market Court quashed the procurement decision on purely formal grounds. The call for tenders distinguished in detail between the facts pertaining to bidder fitness and comparison of bids. The procurement unit initially assessed whether the bidders meet the technical, financial and other conditions for performing the procurement. Both bidders unquestionably satisfied the requirements imposed for bidder fitness. In terms of a comprehensive financial assessment the bid of Karvian Sairaankuljetus Oy was substantially more costly.

Even though the companies were asked to provide written accounts of their gear and equipment, the procedure was not discriminatory as the call for tenders specified that the equipment had to comply with the bid and be verifiable before concluding the agreement.

In its submission responding to the appeal of Karvian Ensihoitopalvelu Oy *Karvian Sairaankuljetus Oy* has called for the said appeal to be dismissed and for Karvian Ensihoitopalvelu Oy to be ordered to compensate Karvian Sairaankuljetus Oy for its legal costs at the Supreme Administrative Court plus interest.

Kankaanpää regional public health federation was given an opportunity to respond to the appeal of Karvian Ensihoitopalvelu Oy, but provided no response.

In its rejoinder *Karvian Ensihoitopalvelu Oy* has called for the Supreme Administrative Court to prohibit implementation of the appealed judgement of the Market Court.

By a ruling issued on 20 May 2005, file copy no. 1224, the *Supreme Administrative Court* dismissed the motion of Karvian Ensihoitopalvelu Oy seeking to prohibit implementation of the judgement of the Market Court.

The appeal of Karvian Sairaankuljetus Oy

In its appeal *Karvian Sairaankuljetus Oy* has called on the Supreme Administrative Court to amend the judgement of the Market Court insofar as the Market Court, when ordering Kankaanpää regional public health federation to compensate the company for its legal costs, deducted the portion of value-added tax therein from the claimed legal costs on the grounds that the company is liable for value-added tax. The company has also called for the State to compensate the company for

its legal costs at the Supreme Administrative Court, in addition to which no fee should be levied for legal proceedings.

The company is not liable for value-added tax, nor is it entitled to deduct value-added tax from its tax remittances, and so the legal costs for which Kankaanpää regional public health federation must pay compensation amount to EUR 3,050.

Kankaanpää regional public health federation was given an opportunity to respond to the appeal of Karvian Sairaankuljetus Oy, but provided no response.

Ruling of the Supreme Administrative Court

Posing the question

Based on the procurement notice that it published and on a call for tenders dated 16 April 2004, Kankaanpää regional public health federation received three bids, two of which were considered to satisfy the terms of the call for tenders. The said bidders were also found to have satisfied the conditions imposed on service providers.

In its application to the Market Court Karvian Sairaankuljetus Oy called for the procurement decision to be quashed, in particular, because the procurement unit should have rejected the bid of the winning bidder owing to a conflict with the call for tenders.

The Market Court quashed the procurement decision after finding that the procurement procedure had been contrary to the legal requirements for public procurements in respect of the call for tenders, insofar as the procurement unit had therein failed to draw an adequate distinction between the assessment of bidder fitness referred to in paragraph 1 of section 6 of the Public Procurements Act and the comparison of bids referred to in paragraph 1 of section 7 of the Act. The Market Court also stated in its judgement that as it was possible to rectify the incorrect procedure of the procurement unit only by arranging new competitive tendering, the Market Court saw no need to issue an opinion on other aspects of the procurement procedure in the case arising from the application.

It is the view of the Supreme Administrative Court that it cannot be concluded from the facts that have come to light in the case that the grounds for assessing the comprehensive cost-effectiveness of bids that were notified in the call for tenders would, in this case, have restricted realisation of open competition by discouraging businesses that were interested in the procurement as such from taking part in the competitive tendering. From the point of view of the legal situation of the applicant company that took part in the competitive tendering, the grounds for assessment that were notified in the call for tenders were significant only at the stage of comparing bids. However, the question of whether the procedure for comparing bids was appropriate cannot be assessed without first examining whether the correct bids were approved for the comparison. Therefore an examination in the case should have been made in the first place of whether the procurement unit should have rejected the bid of the winning bidder due to a conflict with the call for tenders. The judgement of the Market Court should therefore be annulled and the matter should be returned to the Market Court for reconsideration. Having regarded the fact that the procurement unit and the bidder that won the competitive tendering have appealed against the judge-

ment of the Market Court concerning the principal claim, however, the Supreme Administrative Court has, in order to avoid further delay, immediately examined the matter in this respect.

Compliance of the winning bid with the call for tenders

Under paragraph 3 of section 6 of the Public Procurements Act, candidates and bidders must be treated impartially and without discrimination at all stages of a procurement procedure. Impartial and non-discriminatory treatment of bidders in a comparison of bids is possible only if the bids are mutually commensurable and comparable. A procurement unit has a duty to reject a bid that fails to correspond to the call for tenders when the inadequacy of the bid or its failure to correspond to the call for tenders jeopardises impartial and equitable treatment of bidders in the comparison of bids.

According to the call for tenders, equipment was one matter that had to be examined in a bid. The call for tenders also stated that the equipment had to comply with the bid and be verifiable before the agreement was concluded. The equipment notified in the winning bid comprised one vehicle approved and registered as an ambulance, which would be procured at a later date.

Under the call for tenders, the information to be appended to a bid included details of the ambulance vehicle equipment. The following was notified in the winning bid: "A motor vehicle will be equipped with instruments and medicines at the standard of care. The standard of vehicle equipment is attached in accordance with Satakunta health district instructions".

The call for tenders stated that the station would be the centre of Karvia, in addition to which the station was specified to be significant in the comparison of bids. The winning bid indicated that premises would be opened in the centre of Karvia.

According to the call for tenders, details of staff training, vocational qualifications and work experience had to be appended to the bid. The winning bid specified such matters as the minimum training and qualification level of staff and the training, vocational qualifications and work experience of the owners.

The grounds for assessing bids that were notified in the call for tenders included certainty of operation and the ability to respond to alarms at exceptional times, service capacity, and unexpected and responsible transportation. The winning bid included a description of the basis of operational certainty and the ability to be responsible for operations.

The call for tenders requested specified documentation of the bidder's financial situation, and these details were given as a basis for assessing bids. In this respect the winning bid was issued in the name of a company to be established, and so the associated documents referred to in the call for tenders were not available. Any rejection of a bid on account of this fact would thereby have tended to discriminate against new businesses seeking to enter the field.

Based on the considerations set out below, it would be an error in this case to apply the financial situation of the bidders referred to in the call for tenders as a basis for assessing bids, and so rejection of the bid of Karvian Ensihoitopalvelu Oy for this reason would already in and of itself result in a procedure that discrimi-

nated against this company. It is established case law, on the other hand, that the absence from a bid of the account of the bidder's fitness referred to in paragraph 1 of section 6 of the Public Procurements Act does not oblige a procurement unit to reject a bid on the grounds that it is contrary to the call for tenders.

Having regarded the foregoing points and to the contents of the call for tenders and the winning bid as a whole, it is the view of the Supreme Administrative Court that the winning bid was not deficient or contrary to the call for tenders in a manner that would have required the procurement unit to reject it. Neither was it therefore contrary to paragraph 3 of section 6 of the Public Procurements Act to specify the bid of a company with respect to vehicles and their equipment before making the procurement decision. However, any such specification may not be understood in favour of a company when comparing bids in respect of vehicles and their equipment in accordance with the call for tenders.

Questions pertaining to the comparison of bids

Under paragraph 1 of section 6 of the Public Procurements Act, any candidate or bidder that cannot be considered to meet the technical, financial or other conditions for performing the contract or that has failed to pay taxes or social security contributions in Finland may be excluded from competitive tendering. Paragraph 1 of section 7 of the said Act prescribes that procurement must be performed at the optimal price. The bid that is the most cost-effective overall or lowest in price must be approved.

The procurement procedure is bifurcated so that the fitness of bidders to participate in competitive tendering is examined under paragraph 1 of section 6 of the Public Procurements Act and the relative merit of bids is assessed under paragraph 1 of section 7 of the Act. This means that the procurement unit initially assesses whether a bidder meets the technical, financial or other conditions for performing the contract. The procurement unit may exclude from the competitive tendering any bidder that fails to meet these criteria. A comparison of bids is thereafter performed between the bids submitted by bidders that have not been excluded from the competitive tendering.

Grounds for assessment specified in the bidding documents are used for assessing bids when the basis for selecting bids is overall economic merit. These grounds must be associated with the subject of the procurement.

Under the call for tenders issued by Kankaanpää regional public health federation, the procurer reserved the right to approve the bid that was most comprehensively cost-effective, having regard to the following matters:

1. The size of standby compensation and rates charged for cancelled transportation.
2. Assurance of the required equipment, with attention to:
 - ambulance vehicles
 - vehicle equipment
 - station
3. Assurance of qualified staff, with attention to:
 - staff training
 - staff vocational qualifications

- staff work experience
- persons responsible for operations

4. Certainty of operation and the ability to respond to alarm needs even at exceptional times, the service capacity and prospects of the provider of adapting to unexpected and responsible transportation.

5. Financial situation of the bidder, with attention to
- a. certificate of payment of taxes and statutory charges
 - b. certificate of payment of employment pension contributions
- the most recent financial statement (for 2003, with appendices)

The call for tenders stated that any bidder that could not be considered to meet the technical, financial and other conditions for performing the procurement, or that submitted a bid that was deficient in material respects, would be excluded from the procurement procedure.

The statement of the acting Chief Medical Officer that served as the basis for the procurement decision stated that the bid of Karvian Sairaankuljetus Oy and the bid lodged on behalf of the company of Juha Lahti and Heidi Jokela satisfied the terms and conditions of the call for tenders, and that these bidders met the requirements imposed on the service provider. There are otherwise no indications in the procurement decision or in the associated minutes or documents that the bids were compared in any respect other than standby compensation. The documents include a document dated 12 May 2004 and signed by the financial manager with a table in which the bids are described in respect of price, gear and equipment, staff, certainty of operation and financial situation.

As Kankaanpää regional public health federation performed no comparison of overall economic merit as notified in the call for tenders, its procedure in the matter failed to comply with the legal requirements for public procurements in the manner referred to in section 9 of the Public Procurements Act. As it is not possible, due to the inadequacy of the comparison of bids in the matter, to determine which bid would have won the competitive tendering in question on the basis of a correctly performed comparison of bids, and whether the decision to select the bid of Juha Lahti and Heidi Jokela thereby discriminated against Karvian Sairaankuljetus Oy (the applicant to the Market Court), the procurement decision should therefore have been quashed purely on account of the inadequacy of the comparison of bids. There is therefore no cause to amend the judgement of the Market Court insofar as the said Court quashed the procurement decision.

Before making the procurement decision the procurement unit thus assessed whether the bids satisfied the terms and conditions of the call for tenders and whether the bidders that submitted bids satisfying the terms and conditions of the call for tenders met the conditions imposed on service providers. As the documents indicate that the two remaining bids were not compared other than in respect of standby compensation, there are no indications in the case concerning whether the procurement unit, when applying the grounds for assessment that it had notified in the call for tenders, drew a distinction between deciding which bidders met the fitness requirements and deciding which bid was the most comprehensively cost-effective.

It is the view of the Supreme Administrative Court that, having regard to the nature of the procurement in question, the “certainty of operation and ability to respond to alarms even at exceptional times” ground for assessment enables a determination of which bid is most comprehensively cost-effective from the point of view of the procurement unit.

On the other hand, with respect to the “financial situation of the bidder” ground for assessment, the call for tenders specifies accounts of the bidder’s financial situation that typically chiefly describe the economic fitness of a bidder referred to in paragraph 1 of section 6 of the Public Procurements Act. These accounts were also required annexes specified in the list of compulsory appendices to a bid that was specified in the call for tenders. It is the view of the Supreme Administrative Court that no factors have emerged in the case that could give grounds for holding that a financial situation exceeding the minimum standard for a bidder would be of justified significance to the procurement unit in respect of the financial merits of the subject of procurement. On the other hand, application of the said basis of assessment could have resulted in unfounded discrimination in the comparison of bids against bidders that were in a weaker financial situation than other bidders. This basis for assessment was thus contrary to paragraph 3 of section 6 and paragraph 1 of section 7 of the Public Procurements Act.

The foregoing error in the comparison of bids could be rectified as such by performing a new and proper comparison of bids. Non-discriminatory treatment of bidders participating in competitive tendering requires, however, that the terms and conditions notified in the call for tenders remain unchanged throughout the competitive tendering. It is therefore not possible to correct an error in the grounds for assessment notified in a call for tenders otherwise than by arranging a new round of competitive tendering. There is therefore also no cause to amend the judgement of the Market Court insofar as the said Court took the view that it was necessary to arrange a new round of competitive tendering in order to correct the error in the procurement procedure.

Outcome

On the foregoing grounds the Supreme Administrative Court dismisses the appeals of Kankaanpää regional public health federation and Karvian Ensihoitopalvelu Oy.

With respect to the appeal of Karvian Sairaankuljetus Oy, it has emerged that the company is not liable for value-added tax on its operations. On approving the appeal of Karvian Sairaankuljetus Oy the Supreme Administrative Court therefore amends the judgement of the Market Court by ordering Kankaanpää regional public health federation to compensate Karvian Sairaankuljetus Oy for its legal costs at the Market Court in the amount of EUR 3,050.

Legal costs at the Supreme Administrative Court

Having regard to the outcome of the case and to section 74 of the Administrative Judicial Procedures Act, the Supreme Administrative Court orders Kankaanpää regional public health federation to compensate Karvian Sairaankuljetus Oy for reasonable legal costs of EUR 1,000 plus delay penalty interest that were incurred in providing an account to the Supreme Administrative Court in response to the appeal of the regional federation. The delay penalty interest shall be determined

according to the interest rate referred to in paragraph 1 of section 4 of the Interest Act (no. 340 of 2002) from a date when one month has elapsed from the date of issue of this judgement of the Supreme Administrative Court.

Having regard to the nature of the case and to paragraph 1 of section 74 of the Administrative Judicial Procedures Act, the Supreme Administrative Court dismisses the claim that was submitted by Karvian Sairaankuljetus Oy in its submission arising from the appeal of Karvian Ensihoitopalvelu Oy for Karvian Ensihoitopalvelu Oy to be ordered to compensate Karvian Sairaankuljetus Oy for its legal costs at the Supreme Administrative Court.

The claim for compensation for legal costs submitted in the appeal of Karvian Sairaankuljetus Oy was addressed to the State. The duty to compensate for legal costs is governed by section 74 of the Administrative Judicial Procedures Act. Under the said section, only concerned parties have a duty to pay compensation. As the State is not a concerned party in the case in question, the Supreme Administrative Court dismisses the claim for compensation for the legal costs of Karvian Sairaankuljetus Oy as unfounded in law.

Having regard to the outcome of the case and to paragraph 1 of section 74 of the Administrative Judicial Procedures Act, the Supreme Administrative Court dismisses the claim for compensation for legal costs that was submitted in the appeal of Karvian.

FRANCE

Conseil d'État Compétences et attributions

La juridiction administrative française connaît en principe des litiges dans lesquels l'administration est impliquée dans ses attributions de puissance publique. Elle est ainsi compétente pour connaître des recours contre tous les actes administratifs et des demandes d'indemnisation de dommages causés par l'activité de l'administration. La juridiction administrative possède également des compétences en matière de contentieux des élections.

Le Conseil d'État dispose en outre d'attributions consultatives. Il est saisi obligatoirement de tous les projets de lois et d'ordonnances ainsi que des décrets les plus importants, dénommés "décrets en Conseil d'État". Il peut être consulté par le Gouvernement sur toutes les questions soulevant des difficultés en matière administrative. Il élabore à la demande du Gouvernement ou de sa propre initiative des études générales comportant notamment des propositions de réforme législative ou réglementaire.

Conseil d'État – Assemblée

Arrêt n°213229 du 29 juin 2001

M. Vassilikiotis

Procédure

Exécution des jugements. Effets de l'annulation d'un acte réglementaire en tant qu'il institue entre possesseurs de diplômes français et autres ressortissants d'États membres de la communauté européenne pour la délivrance de certains titres professionnels une discrimination incompatible avec le droit communautaire.

- a) Obligation de prendre dans un délai raisonnable les mesures réglementaires mettant fin à cette discrimination.
- b) Dans l'intervalle, délivrance de cartes professionnelles au cas par cas aux ressortissants communautaires qui en font la demande.

Procedure

Execution of judgments. Annulment of a discriminatory decree in collision with European Community legislation.

- a) Obligation to implement necessary measures to prevent discrimination.
- b) Awarding of professional licenses on a case by case basis.

Résumé

Annulation par le Conseil d'État d'un arrêté régissant l'attribution du titre de guide de musée, en tant qu'il ne prévoit pas les conditions de délivrance de ce titre par équivalence de diplômes aux ressortissants communautaires. Cette annulation partielle de l'arrêté ne pouvant avoir pour effet de maintenir dans l'ordre juridique français une discrimination contraire aux exigences du droit communautaire, le juge précise en conséquence qu'elle implique, d'une part, que les autorités compétentes sont tenues de prendre, dans un délai raisonnable, de nouvelles dispositions respectant, cette fois, le droit communautaire ; d'autre part, que, dans l'attente de cette réglementation complémentaire sur les diplômes équivalents, ces autorités doivent délivrer aux ressortissants communautaires qui en font la demande une carte professionnelle en décidant, au cas par cas, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, si les titres ou diplômes présentés peuvent être considérés comme offrant, du point de vue des intérêts généraux que la loi dont l'arrêté annulé opérait l'application a pour objet de sauvegarder, des garanties équivalentes à celles qui résultent de la possession des diplômes français.

Summary

This case addressed the partial annulment by the Council of State of a decree granting licences to Community nationals to work as museum guides. The decree had been partially annulled because it had not indicated the conditions for granting licences.

The Court decided that the partial annulment could not, as one of its effect, create a situation in the French legal order that would conflict with the requirements of European Community legislation. Consequently, the judge declared that the proper authorities were responsible for implementing new provisions that respected Community legislation. In addition, while new legislation was being prepared,

the authorities had to grant professional permits to Community nationals who requested them, as decided on a case-by-case basis.

Décision

Le Conseil d'État statuant au contentieux
(Assemblée)

Vu, enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'État le 7 octobre 1999 l'ordonnance en date du 5 octobre 1999 par laquelle le président du tribunal administratif de Paris transmet, en application de l'article R. 81 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, le dossier de la requête dont ce tribunal a été saisi par M. Thalès VASSILIKIOTIS ;

Vu la demande présentée le 17 août 1999 au tribunal administratif de Paris, présentée par M. Thalès VASSILIKIOTIS, demeurant 17, rue Agias Euphemias, Nea Halkidon, à Athènes 14342 (Grèce) ; M. VASSILIKIOTIS demande l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté interministériel du 15 avril 1999 fixant les conditions de délivrance et de retrait de la carte professionnelle des personnels qualifiés pour conduire des visites dans les musées et les monuments historiques ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le traité instituant la Communauté européenne, notamment ses articles 59 et 60 ;

Vu la loi n° 94-645 du 13 juillet 1992 ;

Vu le décret n° 94-490 du 15 juin 1994 ;

Vu le code de justice administrative ;

Sur la fin de non-recevoir opposée par le ministre de l'intérieur :

Sur la légalité de l'arrêté attaqué :

Considérant que l'article 85 du traité de Rome, repris à l'article 49 du traité instituant la Communauté européenne, prévoit que : « Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la libre prestation de services à l'intérieur de la Communauté sont interdites à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un pays de la Communauté autre que celui du destinataire de service (...) » ; qu'aux termes de l'article 86 du traité de Rome, repris à l'article 50 du traité instituant la Communauté européenne : « Au sens du présent traité, sont considérées comme services les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la liberté de circulation des marchandises, des capitaux et des personnes. / Les services comprennent notamment : (...) d) Les activités des professions libérales. / Sans préjudice des dispositions du chapitre relatif au droit d'établissement, le prestataire peut, pour l'exécution de sa prestation, exercer, à titre temporaire, son activité dans le pays où la prestation est fournie, dans les mêmes conditions que celles que ce pays impose à ses propres ressortissants » ;

Considérant qu'en vertu de son article 1^{er}, la loi du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours, s'applique aux services liés à l'accueil touristique, notamment l'organisation de visites de musées ou de monuments historiques ; qu'aux termes de l'article 13 de cette loi : « Pour la conduite de visites commentées dans les musées et les monuments historiques, les personnes physiques ou morales

titulaires d'une licence, d'un agrément, d'une autorisation ou d'une habilitation prévus aux articles 4, 7, 11 et 12 ne peuvent utiliser que les services de personnes qualifiées remplissant les conditions fixées par voie réglementaire»; que le décret du 15 juin 1994 pris pour l'application de cette loi précise, dans son article 85, que ces «personnes qualifiées» sont les personnes titulaires d'une carte professionnelle, délivrée par le ministre chargé du tourisme aux personnes justifiant de l'un des titres ou diplômes français énumérés dans cet article; que l'article 86 du même décret précise que : «La carte professionnelle mentionnée à l'article 85 ci-dessus est délivrée aux personnes résidant en France par le préfet du département du lieu de leur domicile. Elle est délivrée par le préfet de Paris aux personnes qui résident à l'étranger. La carte professionnelle délivrée aux ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne non domiciliés sur le territoire national porte la mention "prestations de services" (...) Les cartes professionnelles sont conformes à un modèle établi par arrêté conjoint du ministre chargé du tourisme et du ministre chargé de la culture. Cet arrêté précise, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article»;

Considérant que l'arrêté attaqué du 15 avril 1999, pris pour l'application des dispositions précitées, fixe la liste des titres et diplômes français qui ouvrent droit à la délivrance de la carte professionnelle mentionnée à l'article 86 du décret du 15 juin 1994; que M. VASSILIKIOTIS fait valoir que cet arrêté méconnaît les stipulations du traité instituant la Communauté européenne relatives à la liberté de prestation de services en tant qu'il ne prévoit pas, non plus qu'aucun autre texte réglementaire, les conditions dans lesquelles les guides titulaires de titres et diplômes délivrés par les autres États membres de l'Union européenne peuvent exercer leur profession sur le territoire français dans le cadre de prestations de services;

Considérant, d'une part, qu'il résulte des stipulations précitées des articles 49 et 50 du traité instituant la Communauté Européenne, telles qu'elles ont été interprétées par la Cour de justice des Communautés européennes, que les autorités nationales compétentes pour délivrer un titre ou une autorisation exigés pour l'exercice d'une activité professionnelle doivent, lorsqu'elles sont saisies par un ressortissant d'un autre État membre d'une demande d'exercer cette profession, prendre en considération les diplômes, certificats et autres titres acquis par celui-ci dans son pays d'origine pour exercer la même profession, en procédant, au besoin, à une comparaison entre les compétences attestées par ces diplômes et les connaissances et qualifications exigées par les règles nationales;

Considérant, d'autre part, que la directive 89/48/CEE du Conseil du 21 décembre 1988, relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans et la directive 92/51/CEE du Conseil du 18 juin 1992, relative à un deuxième système général de reconnaissance des formations professionnelles, qui complète la directive 89/48/CEE, imposent aux autorités nationales de prendre des mesures permettant d'assurer la prise en compte de certaines des formations acquises dans d'autres États membres; que la dernière phrase du 1^{er} alinéa de l'article 86 du décret du 15 juin 1994 a pour objet de charger les ministres de l'intérieur, du tourisme et de la culture et de la communication, auxquels il incombe, en vertu de l'article 3 du décret du 15 avril 1999, de prendre les mesures d'application de ce texte, d'adopter à cet effet les mesures nécessaires;

Considérant qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus, l'arrêté attaqué du 15 avril 1999 se borne à prévoir les conditions d'attribution des différentes cartes professionnelles qu'il énumère aux personnes qui détiennent l'un des seuls titres ou diplômes français dont il donne la liste ; qu'il établit ainsi, entre les personnes qui disposent d'un titre ou diplôme français et les autres, une différence de traitement incompatible avec les articles 49 et 50 du traité instituant la Communauté européenne ; que, dès lors, M. VASSILIKIOTIS est fondé à en demander, dans cette mesure, l'annulation ;

Considérant, toutefois, qu'une telle annulation partielle de l'arrêté attaqué ne saurait avoir pour effet de maintenir dans l'ordre juridique français une discrimination contraire aux exigences du droit communautaire ; qu'il y a lieu, dans ces conditions, d'en préciser la portée par des motifs qui en constituent le soutien nécessaire ;

Considérant, d'une part, que la présente décision a nécessairement pour conséquence que les autorités compétentes sont tenues de prendre, dans un délai raisonnable, les mesures prévues par le décret du 15 juin 1994 modifié pour l'attribution des cartes professionnelles aux ressortissants communautaires qui ne possèdent pas un titre ou diplôme français ; qu'il leur incombe, notamment, de prévoir un système d'équivalence ou de déterminer les conditions permettant, conformément aux exigences des règles du droit communautaire relatives à la liberté de prestation de services, de s'assurer que les titres ou diplômes délivrés dans d'autres États membres présentent des garanties équivalentes à celles exigées par le droit national français ;

Considérant, d'autre part, que, dans l'attente que cette réglementation complémentaire soit édictée, l'annulation prononcée par la présente décision a nécessairement pour effet d'interdire aux autorités nationales d'empêcher l'exercice, par un ressortissant communautaire, de la profession de guide dans les musées et monuments historiques au motif qu'il ne posséderait pas les titres et diplômes requis par le décret du 15 juin 1994 et l'arrêté du 15 avril 1999 ; qu'il appartient aux autorités compétentes, jusqu'à ce que l'arrêté du 15 avril 1999 ait été complété dans les conditions exposées ci-dessus, de délivrer aux ressortissants communautaires qui en font la demande, une carte professionnelle, en décidant, au cas par cas, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, si les titres et les diplômes présentés peuvent être considérés comme offrant, du point de vue des intérêts généraux que l'article 13 de la loi du 13 juillet 1992 a pour objet de sauvegarder, des garanties équivalentes à celles qui résultent de la possession des titres et diplômes français ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : L'arrêté du 15 avril 1999 du ministre de l'intérieur, du ministre de la culture et de la communication et du secrétaire d'État au tourisme est annulé en tant qu'il ne prévoit pas les conditions d'attribution de la carte professionnelle des personnels qualifiés pour conduire des visites dans les musées et monuments historiques aux personnes titulaires de diplômes d'autres États membres de l'Union européenne. Cette annulation comporte pour l'État, les obligations énoncées aux motifs de la présente décision.

Article 2: [notification]

Conseil d'État statuant au contentieux
Arrêts n^{os} 255886, 255887, 255888, 255889,
255890, 255891, 255892 du 11 mai 2004
ASSOCIATION AC! et autres.

Procédure

Exécution des jugements. Annulation portant une atteinte disproportionnée à des situations juridiques constituées. Modulation dans le temps des effets de l'annulation.

Procedure

Execution of judgements. Annulment causing a disproportionate damage. Retroactive effects of an annulment.

Résumé

Saisi par plusieurs associations de représentants des travailleurs, le Conseil d'État prononce l'annulation d'actes administratifs pris en application de la convention relative à l'aide au retour à l'emploi. Ayant à se prononcer également sur les conséquences de sa décision, le juge rappelle que l'annulation est en principe rétroactive et que l'acte en cause est réputé n'avoir jamais existé. Toutefois, pour des raisons liées essentiellement à la sécurité juridique, certains de ses effets peuvent être maintenus, si la protection d'intérêts publics ou privés l'exige. En l'espèce, la nécessité de continuité dans le versement de l'assurance chômage et la volonté d'éviter de trop grandes incertitudes sur la situation des allocataires impliquent que l'annulation de certains des actes attaqués ne produise ses effets que pour l'avenir.

Summary

In the case of several workers' associations, the Council of State pronounced the annulment of administrative acts issued in accordance with the agreement on fighting unemployment. Ruling also on the consequences of his decision, the judge pointed out that, in theory, the annulment was retroactive and the administrative acts in question were to be considered as having never existed. However, for reasons related mainly to the principle of legal certainty, some of the annulment's effects could be maintained if the protection of public or private interests required it.

In this case, the need for continuity in the payment of unemployment insurance and the desire to avoid great uncertainties regarding the situation of the beneficiaries, required the annulment of some of the contested administrative acts to take effect only in the future.

Décision

Sur le rapport de la 1ère sous-section de la Section du contentieux

Vu 1°), sous le n° 255886, la requête sommaire et le mémoire complémentaire, enregistrés les 9 avril et 6 août 2003 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentés pour l'ASSOCIATION AC!, dont le siège est 42, rue d'Avron à Paris

(75020), l'ASSOCIATION POUR L'EMPLOI, L'INFORMATION ET LA SOLIDARITÉ DES CHOMEURS ET TRAVAILLEURS PRÉCAIRES (APEIS), dont le siège est 27, avenue Maximilien Robespierre à Vitry-sur-Seine (94400) et l'association MOUVEMENT NATIONAL DES CHOMEURS ET DES PRÉCAIRES (MNCP), dont le siège est 17, rue de Lancry à Paris (75010); l'ASSOCIATION AC! et autres demandent que le Conseil d'État :

1°) annule pour excès de pouvoir l'arrêté en date du 5 février 2003, par lequel le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité a agréé les accords d'application numérotés de 1 à 12 relatifs à la convention du 1^{er} janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage;

2°) mette à la charge de l'État le versement d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

Vu 2°), sous les n°s 255887, 255888 et 255889, les requêtes sommaires et le mémoire complémentaire, enregistrés les 9 avril et 6 août 2003 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentés pour l'ASSOCIATION AC!, dont le siège est 42, rue d'Avron à Paris (75020), l'ASSOCIATION POUR L'EMPLOI, L'INFORMATION ET LA SOLIDARITÉ DES CHOMEURS ET TRAVAILLEURS PRÉCAIRES (APEIS), dont le siège est 27, avenue Maximilien Robespierre à Vitry-sur-Seine (94400), et l'association MOUVEMENT NATIONAL DES CHOMEURS ET DES PRÉCAIRES (MNCP), dont le siège est 17, rue de Lancry à Paris (75010); l'ASSOCIATION AC! et autres demandent que le Conseil d'État annule pour excès de pouvoir :

1°) l'arrêté en date du 5 février 2003, par lequel le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité a agréé l'avenant n° 1 à l'annexe I, l'avenant n° 2 à l'annexe II, l'avenant n° 1 à l'annexe III, l'avenant n° 1 à l'annexe IV, l'avenant n° 1 à l'annexe V, l'avenant n° 1 à l'annexe VI, l'avenant n° 3 à l'annexe IX, l'avenant n° 1 à l'annexe XII au règlement annexé à la convention du 1^{er} janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage;

2°) l'arrêté en date du 5 février 2003, par lequel le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité a agréé l'avenant n° 5 au règlement annexé à la convention du 1^{er} janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage;

3°) l'arrêté en date du 5 février 2003, par lequel le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité a agréé l'avenant n° 6 au règlement annexé à la convention du 1^{er} janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage; et mette à la charge de l'État le versement de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative;

Vu 3°), sous les n°s 255890, 255891 et 255892, les requêtes sommaires et le mémoire complémentaire, enregistrés les 9 avril et 6 août 2003 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentés pour l'ASSOCIATION AC!, dont le siège est 42, rue d'Avron à Paris (75020), l'ASSOCIATION POUR L'EMPLOI, L'INFORMATION ET LA SOLIDARITÉ DES CHOMEURS ET TRAVAILLEURS PRÉCAIRES (APEIS), dont le siège est 27, avenue Maximilien Robespierre à Vitry-sur-Seine (94400), et l'association MOUVEMENT NATIONAL DES CHOMEURS ET DES PRÉCAIRES (MNCP), dont le siège est 17, rue de Lancry à Paris (75010); l'ASSOCIATION AC! et autres demandent que le Conseil d'État annule pour excès de pouvoir :

1°) l'arrêté en date du 5 février 2003, par lequel le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité a agréé les accords d'application numérotés de 1 à 12 relatifs à la convention du 1^{er} janvier 2004 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage;

2°) l'arrêté en date du 5 février 2003, par lequel le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité a agréé les annexes I à XII au règlement annexé à la convention du 1^{er} janvier 2004 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage;

3°) l'arrêté en date du 5 février 2003, par lequel le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité a agréé la convention du 1^{er} janvier 2004 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage;

et mette à la charge de l'État le versement aux requérantes de la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative;

Vu les autres pièces des dossiers;

Vu le code du travail;

Vu le code de justice administrative;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mlle Courrèges, Auditeur,
- les observations de la SCP Lyon-Caen, Fabiani, Thiriez, avocat de l'ASSOCIATION AC!, de l'ASSOCIATION POUR L'EMPLOI, L'INFORMATION ET LA SOLIDARITÉ DES CHOMEURS, du MOUVEMENT NATIONAL DES CHOMEURS ET DES PRÉCAIRES, et du syndicat local CGT chômeurs et précaires de Genevilliers-Villeneuve-Asnières, intervenant, de la SCP Masse-Dessen, Thouvenin, avocat de la Confédération française démocratique du travail (C.F.D.T.), et de la SCP Gatineau, avocat du Mouvement des entreprises de France (M.E.D.E.F.), et de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (C.G.P.M.E.),
- les conclusions de M. Devys, Commissaire du gouvernement;

Considérant que les requêtes susvisées sont dirigées contre les arrêtés du 5 février 2003 par lesquels le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité a agréé, d'une part, divers accords se rapportant à la convention du 1^{er} janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage et, d'autre part, la convention du 1^{er} janvier 2004 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage et son règlement annexé, les annexes à ce règlement et les accords d'application relatifs à cette convention; que, ces requêtes présentant à juger des questions semblables, il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision;

Sur les fins de non-recevoir opposées par la Confédération française des travailleurs chrétiens, le Mouvement des entreprises de France et la Confédération générale des petites et moyennes entreprises :

Considérant que les associations requérantes ont pour objet la défense des demandeurs d'emploi ou la lutte contre la précarité et contre l'exclusion; qu'il ressort des pièces du dossier que Mme Villiers, M. Villechalane et M. Yon justifient de leur qualité pour agir respectivement au nom de l'ASSOCIATION AC!, de l'ASSOCIATION POUR L'EMPLOI, L'INFORMATION ET LA SOLIDARITÉ DES

CHOMEURS ET TRAVAILLEURS PRÉCAIRES et du MOUVEMENT NATIONAL DES CHOMEURS ET DES PRÉCAIRES, dont les requêtes sont suffisamment motivées ; que, par suite, les fins de non-recevoir opposées par la Confédération française des travailleurs chrétiens, le Mouvement des entreprises de France et la Confédération générale des petites et moyennes entreprises doivent être rejetées ;

Sur les interventions de M. Barraud, Mme Semmache, Mlle Szabo et du syndicat local CGT chômeurs et précaires de Gennevilliers-Villeneuve-Asnières :

Considérant que M. Barraud, Mme Semmache et Mlle Szabo, demandeurs d'emploi à la date des arrêtés attaqués, ainsi que le syndicat local CGT chômeurs et précaires de Gennevilliers-Villeneuve-Asnières ont intérêt à l'annulation de ces arrêtés ; que leurs interventions sont, par suite, recevables ;

Sur la légalité des arrêtés attaqués :

En ce qui concerne la consultation du comité supérieur de l'emploi :

Considérant, d'une part, qu'il résulte des dispositions combinées des articles L. 351-8, L. 352-1, L. 352-2 et L. 352-2-1 du code du travail que les mesures d'application des articles L. 351-3 à L. 351-7 de ce code, qui définissent les principes selon lesquels l'allocation d'assurance à laquelle ont droit les travailleurs privés d'emploi leur est attribuée, sont fixées par voie d'accords conclus entre employeurs et travailleurs et agréés, pour la durée de validité de ces accords, par le ministre chargé du travail, après avis du comité supérieur de l'emploi ; que, lorsque l'accord n'a pas été signé par la totalité des organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs, le ministre ne peut procéder à son agrément que si le comité supérieur de l'emploi a émis un avis favorable motivé et que, en cas d'opposition écrite et motivée de deux organisations d'employeurs ou de deux organisations de travailleurs qui y sont représentées, il ne peut y procéder qu'au vu d'une nouvelle consultation du comité, sur la base d'un rapport qui précise la portée des dispositions en cause ainsi que les conséquences de l'agrément ; que la consultation du comité supérieur de l'emploi revêt le caractère d'une formalité substantielle ;

Considérant, d'autre part, que, selon les termes des articles R. 322-12 à R. 322-14 du code du travail, le comité supérieur de l'emploi est composé notamment de dix représentants des organisations professionnelles d'employeurs les plus représentatives et dix représentants des organisations syndicales de travailleurs les plus représentatives, nommés par arrêté du ministre chargé du travail sur proposition de ces organisations ; que la commission permanente, créée au sein de ce comité pour rendre au nom de celui-ci les avis sur les questions présentant un caractère d'urgence, est composée notamment de cinq représentants des organisations professionnelles d'employeurs et cinq représentants des organisations syndicales de travailleurs désignés par le ministre parmi les membres du comité, sur proposition de celui-ci ; que ces dispositions font ainsi obstacle à ce que siègent au sein du comité ou de la commission des personnes qui, n'ayant pas été nommées ou désignées par le ministre, ne sauraient être regardées comme membres du comité ou de la commission dont la consultation est requise, alors

même que leur qualité de représentants des organisations d'employeurs ou de travailleurs intéressées ne serait pas contestée ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la commission permanente du comité supérieur de l'emploi a été consultée le 15 janvier 2003, puis, à la suite de l'opposition écrite et motivée de deux organisations de travailleurs, le 6 février 2003, sur le projet d'agrément par le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, des accords conclus le 27 décembre 2002 relatifs aux conventions du 1^{er} janvier 2001 et du 1^{er} janvier 2004 relatives à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage ; qu'il n'est pas contesté que plusieurs des personnes ayant siégé lors des deux réunions de la commission permanente n'avaient pas été nommées au comité supérieur de l'emploi par le ministre chargé du travail, contrairement à ce que prévoit l'article R. 322-13 du code du travail ; qu'ainsi, la commission permanente du comité supérieur de l'emploi s'est réunie le 15 janvier et le 4 février 2003 dans une composition irrégulière ; que, par suite, les requérants sont fondés à soutenir que la consultation exigée par la loi a eu lieu dans des conditions irrégulières et que les arrêtés attaqués se trouvent dès lors, dans leur totalité, entachés d'illégalité ;

En ce qui concerne la légalité de certaines clauses des accords agréés :

Considérant, en premier lieu, que l'article L. 352-2 du code du travail donne à l'ensemble des organisations syndicales les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs le droit de participer à la négociation et à la conclusion des accords intervenant pour la mise en œuvre de l'article L. 351-8 de ce code et subordonne l'applicabilité de ces accords à l'ensemble des travailleurs et employeurs à la condition qu'ils aient été agréés par le ministre chargé du travail ; qu'il en résulte que les signataires de ces accords ne peuvent légalement renvoyer le soin d'en modifier ou compléter les stipulations à des actes à la négociation desquels ne participeraient pas l'ensemble des organisations syndicales les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs ou qui ne feraient pas l'objet d'un agrément du ministre chargé du travail ;

Considérant que l'article 5 de la convention du 1^{er} janvier 2004 agréée par l'un des arrêtés attaqués prévoit la création d'une commission paritaire nationale composée de représentants des seules organisations signataires de cette convention ; que les articles 2, 4, 6 et 10 du règlement annexé à cette convention renvoient à cette commission le soin de définir respectivement les cas dans lesquels une démission est considérée comme légitime, ceux dans lesquels un départ volontaire n'interdit pas de bénéficier de l'allocation, la procédure d'admission au bénéfice des allocations des salariés dont l'entreprise a réduit ou cessé son activité sans que leur contrat de travail ait été rompu et les cas de réouverture des droits en cas de départ volontaire ; que ces stipulations ont ainsi pour objet et pour effet de réserver aux seuls organisations signataires de la convention, membres de la commission paritaire nationale, le soin de définir dans ces domaines les règles complétant cette convention ; qu'elles méconnaissent dès lors les dispositions de l'article L. 352-2 du code du travail ; que ces stipulations des articles 2, 4, 6 et 10 qui, si elles sont divisibles des autres stipulations du règlement annexé à la convention du 1^{er} janvier 2004, forment entre elles un tout indivisible, ne pouvaient donc légalement faire l'objet d'un agrément ;

Considérant, en second lieu, qu'aux termes des deux premiers alinéas de l'article 1^{er} la loi du 17 juillet 2001 : « A compter du 1^{er} juillet 2001, les contributions des employeurs et des salariés mentionnées à l'article L. 351-3-1 du code du travail peuvent être utilisées par les parties signataires de l'accord prévu à l'article L. 351-8 du même code pour financer les mesures définies ci-après favorisant la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'allocation prévue à l'article L. 351-3 du même code, chacune dans la limite d'un plafond déterminé par décret./I. – Les bénéficiaires de l'allocation mentionnée au premier alinéa qui acceptent un emploi dans une localité éloignée du lieu de leur résidence habituelle peuvent bénéficier, sur prescription de l'Agence nationale pour l'emploi, d'une aide à la mobilité géographique (...) » ; que ces dispositions donnent ainsi compétence à l'Agence nationale pour l'emploi pour octroyer une aide à la mobilité géographique aux demandeurs d'emploi indemnisés ;

Considérant que les accords d'application n° 11 des conventions des 1^{er} janvier 2001 et 1^{er} janvier 2004 stipulent que l'aide « est accordée au regard des priorités et orientations fixées par le bureau de l'ASSEDIC » et que son montant est plafonné « dans la limite de l'enveloppe financière affectée à ce type d'aide par le bureau de l'ASSEDIC, selon les modalités fixées par le groupe paritaire national de suivi » ; qu'en donnant ainsi compétence aux ASSEDIC pour l'octroi de cette aide, les signataires de l'accord ont méconnu les dispositions législatives précitées ; que les stipulations des accords d'application n° 11 aux conventions des 1^{er} janvier 2001 et 1^{er} janvier 2004 qui, si elles sont divisibles des stipulations de celles-ci, forment chacune entre elles un tout indivisible, ne pouvaient donc légalement faire l'objet d'un agrément ;

Sur les conséquences de l'illégalité des arrêtés attaqués :

En ce qui concerne l'office du juge :

Considérant que l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu ; que, toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a produits et des situations qui ont pu se constituer lorsqu'il était en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher à un maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif – après avoir recueilli sur ce point les observations des parties et examiné l'ensemble des moyens, d'ordre public ou invoqués devant lui, pouvant affecter la légalité de l'acte en cause – de prendre en considération, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les divers intérêts publics ou privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets de l'annulation ; qu'il lui revient d'apprécier, en rapprochant ces éléments, s'ils peuvent justifier qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et, dans l'affirmative, de prévoir dans sa décision d'annulation que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de celle-ci contre les actes pris sur le fondement de l'acte en cause, tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs ou même, le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il détermine ;

En ce qui concerne l'application de ces principes aux arrêtés litigieux :

Quant aux arrêtés relatifs à la convention du 1^{er} janvier 2004 :

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que la disparition rétroactive des dispositions des arrêtés agréant les stipulations illégales relatives aux pouvoirs de la commission paritaire nationale et à l'aide à la mobilité géographique entraînerait des conséquences manifestement excessives, eu égard aux intérêts en présence et aux inconvénients que présenterait une limitation dans le temps des effets de leur annulation ; qu'il n'y a pas lieu, par suite, d'assortir l'annulation de ces dispositions d'une telle limitation ;

Considérant, en revanche, qu'il résulte des dispositions du code du travail mentionnées plus haut que la loi fait obligation aux organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs et au ministre chargé du travail et, à défaut, au Premier ministre, de prendre les mesures propres à garantir la continuité du régime d'assurance chômage ; qu'ainsi, il incombe nécessairement aux pouvoirs publics, en cas d'annulation de l'arrêté par lequel le ministre chargé du travail a agréé des accords conclus pour l'application des dispositions de l'article L. 351-8, de prendre, sans délai, les mesures qu'appellent ces dispositions ; qu'eu égard à l'intérêt qui s'attache à la continuité du versement des allocations et du recouvrement des cotisations, à laquelle une annulation rétroactive des dispositions des arrêtés attaqués qui agréent les stipulations de la convention du 1^{er} janvier 2004, ainsi que ses annexes et accords d'application, autres que celles relatives aux pouvoirs de la commission paritaire nationale et à l'aide à la mobilité géographique, porterait une atteinte manifestement excessive, il y a lieu, pour permettre au ministre chargé du travail ou, à défaut, au Premier ministre de prendre les dispositions nécessaires à cette continuité, de n'en prononcer l'annulation totale – sous réserve des droits des personnes qui ont engagé une action contentieuse à la date de la présente décision – qu'à compter du 1^{er} juillet 2004 ;

Quant aux arrêtés relatifs à la convention du 1^{er} janvier 2001 :

Considérant qu'il n'apparaît pas que la disparition rétroactive des dispositions des arrêtés portant sur la convention du 1^{er} janvier 2001 et agréant les stipulations illégales relatives à l'aide à la mobilité géographique entraînerait des conséquences manifestement excessives de nature à justifier une limitation dans le temps des effets de leur annulation ;

Considérant, en revanche, que si la seule circonstance que la rétroactivité de l'annulation pourrait avoir une incidence négative pour les finances publiques et entraîner des complications pour les services administratifs chargés d'en tirer les conséquences ne peut, par elle-même, suffire à caractériser une situation de nature à justifier que le juge fasse usage de son pouvoir de modulation dans le temps des effets de cette annulation, il résulte en l'espèce des pièces du dossier, et en particulier des réponses des parties à la mesure d'instruction ordonnée sur ce point par la 1^{ère} sous-section chargée de l'instruction de l'affaire, que la disparition rétroactive des dispositions des arrêtés relatifs à la convention du 1^{er} janvier 2001 autres que celles agréant les stipulations relatives à l'aide à la mobilité géographique, en faisant revivre les règles antérieurement en vigueur, serait à l'origine des plus graves incertitudes quant à la situation et aux droits des allocataires et des cotisants et pourrait provoquer, compte tenu des dispositions des articles L. 351-6-1 et L. 351-6-2 du code du travail relatives aux délais dans lesquels peuvent être présentées de telles réclamations, des demandes de remboursement de cotisations et de prestations dont la généralisation serait

susceptible d'affecter profondément la continuité du régime d'assurance chômage ; qu'ainsi, une annulation rétroactive de l'ensemble des dispositions des arrêtés attaqués relatifs à cette convention aurait, dans les circonstances de l'affaire, des conséquences manifestement excessives ; que, dans ces conditions, il y a lieu de limiter dans le temps les effets de l'annulation et, compte tenu de ce que les arrêtés attaqués n'ont produit effet que du 1^{er} janvier au 31 décembre 2003 et ne sont, dès lors, plus susceptibles de donner lieu à régularisation, de disposer que, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision contre les actes pris sur leur fondement, les effets des dispositions des arrêtés litigieux autres que celles qui agréent l'accord d'application n° 11 relatif à la convention du 1^{er} janvier 2001 doivent être regardés comme définitifs ;

Sur les conclusions tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soient mises à la charge de l'ASSOCIATION AC!, de l'ASSOCIATION POUR L'EMPLOI, L'INFORMATION ET LA SOLIDARITÉ DES CHOMEURS ET TRAVAILLEURS PRÉCAIRES et de l'association MOUVEMENT NATIONAL DES CHOMEURS ET DES PRÉCAIRES qui ne sont pas, dans la présente instance, les parties perdantes, les sommes que la Confédération française démocratique du travail, le Mouvement des entreprises de France et la Confédération générale des petites et moyennes entreprises demandent au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire application de ces dispositions et de mettre à la charge de l'État, au même titre, le versement d'une somme de 1 500 euros à chacune des associations requérantes ;

DÉCIDE :

Article 1° : Les interventions de M. Barraud, de Mme Semmache, de Mlle Szabo et du syndicat local CGT chômeurs et précaires de Gennevilliers-Villeneuve-Asnières sont admises.

Article 2 : Les dispositions des arrêtés en date du 5 février 2003 par lesquels le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité a agréé les stipulations de l'article 2, du e) de l'article 4, de l'article 6 et du b) du paragraphe 2 de l'article 10 du règlement annexé à la convention du 1^{er} janvier 2004 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage, en tant que ces stipulations renvoient à des délibérations de la commission paritaire nationale, ainsi que l'accord d'application n°11 de cette convention sont annulées.

Article 3 : Sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision contre les actes pris sur leur fondement, les dispositions, autres que celles annulées à l'article 2, de l'arrêté agréant le règlement annexé à la convention du 1^{er} janvier 2004 et celles des arrêtés agréant cette convention, les annexes I à XII à ce règlement et les accords d'application numérotés de 1 à 10 et 12 de cette convention sont annulées à compter du 1^{er} juillet 2004.

Article 4 : L'arrêté en date du 5 février 2003 par lequel le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité a agréé les accords d'application numérotés de 1 à 12 relatifs à la convention du 1^{er} janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage est annulé en tant qu'il agréé l'accord d'application n° 11.

Article 5 : Les dispositions, autres que celles annulées à l'article 4, des arrêtés en date du 5 février 2003 par lesquels le ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité a agréé les stipulations des accords modifiant ou complétant la convention du 1^{er} janvier 2001 sont annulées. Toutefois, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision contre les actes pris sur leur fondement, les effets antérieurs à cette annulation des dispositions en cause doivent être réputés définitifs.

Article 6 : L'État versera à l'ASSOCIATION AC!, à l'ASSOCIATION POUR L'EMPLOI, L'INFORMATION ET LA SOLIDARITÉ DES CHOMEURS ET TRAVAILLEURS PRÉCAIRES (APEIS) et à l'association MOUVEMENT NATIONAL DES CHOMEURS ET DES PRÉCAIRES (MNCP) la somme de 1 500 euros chacune au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 7 : Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Article 8 : Les conclusions de la Confédération française démocratique du travail, du Mouvement des entreprises de France et de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

GRÈCE

Conseil d'État Compétences et attributions

Le Conseil d'État hellénique est investi d'attributions aussi bien contentieuses que consultatives.

Au titre de ses attributions contentieuses, le Conseil d'État statue :

a. Comme juge de droit commun, en premier et en dernier ressort, sur les recours pour excès de pouvoir dirigés contre les actes exécutoires des autorités administratives, qu'il s'agisse d'actes individuels ou réglementaires.

b. Comme juge d'attribution, en premier et dernier ressort, sur des recours de plein contentieux. Il s'agit de recours formés, notamment, contre des mesures disciplinaires prises par les autorités administratives à l'encontre des agents publics.

c. Comme juge d'attribution sur les recours en appel interjetés contre des jugements des cours administratives d'appel. Il s'agit des jugements rendus sur des recours en excès de pouvoir dirigés contre des actes administratifs individuels, concernant notamment la nomination et le statut des agents publics.

d. Comme juge de cassation exclusif sur les pourvois en cassation formés contre des jugements des tribunaux administratifs, rendus en premier et dernier ressort ou en appel.

La compétence consultative du Conseil d'État se limite à l'élaboration des décrets réglementaires. Ces décrets sont obligatoirement transmis pour avis simple au Conseil d'État, sauf ceux qui se borne à déterminer la date d'entrée en vigueur d'une loi.

Conseil d'État Hellénique Arrêt 2176/2004

Actes administratifs

Retrait. Retrait obligatoire pour l'administration des actes individuels entachés de certaines illégalités révélées par l'annulation contentieuse d'un autre acte ayant le même fondement.

Procédure

Portée de l'annulation contentieuse d'un acte administratif individuel. Obligation de réexamen par l'administration d'autres actes similaires entachés des mêmes vices.

Decrees

Withdrawal. Compulsory withdrawal of decrees after annulment of similar administrative acts.

Procedure

Effects of annulments. Obligation to re-examine decrees.

Résumé

L'administration est obligée, sur demande des intéressés, formulée dans un délai raisonnable, de réexaminer la légalité d'un acte administratif individuel et de procéder, éventuellement, à son retrait, si un acte administratif d'un contenu similaire a été annulé par voie juridictionnelle pour violation d'une norme supérieure ou parce qu'il a été pris en vertu d'un acte réglementaire édicté en absence de délégation législative.

Le retrait d'un acte administratif dans ces conditions, ne comporte aucune atteinte à la sécurité juridique ni à l'exigence de stabilité dans la pratique administrative. Au contraire, elle reste conforme aux principes de l'état de droit et de la légalité administrative, aussi bien qu'au principe de la bonne administration, qui exigent la cessation de situations créées en violation flagrante du droit.

Summary

When requested, the administration is obliged to re-examine the legality of an individual administrative act, and if a similar administrative act has previously been quashed by another decision, they must proceed with its repeal when possible. This is possible when the act has been annulled due to the fact that it contradicted a hierarchically superior norm or on the grounds that it was issued without proper statutory authorization.

According to this decision, under the aforementioned conditions, the repeal of an administrative act does not contravene legal security and the demand for stability in administrative praxis. On the contrary, it conforms with the principles of rule of law and administrative legality, as well as that of good administration, which demands the rectification of situations flagrantly violating the law.

Décision

Le Conseil d'État a tenu audience en public le 7 novembre 2003, composé des juges dont le nom suit : Ch. Yeraris, *Président*, H. Papageorgiou, P.Z. Floros, P. Christophoros, I. Mari, S. Charalambidis, D. Kostopoulos, F. Arnaoutoglou, G. Papamentzelopoulos, P. Pikrammenos, N. Sklias, Th. Papaevangelou, A. Sygouna, A., Gotsis, A. Randos, E. Dandoulaki, E. Sarp, Ch. Rammos, S. Charalambous, P. Kotsonis, G. Papageorgiou, M. Karamanof, I. Mantzouranis, A. Sakellaropoulou, D. Alexandris, D. Skaltsounis, K. Violaris, *Conseillers d'État*, P. Karli, D. Makris, *Maîtres des Requêtes*. Greffier M. Kalantzis; afin de se prononcer sur le recours pour excès de pouvoir formulé par N.P.Y. le 2 février 2000. Ledit recours a été renvoyé à l'Assemblée du Conseil d'État par l'arrêt préjudiciel 3500/2002 de la Troisième Section, afin que soit tranchée la question posée par cet arrêt.

Par ledit recours le requérant demande l'annulation du refus de l'Administration, tel qu'il s'est manifesté dans le document 201635/ 13/ 5-th/ 22.12.1999 émis par le Secrétaire Général du Ministère de l'Ordre Public, de retirer l'acte administratif litigieux en tant qu'illégal.

1. [...]

2. Considérant que par ce recours le requérant, retraité général de police, demande l'annulation du refus de l'Administration, tel qu'il s'est manifesté dans le document 201635/ 13/ 5-th/ 22.12.1999 émis par le Secrétaire Général du Ministère de l'Ordre Public, de réexaminer l'affaire concernant l'acte, par lequel il a été considéré que celui-ci avait terminé sa carrière de militaire au grade de général de brigade de police, émis en 1989 et, ensuite, de retirer l'acte administratif litigieux en tant qu'illégal, comme lui-même l'avait sollicité auprès de l'Administration par sa demande 2073/3.2.1999.

3. Considérant que l'affaire a été renvoyée à l'Assemblée du Conseil d'État après l'arrêt préjudiciel 3500/2002 de la Troisième Section en raison de l'importance de la question soulevée, à savoir l'obligation de retrait par l'Administration des actes administratifs illégaux, similaires à un acte annulé par un tribunal (article 14 par. 2 alinéa b de l'ordonnance présidentielle 18/1989, J.O. A 8)

4. Considérant, que selon un principe général du droit, qui s'applique en l'absence de disposition législative contraire, l'Administration n'est pas, en principe, soumise à l'obligation de procéder au retrait des actes administratifs individuels irréguliers, qui ont été attaqués en justice sans succès ou ceux contre lesquels le délai de recours contentieux a expiré. Cependant, si un acte administratif est annulé par arrêt définitif, pour la raison qu'il se fonde sur une disposition contraire à une règle de droit de valeur supérieure ou sur un acte réglementaire émis sans délégation législative, le principe sus-mentionné n'est pas appliqué aux actes individuels au contenu similaire, qui se basent sur la même disposition, sous condition qu'un administré, ayant intérêt légal, en demande le retrait, dans un délai raisonnable qui court à compter de la publication de la décision d'annulation. Dans ce cas l'Administration est obligée de réexaminer la légalité de l'acte et procéder à son retrait, dans le cadre du pouvoir discrétionnaire ou de la compétence liée qui lui est accordé pour l'émission de cet acte-là, en prenant en considération les raisons d'intérêt général supérieur, qui éventuellement imposent ou excluent le retrait, le besoin de protection des droits des tiers, qui ont été acquis de bonne foi, ainsi que le temps qui s'est écoulé. Le retrait de l'acte sous les conditions

sus-mentionnées ne va pas à l'encontre de la sécurité juridique et du besoin de stabilité des situations administratives, mais au contraire, il est conforme aux principes de l'état de droit et de la légalité administrative ainsi qu'à celui de bonne administration, puisque le maintien de situations juridiques ou de fait, créés en violation flagrante du droit n'est pas conforme à ces principes. D'ailleurs l'omission éventuelle du retrait, sous les conditions précitées, de l'acte illégal, présumée par l'écoulement d'un délai de trois mois, constitue une omission d'une opération légale obligatoire, susceptible d'un recours pour excès de pouvoir.

Selon l'opinion dissidente de sept Conseillers d'État et d'un Maître des Requêtes, les principes généraux du droit, déduits de l'ensemble de la législation, sont formulés par les tribunaux, dans le cadre du principe de la séparation des pouvoirs, consacré par l'art. 26 de la Constitution. Le Conseil d'État a toujours accepté le principe général du droit selon lequel l'Administration n'est pas soumise à l'obligation de procéder au retrait des actes administratifs illégaux, sauf si une règle de droit écrit en impose le retrait ou si le retrait est nécessaire afin que l'Administration se conforme à un arrêt d'annulation; il n'est fait exception à ce principe que dans le droit de la sécurité sociale. Ce principe général du droit administratif, adopté tacitement même par le législateur depuis plusieurs années, a été consacré en droit administratif. D'autre part, la Constitution de 1975 ne comprend pas de disposition contraire à ce principe; sous son régime, le Conseil d'État, jugeant en Assemblée Plénière a admis qu'une exception à ce principe est possible seulement sur la base d'une disposition expresse et spéciale et ne peut être déduit de l'esprit et de la finalité des dispositions constitutionnelles. Une disposition pareille n'a été introduite ni au Code de la Procédure Administrative, lequel contient; pourtant, des dispositions relatives au retrait des actes administratifs, ni au texte constitutionnel après la révision de l'an 2001; de cette façon le principe général précité a été confirmé. Bien que le contenu des principes généraux du droit ne soit pas déterminé d'une façon précise et doive être formulé chaque fois dans le cadre des règles qui constituent l'ordre juridique, les dispositions concernant le délai du recours juridictionnel contre un acte administratif et la force de la chose jugée émanant d'un arrêt, n'ont pas été modifiées; il n'existe pas d'autre règle de droit qui impose de s'écarter du principe général du droit administratif précité et justifie le revirement de la jurisprudence. Au contraire, des dispositions récentes confirment ce principe général; les articles 94 par. 4 et 95 par. 5 de la Constitution révisée en 2001, les articles 196 et s. du Code de la Procédure Administrative, ainsi que les dispositions du décret présidentiel concernant l'organisation du Conseil d'État précisent les effets d'une décision juridictionnelle, sans prévoir que ces effets s'étendent à d'autres cas (qui pourraient être similaires) n'ayant pas fait l'objet du litige tranché. Par conséquent, le principe général précité, qui a été admis même par la Cour de Justice des Communautés Européennes (décision du 14 septembre 1999, Commission contre Assi Domn Kraft Products AB et autres, C – 310/97 P) et qui reflète la conception dominante aux États-membres de l'Union Européenne sur la supériorité de la sécurité juridique face à la légalité de l'action administrative et face au principe du traitement égal des administrés, continue à prévaloir; il incombe donc au législateur de régler la question différemment.

5. Considérant qu'après que la question déferée à la Section Plénière a été tranchée, l'affaire doit être renvoyée à la Troisième Section (article 14 par. 3 de l'ordonnance présidentielle 18/1989).

Par ces motifs (le Conseil d'État)

Tranche la question déferée

Renvoie l'affaire à la Troisième Section

Le délibéré s'est tenu à Athènes le 14 novembre 2003 et 27 février 2004 et l'arrêt a été prononcé en audience publique le 26 juillet 2004.

HONGRIE

Cour Suprême **Compétences et attributions**

La Cour Suprême se situe à la tête des juridictions de Hongrie qui ne connaît pas la séparation entre juridictions administrative et ordinaire.

Le collège administratif de la Cour Suprême est compétent pour connaître des recours en appel formés contre les arrêts des tribunaux départementaux concernant une décision administrative et, dans la procédure extraordinaire de révision formés contre les arrêts rendus en deuxième et dernier ressort, soit par un tribunal de département, soit par la Cour Suprême.

La Cour statue en chambres composées de trois juges, à l'exception de la procédure de révision où elle statue en chambre de cinq juges.

En matière consultative, la Cour Suprême est obligatoirement saisie de tous les projets de loi et d'ordonnance ainsi que des décrets relatifs à l'organisation judiciaire ou à la compétence des tribunaux. Ces avis ne lient pas le gouvernement.

Cour Suprême

Arrêt Kf.III.28.297/1997 – 1^{er} juin 1999

Procédure

Voies de réformation. Irrecevabilité d'un appel contre un jugement non contesté dans les délais formé à l'occasion de l'instance ouverte par le recours formé contre la décision administrative prise en exécution du jugement.

Procedure

Appeal against a decree executing a final decision.

Résumé

Un justiciable, interné en 1945 puis détenu en 1957-58, avait demandé un dédommagement. L'administration ayant rejeté sa requête, il obtint satisfaction du tribunal de première instance, mais les autorités ne versèrent que le dédommagement correspondant à la première période d'internement. Le tribunal de première instance annula cette deuxième décision et l'administration fit alors appel en contestant le fondement du premier jugement et en demandant la révision.

La Cour Suprême a considéré que cet appel était lui-même sans fondement, le premier jugement étant devenu exécutoire en l'absence de recours en temps voulu. L'autorité administrative était tenue d'observer l'ensemble des dispositions et attendus du verdict.

Summary

A man who had been interned in 1945 and then imprisoned in 1957-58 filed a claim for compensation. The administration dismissed his request, but the Court of First Instance satisfied it. However, the administrative authorities decided to award him compensation for the period of imprisonment only. The Court of First Instance quashed this decision. The administration then lodged an appeal to contest the first judgment's grounds and ask for its revision.

The Supreme Court considered the appeal to be unfounded, as the first judgment had become enforceable because the administration did not contest it in due time. The administrative authorities were then compelled to respect the provisions and reasons adduced for the judgment.

Décision

Par son verdict prononcé le 30 octobre 1996, le tribunal de première instance a annulé la décision de la partie défenderesse rejetant la demande de dédommagement personnel de la partie demanderesse, et il a ordonné à la partie défenderesse de réexaminer la demande. Selon les attendus de son verdict, la partie défenderesse doit déterminer dans sa décision à prendre au cours de la nouvelle procédure un dédommagement pour la partie demanderesse pour la période d'internement du 18 août au 28 septembre 1945, et pour la période de détention du 20 octobre au 7 novembre 1957 et du 8 au 9 avril 1958.

La partie défenderesse nonobstant le contenu du verdict exécutoire, par sa nouvelle décision n'a admis que partiellement la demande de dédommagement de la partie demanderesse en lui accordant 11.000 HUF de dédommagement.

A la suite de la requête de la partie demanderesse, le tribunal de première instance a annulé la décision de la partie défenderesse et a contraint celle-ci à instituer à nouveau la demande. Dans les attendus du verdict, se référant à l'alinéa /4/ du paragraphe 5 et à l'alinéa /3/ du paragraphe 73 de la Loi IV de l'année 1957 (par la suite : Pa.) il a jugé que la partie défenderesse n'a pas pris en considération le contenu des attendus du verdict exécutoire, et qu'elle n'a pas déterminé de dédommagement à la partie demanderesse pour la période de détention du 20 octobre au 7 novembre 1957 et du 8 au 9 avril 1958.

Dans son appel contre le jugement du tribunal de première instance, la partie défenderesse a demandé la modification de ce jugement ainsi que le rejet de la requête de la partie demanderesse. Selon elle, le tribunal de première instance a commis une erreur en fondant son verdict précédent quant à la demande de dédommagement de la partie demanderesse sur les dispositions de l'article b/ de l'alinéa /1/ du paragraphe 3 et de l'alinéa /3/ du paragraphe 8 de la Loi XXXII de l'année 1992.

Dans sa demande reconventionnelle la partie demanderesse a demandé la confirmation du verdict du tribunal de première instance.

L'appel est sans fondement.

Selon l'alinéa /4/ du paragraphe 5 de la Pa., si le tribunal constate au cours d'une affaire sa compétence ou l'absence de celle-ci, ou bien décide du fond de l'affaire, cette décision est obligatoire pour l'autorité administrative. Selon l'alinéa /3/ du paragraphe 73, l'autorité administrative est liée par les dispositions et les attendus du verdict du tribunal, elle doit en prendre en considération le contenu dans la nouvelle instruction de la demande et la décision prise au terme de cette instruction.

Dans son verdict rendu le 30 octobre 1996, le tribunal de première instance a censuré la décision de la partie défenderesse décidant de la demande de dédommagement personnel de la partie demanderesse, et il a donné des directives à la partie défenderesse pour sa décision à prendre dans la nouvelle procédure. Or la partie défenderesse n'a pas fait appel contre ce verdict, qui est donc devenu exécutoire, et conformément aux dispositions citées de la Pa. elle aurait dû prendre en considération le contenu du verdict. La partie défenderesse s'est opposée au verdict du tribunal de première instance, et dans la nouvelle procédure en infraction à la loi elle est passée outre les injonctions du tribunal à son égard.

L'appel de la partie défenderesse était donc sans fondement, car dans l'appel elle n'a plus la possibilité d'attaquer le verdict exécutoire prononcé au sujet de la demande de dédommagement de la partie demanderesse; elle doit prendre sa décision conformément au contenu de celui-ci comme l'indiquent les attendus du verdict révisé dans le présent procès, en respectant les injonctions préalablement non observées.

Compte tenu des considérations, la Cour suprême a confirmé le verdict du tribunal de première instance selon l'alinéa /2/ du paragraphe 253 de la Pc.

Cour suprême

Arrêt du 11 mars 2002 (Kpkf. V. 39.490/2001)

Procédure

Pouvoirs du juge dans le cadre d'une procédure gracieuse dirigée contre la décision administrative d'exécution d'un jugement.

Procedure

Judge's power to adjudicate on the execution of judgments.

Résumé

En 2000, un tribunal départemental avait annulé une décision administrative relative à un permis de construire, et enjoint à l'administration de prendre une nouvelle décision. L'office concerné a obtempéré en 2001, en autorisant l'utilisation permanente d'une barrière. En 2004, le requérant a demandé au tribunal de première instance de contraindre l'administration à exécuter strictement le jugement, cela dans le cadre d'une procédure gracieuse. Le tribunal a rejeté la requête, faisant valoir que la décision avait été révisée et qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur le fond de ces mesures dans le cadre d'une procédure gracieuse.

Le demandeur a alors fait appel, au motif que le tribunal n'avait pas examiné si l'autorité administrative s'était bien conformée aux dispositions du jugement exécutoire. La Cour Suprême a rejeté cet appel, en reprenant les conclusions du tribunal de première instance : le contenu d'une décision administrative ne peut être examiné qu'à l'occasion d'un recours en révision judiciaire.

Summary

In 2000, a departmental tribunal quashed an administrative decision concerning a planning permission and requested the adoption of a new decision. The relevant administration complied with the decision in 2001 and allowed the permanent use of a fence.

In non-contentious proceedings in 2004, the plaintiff asked the Court of First Instance to compel the administration to execute the decision strictly. The Court rejected the request since the decision had been modified and since it was not competent to decide on the merits of the measures in non-contentious proceedings.

The plaintiff then lodged an appeal on the grounds that the tribunal had not examined whether the administration had complied with the enforceable judgment's provisions. The Supreme Court rejected the appeal and reaffirmed the Court of First Instance's decision: the merits of an administrative decision could only be examined during a judicial review procedure.

Décision

Dans le procès intenté par la partie demanderesse contre l'Office d'Administration Départemental pour révision de permis de construire, le tribunal départemental, par son verdict exécutoire en date du 3 juillet 2000, a annulé la décision de la

partie défenderesse attaquée par la demande – y compris la décision en première instance – , et a contraint l'autorité administrative de première instance à procéder à une nouvelle instruction.

Le Secrétaire de l'assemblée des Députés de la Ville aux Droits Départementaux a effectué cette nouvelle instruction, et, dans sa décision en date du 3 janvier 2001, a autorisé l'utilisation permanente de la barrière le long de la limite nord et ouest du terrain et de la porte de la barrière. Par la même occasion il a transféré les documents de l'affaire à l'Autorité Départementale de Surveillance de la Circulation afin qu'elle prenne les mesures pratiques nécessaires.

Dans sa requête en date du 27 décembre 2004, le requérant a demandé au tribunal de contraindre la partie défenderesse à poursuivre de matière gracieuse le verdict du tribunal départemental.

Il a maintenu sa requête même après que l'autorité administrative de première instance a pris sa décision dans une nouvelle procédure.

Dans son arrêt numéro 5, le tribunal de première instance a rejeté la requête – faisant référence à l'alinéa (5) du paragraphe 4 de la Loi IV de l'année 1957 (Pa.) sur les règles générales de la procédure administrative – en précisant que l'autorité de première instance a répondu à l'obligation de suivre une nouvelle procédure d'instruction. On ne peut examiner lors d'une procédure gracieuse ni la révision au fond de la décision prise dans la nouvelle procédure ni sa correspondance aux dispositions du verdict exécutoire.

Le requérant a usé de son droit de faire appel contre l'arrêt, et a demandé la modification de l'arrêt. Selon lui, l'autorité de première instance n'a pas procédé à l'exécution de la procédure pour modifier l'affectation prescrite dans le verdict exécutoire, et elle a constaté, contrairement au verdict exécutoire, le manque de compétence du demandeur. Le tribunal de première instance a violé les dispositions de l'alinéa (3) du paragraphe 73 de la Pa. En n'examinant pas si l'autorité administrative avait répondu aux dispositions du verdict exécutoire.

Le requérant a demandé la confirmation de l'arrêt de première instance.

L'appel est sans fondement.

Selon l'alinéa (5) du paragraphe 4 de la Pa. la procédure gracieuse peut être engagée pour obliger l'autorité administrative à réexaminer une demande. Selon cet alinéa, le tribunal ne peut examiner que si l'autorité administrative dispose de la compétence pour exécuter la procédure, si elle a l'obligation d'engager une procédure sur demande ou d'office, et, lorsqu'elle a été contrainte à suivre une nouvelle procédure par un arrêt exécutoire du tribunal, si elle a répondu à cette obligation.

Dans la procédure à exécuter selon l'alinéa (5) du paragraphe 4 de la Pa. on ne peut pas examiner si la nouvelle procédure exécutée a répondu aux directives du verdict exécutoire pour la nouvelle procédure, et on ne peut pas examiner non plus si dans cette nouvelle procédure l'autorité administrative a pris une décision conforme aux lois . C'est au cours de la voie de recours ou du procès intenté pour la révision judiciaire de la décision pour le recours qu'on peut examiner le contenu de la décision.

Compte tenu de cela, le tribunal de première instance a valablement constaté que conformément à l'alinéa (5) du paragraphe 4 de la Pa. dans la procédure en matière gracieuse il ne peut pas procéder à une révision de fond de la décision administrative prise dans la nouvelle procédure.

En cas de concurrence de compétence entre les autorités administratives due à la transmission des documents, il y a lieu de poursuivre une procédure selon le paragraphe 8 de la Pa. Dans la procédure selon le paragraphe 4 de la Pa. on ne peut pas lever la concurrence éventuelle de compétence, ceci relève en fin de compte de la compétence de la Cour Constitutionnelle.

La Cour Suprême a donc confirmé l'arrêt du tribunal de première instance selon l'alinéa (2) du paragraphe 253 de la procédure civile (Pc.) à appliquer selon le paragraphe 259 de la Pc.

ISRAËL

Supreme Court Compétences et attributions

The Supreme Court is the highest Court in the Israeli judicial system. It is an appellate Court for both civil and criminal matters; it also acts, in its capacity as a High Court of Justice (H.C.J.), as an administrative Court. It is then empowered to review and invalidate the decisions and regulations of administrative agencies, of various tribunals (e.g. labour courts, religious courts) and administrative decisions of legislature as well. Under certain conditions, the Court has power to invalidate laws of the Parliament (Knesset) that contrary the Basic Law.

Supreme Court Judgement of December 15, 1998, file H.C.J 4247/97 “Meretz Party” in the Jerusalem Council and others v. State of Israël

Procédure

Exécution des décisions juridictionnelles. Responsabilité de l'administration à raison d'un retard d'exécution.

Procedure

Execution of judgments. Responsibility due to delay in execution.

Résumé

Suite à une première requête, la Cour suprême avait ordonné au ministère des affaires religieuses de publier au Journal Officiel, avant le 3 décembre 1998, la nouvelle composition du conseil religieux de Jérusalem. Le délai s'étant écoulé sans que le ministère exécute cette décision, un des groupes politiques de la municipalité de Jérusalem présenta une requête tendant à l'inculpation du ministre et du chef du gouvernement pour outrage au tribunal – procédure classique pour obtenir l'exécution d'une décision de justice. La publication eut effectivement lieu, mais le jour où la Cour vint à se saisir de la requête. L'avocat des plaignants accepta de retirer celle-ci, mais demanda que l'État soit condamné aux dépens afin que les citoyens ne soient plus contraints d'en appeler régulièrement à la justice pour obtenir qu'il applique la loi et les jugements. L'avocat de l'État n'ayant pu justifier de façon satisfaisante les atermoiements du ministère, la Cour accéda à cette demande, dans un souci d'exemplarité et pour que l'État applique en temps voulu la loi et les jugements.

Summary

Pursuant to a first request, the Supreme Court ordered the Ministry of Religious Affairs to publish a list of the new members of the Religious Councils of Jerusalem in the Official Gazette of the Israeli Government by December 3, 1998. However, the Ministry of Religious Affairs did not fulfil the order of the Court in the allotted time. Hence, the petitioners filed a petition for contempt of court – a proceeding habitually used to obtain enforcement of judicial decisions.

Just as the Court convened to hear the petition, the respondents complied with the Court's order. Since the need to impose sanctions on the respondents had disappeared, the petitioners withdrew their complaint. However, they requested that the Ministry pay their costs, as the State had waited for citizens to initiate legal actions before it applied the law and enforced judgments. Since the State failed to justify the delays, the Court expressed its discontent regarding the respondents' behavior and ordered the Ministry of Religious Affairs to pay the petitioners' substantial legal costs so that the State would from then on comply with the law and judgments.

Decision

Justice M. Cheshin

This petition originally dealt with the makeup of the Religious Councils in Jerusalem, Tel-Aviv, Haifa, Arad and Kiryat-Tiv'on, and the *order nisi* given by this Court ordered the Minister of Religious Affairs to explain why he does not change the makeup of said Religious Councils. On November 19, 1998 we made the order regarding the City of Jerusalem and the Kiryat Tiv'on Local Council *absolute*, and we ordered the Minister of Religious Affairs to fulfill his obligation pursuant to article 6(b) of the Jewish Religious Services Law, 5731 – 1971 (Religious Services Law) and to publish in the Official Gazette of the Israeli Government (Gazette), by December 3 1998, the new makeup of the Jerusalem Religious Council. Regarding Kiryat – Tiv'on, we noted State's counsel's declaration, by which the Minister will fulfill his obligation and publish in the Gazette, by December 3 1998, the new makeup of the Kiryat-Tiv'on Religious Council. Such setting of a date for publication is not a usual occurrence. We intended to order what we ordered, and the parties knew that very well.

The third of December passed and went, yet nothing occurred: the Minister of Religious Affairs did not fulfill the order of the Court regarding Jerusalem and did not fulfill his commitment regarding Kiryat-Tiv'on.

The petition before us is a petition pursuant to the Contempt of Court Ordinance, which is directed against the respondents: first, the Minister of Religious Affairs, and second, The Prime Minister and Chairman of the Ministers' Committee pursuant to the Religious Services Law. This petition was submitted to the Court on December 9, 1998; in the petition, some of the petitioners in the petition for *order nisi* request that we force the respondents, by way of fine or imprisonment, to obey our judgment regarding Jerusalem and Kiryat Tiv'on, and to publish the makeup of the Religious Councils in Jerusalem and Kiryat Tiv'on in the Gazette.

There is no doubt that the Minister of Religious Affairs refrained from fulfilling his obligation to publish in the Gazette, by December 3 1998, the new makeup of the Religious Council in Jerusalem, and did not fulfill his commitment to publish in the Gazette, by that same day, the new makeup of the Religious Council of Kiryat Tiv'on. However, by the time we convened to hear this petition, the Chairman of the Committee of Ministers' Representatives pursuant to the Religious Services Law – Mr. Moshe Leon – signed the announcement regarding the new makeup of the Religious Councils in Jerusalem and Kiryat Tiv'on. Mr. Leon signed these announcements on December 9, 1998, and it turns out that the announcements were published in the Gazette today, December 15, 1998.

Having seen that petitioners achieved their goal, their counsel, Mr. Weinberger, declared his agreement to cancel the petition. However, he requested that we award to his clients "great exemplary costs to be paid by the respondents, in a way that reflects the discontent regarding their behavior throughout the proceedings". Petitioners' counsel added: "it is unacceptable that petitioners be forced to turn to the Court time after time in order to force respondents to fulfill the demands of the law and of the judgments of this honored Court". Respondents' counsel declared his position that the Court should judge in the petition for costs according to its own discretion.

We asked Mr. Shefer, respondents' counsel, why the Minister of Religious Affairs did not fulfill his obligation and his commitment – his clear and unequivocal obligation and commitment – and we were told that there was a “misunderstanding” between the Minister and Mr. Leon: the former thought that the latter would bring about publication in the Gazette, and the latter did not know that the former thought so. We neither heard nor know how the Minister of Religious Affairs could have thought that Mr. Leon would bring about the publication of the announcement in the Gazette, for the obligation to publish applies to him personally – to him and not to the Chairman of the Committee of Ministers' Representatives. Needless to say, this explanation, which we heard is no explanation at all. Indeed, we heard no worthy justification from the Minister for the delay in the fulfillment of his obligations. The Minister knew his obligations very well – the obligation to publish itself, and the date set for publication; but we heard from the Minister no worthy explanation for the lack of publication.

Moreover, on November 2, 1998, we ordered the Minister of Religious Affairs to publish, in the Gazette, by November 16, 1998, the new makeup of the Tel-Aviv, Haifa and Arad Religious Councils, and it appears that here as well – as if to spite – the new makeup of the Religious Councils was not published until November 23, 1998. For this delay as well, we heard no worthy explanation.

About all this, we say: if thus acts a person with governing power, regarding an order of the Court and regarding obligations which he has taken upon himself, why shouldn't every citizen act likewise? Shall we say that on him, on the Minister, they should look and do likewise? The question is placed in the midst of the road and does not allow us to get around it: from where will a father find the courage and the strength of soul to teach his children that they should walk the high road, if they have seen him walk the low road? The question is quite a question, and we found no answer to it.

We weighed the petition to obligate respondents to pay costs, and we decide to charge the Minister of Religious Affairs to pay the sum of 30,000 NIS in petitioners' costs and legal fees.

ITALIE

Conseil d'État Compétences et attributions

Le système italien de justice administrative est dualiste : s'y côtoient la juridiction du juge judiciaire et celle du juge administratif.

Le Conseil d'État, principal organe de la juridiction administrative, se singularise par sa dualité fonctionnelle : trois des sept sections qu'il comprend assurent les fonctions juridictionnelles ; les quatre autres ont un rôle consultatif auprès du Gouvernement et du Parlement.

Les trois sections du contentieux statuent en appel (dernier ressort) sur les jugements des tribunaux administratifs régionaux (TAR) sur le fond des litiges ou relativement au sursis à exécution accordé ou refusé par les tribunaux. Elles se prononcent sur les demandes de sursis à exécution des jugements rendus par les tribunaux et frappés d'appel.

Conseil d'État, 5ème Section

Dedola Enrico c/ Commune de Pise, exécution de la chose jugée

n° 5584/2004

Procédure

Exécution des jugements. Désignation pour la juridiction d'un commissaire à l'exécution chargé d'y procéder en cas de carence persistante de l'administration condamnée.

Procedure

Execution of judgments. Appointment of an official to supervise execution.

Résumé

Le requérant au principal, médecin du secteur public sanitaire italien, demande l'exécution forcée d'une décision du Conseil d'État annulant le jugement du tribunal administratif qui avait lui-même annulé une série d'actes administratifs lui refusant l'application du traitement des membres du secteur sanitaire. Après avoir constaté que l'annulation de mesures négatives entraîne automatiquement l'obligation de prendre des mesures positives dès que la décision d'annulation est passée en force de chose jugée, le Conseil d'État désigne un commissaire ad hoc, représentant de l'administration, chargé de prendre ces mesures au cas où l'autorité administrative persisterait à ne pas s'exécuter.

Summary

The petitioner, a doctor in the Italian public sector, asked for the forced execution of a Council of State decision that had quashed a decision by the Administrative Tribunal, which in turn had voided a series of administrative decisions denying him the salary bestowed on all members of the medical civil service.

After establishing that the annulment of (negative) decisions automatically entails the necessity for the administration to adopt new (positive) measures as soon as the annulment decision becomes *res judicata*, the Council of State nominated an ad hoc representative, who, as a representative of the public sector, would adopt the necessary measures should the administration persist in not applying those decisions.

Décision

RÉPUBLIQUE ITALIENNE
AU NOM DU PEUPLE ITALIEN

Le Conseil d'État, réuni en formation contentieuse, 5ème Section, a rendu la présente décision sur le recours n° 10499 de 2003 formé par Monsieur DEDOLA ENRICO, contre la Commune de Pise, prise en la personne de Monsieur STRALCIO, Responsable de la Gestion,

en exécution de la chose jugée
aux termes de la décision du Conseil d'État, 5ème Section, n° 4719 du 12.3.2002 – 20.9.2002 ;

Vu le recours et les pièces qui y étaient jointes ;
 Vu l'acte de constitution de la COMMUNE de PISE ;
 Vu les mémoires produits par les parties au soutien de leurs argumentations ;
 Vu l'ensemble des actes de la cause ;

Gabriele CARLOTTI, Conseiller rapporteur ;

Après avoir entendu en chambre du conseil le 20 avril 2004 Maître MALIGNANO STUART pour le requérant et Maîtres COLAGRANDI et LORENZONI, substituant Maître CHITI, pour la COMMUNE de PISE ;

Vu les moyens de fait et de droit ci-après.

EN FAIT ET EN DROIT

1. Par la décision susvisée, la 5ème Section a fait droit à l'appel interjeté par Monsieur DEDOLA et a réformé le jugement entrepris rendu par le TAR (tribunal administratif régional) de la Toscane, 3ème Sect., n° 95/1995, avec pour conséquence le rejet des griefs formulés en première instance par la COMMUNE de PISE.

1.1. Dans son recours, Monsieur DEDOLA [...] donnait également acte de l'inertie persistante de l'administration au regard de l'injonction figurant au dispositif.

1.2. Le requérant sollicitait en conséquence de la formation de Céans l'adoption de l'ensemble des mesures propres à lui assurer l'exécution de la décision en question et la nomination d'un commissaire ad hoc dans l'éventualité d'une inexécution prolongée de la part de la commune.

1.3. La COMMUNE de PISE s'est constituée en soulevant l'irrecevabilité de la demande et en en sollicitant le rejet.

3.1. L'appel gagné par Monsieur DEDOLA concernait le recours formé contre la décision par laquelle le TAR de Toscane, accueillant les recours joints sous les n° 1297/1988, 1744/1988, 969/1991 et 1005/1991, tous formés par les Instituts d'hospitalisation et d'éducation de la ville de Pise à l'encontre de la section locale départementale du Co.re.co, avait annulé les mesures de contrôle suivantes :

- les délibérations du 17 février 1988 (n° 27929/1987, 27927/1987 et 2800/1988) annulant les délibérations du Conseil d'administration des Instituts susvisés qui, révoquant les règlements antérieurs, appliquaient aux médecins des Instituts le contrat des employés des entités locales au lieu de celui des membres du secteur sanitaire
- la délibération n° 195 du 27 mars 1988, qui annulait la mesure n° 54 prise le 22 février 1988 par le Conseil d'administration sus-rappelé
- les délibérations n° 51 et 52 du 19 juillet 1991, la première relative à l'annulation de l'acte n° 244 du 22 mai 1991 de ce même Conseil d'administration (qui, en se fondant sur un avis pro veritate émis par un avocat, continuait de nier aux médecins employés le traitement économique des médecins à temps plein) et la seconde relative au recours aux pouvoirs de substitution face à une entité défaillante ;

- la mesure n° 42 du 11 septembre 1991 de nomination du commissaire ad hoc;
- la délibération n° 2 du 30 septembre 1991 du même commissaire ad hoc.

[...] La 5ème Section, tirant des conclusions exactement opposées à celles exposées par le tribunal administratif toscan, avait statué, en confirmant la validité juridique des actes émis par le Co.re.co (et par le commissaire ad hoc chargé par la suite de l'exécution par l'organe de contrôle susvisé) et annulés par les premiers juges, dans le sens de l'application aux employés susvisés, y compris Monsieur DEDOLA, de la règle contractuelle du secteur sanitaire.

[...] 4. En se constituant, l'administration communale excipait de l'irrecevabilité de la solution mise en avant par Monsieur DEDOLA sur deux points distincts, à savoir :

a) l'absence de notification du recours à la Commune défenderesse, avec violation subséquente du principe du contradictoire, qui ne s'est jamais régulièrement instauré;

b) la prétendue nature auto-exécutoire de la décision objet de la demande d'exécution forcée, qui ne nécessiterait aucune mesure de mise en œuvre (hypothèse d'annulation par voie juridictionnelle d'un acte négatif de contrôle, de nature en tant que tel à satisfaire l'intérêt déduit par Monsieur DEDOLA sans qu'aucune autre action administrative ne soit nécessaire).

[...]

5. Les thèses défendues par la Commune ne peuvent être retenues

5.1. La première exception doit être écartée : [...] en dépit de l'absence d'une obligation expresse de notification, l'article 24, alinéa

2, de la Constitution impose néanmoins le respect du principe du contradictoire entre les parties; cette exigence doit cependant être considérée comme satisfaite chaque fois qu'il est établi que la partie adverse à la procédure d'exécution forcée a eu connaissance de la demande et a été en mesure, en bénéficiant notamment d'un temps suffisant à cet effet, de préparer sa défense avant la discussion orale du recours devant le juge (Cons. St., Sect. V, n° 4792 du 11.9.2000).

5.2 [...]

5.3. Cette règle prétorienne a été respectée en l'espèce, vu que la COMMUNE de PISE a eu connaissance du projet de recours et qu'elle a pu amplement se défendre dans le cadre de la présente procédure.

Faute de relever la violation alléguée du principe du contradictoire, l'exception qui vient d'être examinée doit être rejetée.

6. L'autre argument soulevé par la Commune ne revêt pas davantage de valeur.

6.1. Il suffit de relever à ce stade, qu'au travers des actes négatifs de contrôle attaqués en première instance, le Co.re.co – Section de Pise, avait annulé de nombreuses délibérations du CA des Instituts d'hospitalisation et d'éducation, afin d'influer défavorablement sur la position juridico-économique de Monsieur

DEDOLA, en ce qu'ils visaient à l'évidence à lui refuser le bénéfice du traitement des membres du secteur sanitaire; il s'agissait donc d'actes de contrôle négatif de mesures à leur tour négatives et, donc, de l'annulation de celles-ci découlait, à la charge de l'administration défenderesse, une obligation d'avoir à se conformer de caractère dynamique et au contenu positif.

6.2. Le démenti le plus éloquent au raisonnement défendu par la Commune, réside dans le fait que le passage en force de chose jugée de la décision n° 4719/2002 fait revivre le caractère juridiquement contraignant de la délibération n° 2 du 30.9.1991, par laquelle le commissaire ad hoc, désigné à l'époque par le Co.re.co, eut à déterminer à titre de réparation, la somme totale de Lit. 57.816.208 revenant à Monsieur DEDOLA brute des prélèvements légaux, précisément en exécution des délibérations d'annulation susvisées prises par l'organe de contrôle.

7. Après avoir écouté les exceptions préliminaires formulées par la COMMUNE de PISE, il convient de dire que le recours, régulièrement formé, est manifestement fondé.

7.1. Sur le plan de l'exécution, pour d'évidentes raisons d'opportunité tenant à la longueur de la procédure précédente, il est nécessaire de désigner, dès maintenant, dans l'éventualité d'une inexécution persistante de la part de la COMMUNE de PISE à l'expiration du délai qui lui a été fixé (trente jours) pour l'exécution spontanée de la décision, un commissaire ad hoc, chargé de prendre toutes les mesures administratives et comptables indispensables à la mise en œuvre complète de la décision sus-indiquée (y compris les accessoires de la créance de rémunération), dans la personne du Préfet de la province de Pise, avec faculté de subdélégation nominatim à un fonctionnaire de l'U.T.G. pour les exécutions en question.

7.2. Une fois en place, le commissaire ad hoc vérifiera tout d'abord si la COMMUNE de PISE a mis en œuvre quelque action d'exécution que ce soit et, dans le cas où il constaterait de sa part une inexécution persistante, totale ou partielle, il fera le nécessaire pour déterminer, dans le cadre des délibérations adoptées précédemment par les commissaires ad hoc (les n° 1 et 2/1991), le montant dû à Monsieur DEDOLA de nature à satisfaire totalement ses prétentions financières (en prenant également en compte les accessoires échus medio tempore), sous déduction de ce qui a éventuellement déjà été payé par l'administration.

7.3. La rémunération de 2.000 Euros (deux mille) revenant au commissaire ad hoc (dans l'hypothèse de son intervention de remplacement) est mise à la charge de la COMMUNE de PISE.

PAR CES MOTIFS

Le Conseil d'État, siégeant en formation contentieuse, 5ème Section, accueille le recours susvisé et, en conséquence :

- fixe à la COMMUNE de PISE un délai de 30 (trente) jours à compter de la notification ou, si elle est antérieure, de la communication par voie administrative de la présente décision, pour exécuter son obligation découlant de la chose jugée aux termes de la décision susvisée;

- désigne à compter des présentes, en qualité de commissaire ad hoc, en cas de prolongation éventuelle de l'inexécution de l'entité municipale pisane au-delà du délai fixé ci-dessus, le Préfet de la Province de Pise, avec faculté de subdélégation à un fonctionnaire de l'UTG possédant les compétences techniques nécessaires;
- ordonne au commissaire ad hoc de donner exécution complète à la décision en question dans les 30 (trente) jours suivant l'expiration du délai fixé au premier alinéa selon les modalités précisées dans la motivation;
- met à la charge de la COMMUNE de PISE la rémunération, revenant éventuellement au commissaire pour la prestation effectuée, se montant au total à 2.000 euros (deux mille);
- condamne la COMMUNE de PISE au remboursement des frais de justice en faveur de Monsieur DEDOLA à hauteur forfaitaire de 2.000 euros (deux mille);
- ordonne au secrétariat de la Section d'accomplir toutes formalités relevant de sa compétence, y compris la communication de la présente décision au commissaire ad hoc sus-désigné.
- ordonne que la décision soit exécutée sans délai par l'autorité administrative.

Décision rendue à Rome par le Conseil d'État en formation contentieuse, 5ème Section, dans la chambre du conseil le 20 avril 2004.

Conseil d'État
Jugement du 6 mai 2004, 4^{ème} section
Sociétés CO. DE. MI. et Violetta c/ Commune de Milan
28002004

Urbanisme

Plan d'occupation des sols. Modification. Annulation d'une disposition. Conséquences. Rétablissement de la disposition antérieure.

Procédure

Chose jugée. Principe d'immutabilité. Loi postérieure. Défaut d'incidence. Limites.

Town-planning

Modification. Cancellation of a provision. Consequences. Reinstatement of the prior provision.

Procedure

Res judicata. Immutability. Subsequent law. Relevancy. Limits.

Résumé

La société Violetta, requérante au principal, demande au Conseil d'État de prononcer l'exécution forcée de la décision de rejet de l'appel formulé par la commune de Milan. Celui-ci visait la décision d'annulation d'une modification par l'administration d'un plan d'occupation des sols. À cette occasion, le Conseil d'État relève que l'annulation d'une décision de modification d'un acte administratif fait, en vertu de son effet rétroactif, automatiquement revivre cet acte comme si la modification n'avait pas eu lieu.

Il précise par ailleurs que le principe de l'indépendance des juges implique qu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée s'applique même si elle est contraire à une loi votée postérieurement, fût-elle rétroactive. Par conséquent, le Conseil d'État prononce l'exécution forcée du jugement de rejet.

Summary

The firm Violetta asked the Council of State to force execution of a decision that rejected an appeal lodged by the municipality of Milan against an administrative decision annulling an alteration to a comprehensive development area map.

The Council of State observed that, by virtue of its retroactive effect, the judicial cancellation of an administrative provision reinstates the prior provision as if no alteration had been made. The Council of State also pointed out that the independence of judges implies that a jurisdictional decision that has become res judicata applies, even if it is contrary to a retroactive subsequent law. The Council of State therefore pronounced the forced execution of the decision rejecting the appeal.

Décision

RÉPUBLIQUE ITALIENNE

AU NOM DU PEUPLE ITALIEN

Le Conseil d'État, réuni en formation contentieuse, 4^{ème} Section,

a rendu la présente décision sur le recours formé par la société CO.DE.MI spa en liquidation, et par la société VIOLETTA srl (anciennement dénommée VILLA VIOLETTA srl),

contre

La commune de Milan, en exécution de la chose jugée aux termes de la décision du Conseil d'État, 4^{ème} Section, n° 775 du 5 octobre 1991;

EN FAIT

La présente décision s'insère dans le cadre de la procédure visant à l'exécution forcée de la décision n° 775 du 5.10.1991, par laquelle la 4^{ème} Section a rejeté l'appel formé par la COMMUNE de MILAN contre le jugement n° 407 rendu par le TAR (tribunal administratif régional) de Lombardie le 5.4.1984 portant annulation d'une modification du plan d'occupation des sols en vigueur.

Par la dernière de ces décisions (n° 2647/2003) la 4^{ème} Section a ordonné une CTU (consultation technique d'office), désignant comme consultant technique Monsieur Angelo BALDUCCI, Inspecteur des travaux publics pour la région du Latium.

Après avoir accepté cette mission, ainsi qu'il ressort du procès-verbal n° 1 en date du 28.5.2003 et pris connaissance des rapports, conclusions et mémoires versés par les conseils des parties, Monsieur BALDUCCI a procédé au dépôt de son rapport dans le délai fixé, sollicitant par note d'honoraires séparée le versement de la rémunération lui revenant.

Suite au dépôt de ce rapport, la société PROGETTO GARIBALDI srl (société ayant absorbé la srl VIOLETTA, qui venait aux droits de la srl VILLA VIOLETTA, requérante originaire), la société CO. DE. MI Spa en liquidation et la COMMUNE de MILAN ont déposé un mémoire.

A l'audience du 16 mars 2004 de la Chambre du conseil, le recours a été mis en délibéré.

EN DROIT

Par la décision n° 2647/2003, dernière de la série à avoir concerné la procédure complexe qui nous occupe, la 4^{ème} Section, après avoir rappelé les principes fondamentaux et les objectifs de l'action en exécution forcée, a procédé à l'examen de la modification du plan d'occupation des sols de Milan.

A cette occasion, la 4^{ème} Section a estimé devoir exclure que l'exercice du pouvoir confié à la commune en matière d'aménagement du territoire par la décision n° 1999/2001 susvisée (après que de précédentes décisions en eurent nié la nécessité) pût en réalité s'appliquer à l'aménagement d'une plus vaste portion de territoire,

dont l'aménagement urbain ne peut que s'inspirer de critères plus larges que ceux imposés en revanche par les voies limitées du respect des textes.

En se fondant sur ces préliminaires, la 4^{ème} Section a en définitive relevé, d'une part, que le champ d'application du pouvoir d'aménagement confié à la commune ne comporterait en réalité que la faculté de définir une réglementation appropriée en matière de construction en termes de volumétrie, de fonctions et de normes et, d'autre part, en conséquence, que le programme accompli par la commune avec l'approbation de la modification révèle des aspects qui fondamentalement dépassent le cadre du jugement à exécuter.

Après cet éclaircissement méthodologique, la 4^{ème} Section a donc estimé devoir en tout état de cause vérifier au fond l'adéquation entre la réglementation applicable au terrain visé adoptée par la commune et le régime d'aménagement le concernant, pour examiner comment elle pourrait être déduite de la décision à exécuter dans le cadre de la procédure complexe qui s'en est suivie.

A cette fin, la 4^{ème} Section a ordonné une CTU spécifique, demandant au consultant d'exposer – en tenant compte et, éventuellement, en suivant la méthode adoptée par la commune dans l'élaboration de la modification – une ou plusieurs hypothèses de réglementation de construction limitée au terrain dont s'agit et à l'appréhension des normes d'urbanisme, dans le seul cadre de l'aménagement urbain de la zone tel que fixé par la réglementation en vigueur à la date de la notification de la décision n° 775/1991.

Par la suite, le consultant technique a été chargé d'établir une comparaison, motivée de manière appropriée en termes conceptuels et offrant des références concrètes, entre les hypothèses envisagées et la réglementation applicable au terrain en question établie par la commune avec la dernière modification approuvée.

Conformément à cette mission, la CTU a tout d'abord procédé à la détermination du plan d'aménagement urbain du terrain à la date du dépôt au greffe de la décision n° 775 du 5 octobre 1991 qui incontestablement – contrairement à ce qui était estimé précédemment – n'a pas été notifiée.

En ce sens, après avoir reconstruit chronologiquement la succession des actes ayant eu une incidence sur le terrain dont s'agit, le consultant a estimé qu'il ne pouvait être fait référence à la modification du plan d'occupation des sols Z2 «Garibaldi-Repubblica» au motif qu'en octobre 1991, le délai de recours de cinq ans courant de la date d'adoption de la modification était déjà écoulé et en raison de ce que la modification elle-même a été par la suite annulée par la décision n° 14 rendue le 21.7.1997 par l'Assemblée plénière du Conseil d'État.

En conséquence, le consultant a estimé qu'il y avait lieu d'appliquer la réglementation issue du plan d'occupation des sols de 1953, qui inclut le terrain en question à l'intérieur d'une zone de direction et lui confère un caractère constructible confirmé par le Plan détaillé du Centre de direction de 1956 et auquel les délibérations successives prises en matière d'urbanisme n'ont en tout état de cause jamais porté atteinte.

Sur ce point, les conclusions de la CTU sont formellement contestées par la COMMUNE de MILAN, laquelle relève tout d'abord que la modification Z2 (adoptée le 22 mars 1985) a été approuvée par la Région le 17.10.1991 et qu'elle était

donc en vigueur au moment du passage en force de chose jugée de la décision n° 775/1991 non notifiée.

En ce qui concerne le plan d'occupation des sols de 1953, la Commune observe également que celui-ci destinait le terrain dont s'agit à des « voies de chemin de fer et gares » tandis que, eu égard au Plan détaillé, elle souligne que cet acte (qui non seulement n'a jamais été approuvé mais n'a même jamais été publié suite à son adoption) n'a jamais eu la moindre efficacité juridique, avec comme conséquence l'impossibilité d'en décrire l'affectation urbanistique du terrain et les volumétries qui y seraient réalisables.

A cet égard, la formation de Céans relève à titre préliminaire que la référence à la date de notification de la décision à exécuter – référence expressément contenue dans la décision n° 2647/2003 – découle manifestement de l'application analogique du principe bien établi dégagé par l'Assemblée plénière dans sa décision n° 1 du 8.1.1996, en vertu duquel le bénéficiaire d'un jugement annulant un refus de permis de construire ne peut se voir opposer les modifications des plans d'urbanisme survenues après la notification de ladite décision.

Dans la présente espèce – qui se caractérise dans les faits par la simple communication administrative du dépôt au greffe de la décision n° 775/1991 – il n'est cependant pas nécessaire d'examiner de manière approfondie dans quelle mesure un tel effet d'inopposabilité intervient pour les modifications postérieures au passage en force de chose jugée : de l'avis de la formation de Céans, la modification Z2 – quitte à la considérer comme pouvant fonder un recours à l'époque de la publication de la décision ou ensuite comme étant de nature à atteindre les objectifs objets du litige en raison de son approbation pendant le long délai de recours en Cassation contre la décision même – n'est pas susceptible en l'espèce de servir de référence pour redéfinir les règles d'urbanisme de l'époque relative à cette zone, puisqu'elle a été incontestablement annulée par la suite par la décision n° 14 du 21.7.1997 de l'Assemblée plénière.

En effet, il est établi que l'annulation d'un acte administratif par voie juridictionnelle a, selon les principes généraux, un effet de rétablissement *ex tunc* et n'entraîne donc pas de phénomène de succession dans le temps des effets constitutifs et des réglementations qui en sont la conséquence.

En termes de plans, l'annulation – qui se distingue sur ce point de la révocation ou de l'abrogation – conduit en effet à l'anéantissement de l'acte attaqué dès l'origine, avec en conséquence le rétablissement de la situation juridique qui aurait été créée si l'acte annulé n'avait jamais existé.

En ce sens, eu égard en particulier aux actes d'aménagement urbain, il est de jurisprudence constante que l'annulation par voie juridictionnelle d'une disposition contenue dans une modification d'un plan d'occupation des sols fait revivre, en vertu de son effet rétroactif, l'affectation antérieure (*ex multis* Ass.plén. n° 7 du 2.4.1984 et 5^{ème} Sect. n° 1008 du 23.9.1997), avec la conséquence que la détermination exacte de l'affectation urbanistique d'un terrain ayant fait l'objet d'une modification annulée est celle résultant du simple anéantissement de l'acte annulé, en ce sens que le terrain aura la même affectation que celle qu'il aurait eue si cet acte n'avait jamais existé (cf littéralement 4^{ème} Sect. n° 456 du 28.1.2002).

Cet éclaircissement étant apporté, il convient de rappeler que, par une décision n° 1867/1998, la 4^{ème} Section a déjà expressément écarté les autres arguments avancés aujourd'hui par la Commune – relatifs à l'affectation du terrain au service ferroviaire dans le cadre du plan d'occupation des sols et à l'aménagement inapproprié prévu par la Convention de 1958 entre les Chemins de fer italiens et la Commune – relevant, d'une part, que ladite convention met en œuvre le plan d'occupation des sols approuvé par un décret présidentiel du 30.5.1953 et, d'autre part, que cette même Convention (ainsi du reste qu'il résulte du plan annexé qui reporte en effet des cerces de bâtiments et des structures réalisables sur l'ensemble ex Varesine) confirme la possibilité d'une mise en œuvre de travaux de la part de la propriétaire.

A ceci vient s'ajouter le fait que la Convention de 1958 a été conclue sur la base non seulement (à l'évidence) du Plan détaillé du 1^{er} juin 1955 – 28 mai 1956 qui a prévu le recul de la gare, mais aussi du Plan détaillé du 9 avril 1956 lequel, bien que par la suite il ne fût pas approuvé en dépit de sa large mise en œuvre dans les faits, constitue l'objet envisagé de l'accord (article 1^{er}) dans la mesure où il reconnaît les dispositions d'installation de type directionnel sur le terrain dont précisément, du fait qu'il est à bâtir, les chemins de fer ont conservé la propriété dans le but avoué de la céder afin de récupérer les frais supportés pour le déplacement de l'installation ferroviaire.

Ce qui précède n'entraîne certainement pas l'approbation de la cubature et de la surface correspondante théoriquement réalisable en vertu du Plan de direction susvisé (dans les mesures indiquées en page 16 de la CTU à titre de comparaison) mais impose cependant de prendre acte, ainsi qu'il est précisé par le consultant, d'une part, que l'ensemble des actes d'aménagement qui se sont succédés dans le temps ont confirmé le rôle déterminant du terrain aux fins d'urbanisme et, d'autre part, que les mêmes actes n'en ont pas entamé les potentialités originaires de construction.

En l'espèce, sur le fondement des règles d'urbanisme applicables précisées ci-avant, le Consultant est parvenu à déterminer une surface réalisable de 82.000 m², soit un chiffre qui s'éloigne tant du projet de solution proposé par des particuliers en 2003 (91.000 m²) que des solutions envisagées par la modification communale de 2001 (73.662 m² ou 51.341 m²).

La mesure susvisée, qui tient également compte d'une surface de 5.940 m² appartenant aux sociétés du chef de terrains extérieurs à la zone litigieuse, comme cela ressort des tableaux comparatifs élaborés par le Consultant, constitue, de l'avis de la formation de Céans – à la lumière de ce qui précède et sur la base de l'ensemble des conclusions de la CTU – un premier point de référence obligé pour la solution concrète du présent litige.

S'agissant des questions complexes concernant la détermination des normes d'urbanisme, il est nécessaire tout d'abord de rappeler que la décision n° 2647/2003 – partant précisément de l'importance du fait que l'annulation du permis de construire délivré par le Commissaire avait été fondée sur l'absence de détermination préalable desdites normes – a qualifié l'action de fixation des normes de moment privilégié de manifestation du pouvoir de l'administration communale également dans le respect des textes.

Ce qui précède permet à la formation de Céans – laquelle, ainsi qu’il sera exposé, ne partage pas totalement les solutions auxquelles est parvenue la CTU – d’aborder en termes généraux les questions susvisées, sans rectifier les montants retenus par le Consultant mais en se limitant à mettre en évidence les lignes directrices que l’administration communale devra suivre dans le cadre de l’exécution forcée.

En ce qui concerne la règle applicable, la formation de Céans souligne que celle-ci est reprise dans les dispositions de la loi régionale n° 51 du 15.4.1975, laquelle impose (alinéa 6 de l’article 22) pour les zones B une dotation minimale égale à 100% de la surface des bâtiments à réaliser.

Contrairement aux conclusions du Consultant et aux arguments soutenus par les demanderesses, il n’est pas possible en l’espèce de tenir compte des modifications apportées à la réglementation susvisée (et donc de la réduction à 75% du coefficient par norme) par la loi régionale n° 1 du 15.1.2001, entrée en vigueur alors que la décision à exécuter était passée depuis longtemps en force de chose jugée.

En effet, il est établi qu’en vertu du principe constitutionnel de l’indépendance des juges, la loi postérieure rétroactive ne saurait porter atteinte à la chose jugée, en cas de conflit entre les deux.

Or, lorsque des actes administratifs sont attaqués, le jugement, dans sa partie déclarative de la situation juridique constatée (qui revêt un intérêt légitime), ne peut que se rattacher à une situation de fait et à une règle de droit antérieure, avec la conséquence – clairement annoncée par la jurisprudence du Conseil d’État dans son expression la plus solennelle – que la loi postérieure au jugement et non rétroactive est fondamentalement sans incidence (cf Ass.plén. n° 2 du 11.5.1998), sauf le cas des situations juridiques durables qui ici ne présente pas d’intérêt, par rapport au constat qui vaut à toutes fins entre les parties.

En substance, dans la présente espèce, les faits constitutifs se sont réalisés avant le jugement et le fait que de nouvelles prévisions d’urbanisme soient apparues ultérieurement dans le développement de l’affaire demeure sans intérêt. Du reste, c’est précisément en appliquant le principe exposé ci-avant que s’est – par effet de miroir – en général décidée l’inopposabilité des modifications de l’acte pris en matière d’urbanisme survenues postérieurement au jugement d’annulation.

Ce qui précède étant admis en termes quantitatifs, et passant à la question suivante de l’attribution des normes, il faut relever que la décision n° 2647/2003, contrairement aux affirmations de la Commune, confiait précisément au Consultant la mission de définir les normes applicables au terrain visé par le permis ou dans ses abords immédiats, de sorte qu’il ne peut être affirmé que – d’un point de vue méthodologique – la CTU ait ignoré la question lorsqu’elle a formulé une hypothèse qui se fonde en partie sur l’appréhension de normes sur des terrains extérieurs au lot appartenant aux requérants.

Si la solution envisagée par la CTU a donc été correctement formulée au regard de la méthode, elle semble cependant ne pas devoir être partagée sur le fond en ce qu’elle trouve une partie des normes (espaces verts) applicables aux terrains adjacents à la propriété communale, en relevant que ceux-ci (en raison de leur emplacement, de leur affectation aux espaces verts contenue dans le plan d’occupation des sols et des finalités de l’échange qui a conduit la commune à

les acquérir) devraient être considérées comme appartenant déjà à la zone de propriété privée.

Et en effet, de l'avis de la formation de Céans, si les arguments exposés par le Consultant se révèlent appropriés à la situation qui ressort des actes de la cause en ce qui concerne le terrain communal de 6.030 m² placé en bordure du lot sans solution de continuité avec celui-ci et devant donc à bon droit être considéré (ce qui, semble-t-il, a toujours été le cas) de manière unitaire avec celle-là, ils sont inopérants en ce qui concerne le terrain restant de 9.326 m², à présent séparé du lot par la route.

A ce sujet, il convient en effet d'observer en premier lieu que le terrain en question (à la différence du premier) entre, comme l'a soutenu la Commune, dans le cadre de l'Accord de programme Garibaldi, dont les contenus – ainsi que la 4^{ème} Section l'a déjà expliqué – demeurent étrangers à la présente espèce et ne peuvent interférer avec la portée de la décision à exécuter.

En second lieu, il doit être relevé que lors de la conclusion de la Convention, la réglementation relative aux normes n'était pas encore en vigueur (elle a ensuite été introduite par la loi n° 765 de 1967 et, concrètement, par le décret ministériel n° 1444 de 1968), de sorte qu'il n'est en rien démontré, et qu'il ne peut donc être définitivement jugé – de l'avis de la formation de Céans – que l'utilisation prévue des terrains à des fins d'intérêt public (routes et espaces verts), prévue en termes généraux par les conventions permettant l'échange entre les chemins de fer et la commune, puisse avoir défini en termes formels l'asservissement y compris du terrain (de 9.326 m²) situé au-delà du tracé routier, qui le séparait déjà du lot à la date de la convention définitive.

Ceci étant dit, il convient de rappeler également que la CTU – vu que le pourcentage minimal normal à affecter aux parcs de stationnement représente 50% de la somme due – a relevé que la zone de référence présente un degré élevé d'accessibilité grâce aux moyens de transports publics, ce qui atténue la nécessité de réaliser dans cette zone des parcs de stationnement de taille supérieure, et qu'en revanche le caractère fragmentaire des parcs de stationnement publics existants rend nécessaire de la part de la commune la mise en place d'un programme d'interventions en ce sens : de là l'hypothèse de la monétisation d'une quote-part, une partie (50%) des sommes à affecter à cet effet.

S'agissant d'une hypothèse de travail s'inspirant de critères de bons sens largement partagés, la formation de Céans juge que celle-ci doit être retenue, entre autres raisons parce qu'elle permet à la commune de déterminer les ressources nécessaires au programme de l'intervention organique de rationalisation du système des parcs de stationnement dans les zones extérieures.

En résumé, à l'instar des observations exposées ci-avant et suivant le schéma formulé par la CTU (page 13), les éléments techniques à retenir aux fins de délivrance du titre sont les suivants :

- Affectation des volumes à des activités de direction ou compatibles ;
- Surface approuvée sur le lot (tenant compte de la propriété extérieure) : 82.000 m² ;
- Norme équivalant à 100 % de la surface dont la moitié pour des parcs de stationnement ;

- Possibilité d'utiliser dans le calcul des espaces verts la surface de 6.030 m² de propriété communale ;
- Parcs de stationnement à construire sur le terrain de la propriété pour 50 % de la norme correspondante, avec monétisation de la quote-part résiduelle.

La commune devra procéder à la délivrance du permis de construire – abstraction faite des prévisions contradictoires contenues dans la modification de 2001 – dans un délai de 90 (quatre-vingt-dix) jours à compter du dépôt par la propriétaire de la requête aux fins de titre, formulée sur la base des paramètres et des indications formulées ci-avant.

Les frais de consultation sont liquidés et attribués par décision séparée.

Les dépens de l'instance sont définitivement compensés.

PAR CES MOTIFS

Le Conseil d'État, siégeant en formation contentieuse, 4^{ème} Section, se prononçant en dernier ressort, accueille le recours en exécution forcée et, en conséquence, ordonne à l'administration de donner exécution à la décision susvisée dans les délais et selon les modalités précisées dans la motivation ;

Compense entre les parties les dépens de l'instance ;

Ordonne à l'autorité administrative d'exécuter la présente décision ;

Décision rendue à Rome par le Conseil d'État en formation contentieuse, 4^{ème} Section, dans la chambre du conseil le 16 mars 2004.

LE SAINT-SIÈGE

Tribunal Suprême de la Signature Apostolique Compétences et attributions

La deuxième section de la Signature apostolique exerce la juridiction administrative dans toute l'église catholique. L'article 123 de la Constitution apostolique « Pastor Bonus » décrit la compétence de cette deuxième section en ces termes :

Le Tribunal Suprême de la Signature Apostolique connaît des recours, présentés dans le délai péremptoire de trente jours canoniques, contre tous actes administratifs particuliers portés par les dicastère de la Curie romaine ou approuvés par eux, chaque fois que l'on prétend que l'acte attaqué a violé une loi quelconque dans la manière de décider (in decernendo) ou dans la manière de procéder (in procedendo).

Dans ces cas, en plus du jugement d'illégitime, le Tribunal peut également connaître, si le requérant le demande, de la réparation des dommages occasionnés par l'acte illégitime.

Finalement, le Tribunal connaît également des controverses administratives qui lui sont déférées par le Pontife Romain ou par les dicastères de la Curie romaine, de même que des conflits de compétence entre dicastères.

Le Saint Siège Tribunal Suprême de la Signature Apostolique Protocol N° 22113/90 CA

Procédure

Exécution des jugements. Pouvoirs et obligations du Tribunal suprême de la Signature Apostolique dans l'exécution de ses décisions.

Procedure

Execution of judgments. Obligations and attributions of the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura on the execution of its decisions.

Résumé

Dans ce cas, un prêtre, qui avait obtenu une décision favorable du Tribunal suprême de la Signature Apostolique, a attaqué en justice son exécution par un dicastère de la Curie Romaine. Le recours fût présenté dans le cadre des principes et de la procédure du contentieux administratif.

Après avoir été admise lors d'une séance préalable, la discussion a été portée devant le Collège de la judicature, et la cause fût décidée favorablement au requérant.

La décision énonce plusieurs principes importants, parmi lesquels l'exécution obligatoire d'une décision du tribunal, auquel il appartient de préciser à l'administration concernée, soit dans le corps de ce jugement, soit dans le dispositif, les modalités de cette exécution.

Cependant le tribunal n'a pas l'obligation de s'assurer de l'exécution du jugement.

Summary

A priest who had obtained a favourable decision from the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura challenged its execution by a dicastery of the Roman Curia. The challenge proceeded according to the principles and rules of the contentious-administrative proceeding. Having been admitted to debate by the College of Judges, the cause was decided in his favour.

The Judicial pronouncement enunciated several important principles, including the binding force of a decision of the Administrative Tribunal with respect to the concerned administration, and the Court's obligation to execute its decision and to specify its modalities of execution whether in the corpus or in the final part of the judgment.

Decision

1. Rev. X. held the chair of Professor of Music at the Pontifical College of A. since 1 November 1956. When he learned that this position was going to be eliminated and also that a position of Professor at the Pontifical Institute of B. was open, he applied for the latter position and was appointed Extraordinary Professor at the Institute on 1 February 1976. At the time of his appointment he already had

the qualification of Minor Official, Grade 2, Class 2, but in his new position, the years passed at the Pontifical College of A. were ignored and he received the salary of an initial appointee, that is, the salary due a Minor Official, Grade 3, Class 2. Rev. X. was not pleased with this salary and several times and before several authorities he sought to have this changed. Finally on 27 June 1982 he made recourse to the President of the Commission for the Administration of the Patrimony of the Apostolic See ("APAS"). It is useful to note that Rev. X. also exercised at the same time the position of Extraordinary Professor at Conservatory C., belonging to the Italian State. This situation gave rise to a controversy regarding the alleged incompatibility of these two stable functions, this controversy continued for a long time, during which the opinions of experts and of several offices of the Holy See were requested. In the meanwhile, Rev. X. did not leave the position of Extraordinary Professor.

On 1 October 1986 the Secretariat of State informed the Congregation for Catholic Education of the conclusion in the matter reached by the APAS, namely, "This Administration, having considered all the documentation regarding the Professor, is of the opinion that the years of service passed at the Pontifical College of A. can be counted in the calculation of his future pension, while he is to continue to receive the same salary received up to now, with all the deductions being taken as determined in the regulations". The Secretariat of State in the same letter continued, "On the part of this Secretariat there are no objections to proceeding in accordance with the opinion given by the competent Administration in the case".

2. When this decision was communicated to Rev. X., he made recourse on 5 November 1986 to this Apostolic Signatura against it.

On 12 October 1987, at a Congresso held before the Cardinal Prefect of this Supreme Tribunal it was decreed: "The recourse is to be admitted for discussion". While all this was happening many efforts were made to reach a settlement, but to no avail.

All things having been considered according to the law, on 16 December 1989 the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura decided: "The [alleged] violation of the law in regard of the procedure followed (*in procedendo*) has not been established : the violation of the law in regard to the substance of the decision (*in decernendo*) has been established in regard to the act of the APAS cited in the letter of the Secretariat of State dated 1 October 1986, but only in regard to the rights deriving from the transfer, and not in regard to those deriving from the appointment as Extraordinary Professor".

This sentence recognized the right to seniority dating from 1 November 1956 with regard both to the acquisition of a pension and the determination of the amount of salary. At the same time, however, it stated: "The appointment to the position of Extraordinary Professor at the Pontifical Institute is held to be null".

3. This decision was sent to the APAS, which proceeded to carry out the sentence of the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura, communicating the same to Rev. X. When he received this notice, Rev. X. presented through his Procurator-Advocate two recourses before the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura. The first, presented on 21 September 1990, challenged the execution of the sentence itself "petitioning for a *restitutio in integrum*".

The question to be decided here concerns the economic status of the same recurrent party.

On 31 January 1991, this Supreme Tribunal deputed a Promoter of Justice, who presented a *votum* favourable to admitting the question of the execution of the sentence for discussion before the Judges.

Then, in the Congresso held on 13 February 1992 before the Secretary of this Supreme Tribunal, it was decreed that the recourse was to be admitted for discussion. On 28 February 1992 the formula of the doubt was agreed upon between the Procurator-Advocates on the two parties. Their memorials having been presented, as well as another *votum pro rei veritate* [of the deputed Promoter of Justice], a response must be given to the following doubt:

Whether it has been established that there was a violation of the law, whether *in procedendo* or *in decernendo*, in regard to the act of the Administration of the Patrimony of the Apostolic See of 20 August 1990.

In Law And In Fact

4. It must be decided now whether it has been established that there was a violation of the law in regard to the act of the APAS of 20 August 1990 by which the definitive sentence of this Supreme Tribunal of 16 December 1989 was executed.

The Special Norms governing the Second Section of the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura are silent concerning the execution of a sentence. Nonetheless the decisions of this Supreme Tribunal oblige those persons, whether physical or legal, for whom they are given, for these decisions have the nature of a sentence. It does not pertain to this Supreme Tribunal itself to see to the execution of the sentence passed, but a definitive sentence of this Supreme Tribunal must indicate to the Administrative Authority the correct mode of executing it, and this is to be done in the body of the sentence or in its conclusion.

5. The present case, since the question revolves around the economic position of Rev. X., the sentence of this Supreme Tribunal of 16 December 1989 committed "the task of making the concrete computation... to the competent agency, namely to the APAS".

In fact the Administration carried out this task and communicated the computation on 20 August 1990 to Rev. X., who declared that it was unjust because it was contrary to the sense of the decision of this Supreme Tribunal.

6. The APAS determined as follows:

"1. You (Rev. X.) are to be recognized as an Adjunct Professor (*professor incaricato*) with the relative retribution for the work actually done since 1 February 1976. This level of employment excludes the right to a pension and the costs of living supplement ...

2. The benefits earned ... as *Addetto di Segregaria* of the Second Class remain acquired, but they are frozen ...

3. The pension benefit will be calculated on the bases of the seniority acquired up to February 1976".

7. In this regard, the following must be kept in mind. In the text of the sentence, among other things, “there is recognized the right of the recurrent party to seniority in office from 1 November 1956 with regard to his pension, the right to the grade and class held in the office from which [he was transferred] and the right to the correlative salary (*addetto di seconda classe*).” The Judges recognized Rev. X’s right to all of this because they always considered his transfer to have been legitimate. These rights indeed are the legitimate consequences of his legitimate transfer because, if an employee of one office of the Roma Curia is transferred to another office of the Holy See, he is to enjoy fully the same status and title, with their legal and economic consequences, which he enjoyed in his prior office.

8. The force and meaning of all these rights which are recognized by the Judges as belonging to Rev. X. is made fuller and clearer when one notes that the recognition of these rights by the Judges constitutes an affirmative response to the petitions made by him to the President of the Commission of the APAS on 27 July 1982, namely:

“1° to confirm the right of Rev. X. to have attributed to him seniority and continuity of service beginning from 1 November 1956;

2° to provide that the same Rev. X. is included in the First Class of the First Group of the Second Grade of Minor Officials.

3° to provide that the Rev. X. receives all the back pay deriving from the progress of his career, as indicated above and in relation to the seniority supplements acquired by law from 1 November 1956 until today”.

All of this indicates the grade and class due to the recurrent party according to the position which he had held previously at the Congregation for the Propagation of the Faith.

9. Furthermore, after the Judges point out that Professors with the title *incaricato* named for a year can be renewed and even dismissed and that they receive compensation according to the number of lecture hours, the Judges immediately add a consideration that clearly and precisely illustrates the case of Rev. X.: “But remuneration and stability at the Holy See can also be obtained through another title, such as transfer from another office of the Holy See in which the transferred person enjoyed stability”, which is precisely what happened for Rev. X.

10. Everything said up to now clearly demonstrates that an interpretation of the sentence of 16 December 1989 according to the thinking of the APAS cannot be reconciled with the exposition and reasoning of the sentence just given.

11. Here there must be added that the comment made by the Judges – “The same Administration of the Patrimony of the Holy See is to carry out the execution of the definitive sentence of this Supreme Tribunal of 16 December 1989 in keeping with the intention declared and pronounced in this sentence” – is strongly contrary to the interpretation made by the APAS and favours the petitions of Rev. X. of great weight in knowing the true sense of the sentence of this Supreme Tribunal of 16 November 1989 is also the opinion of the Prefecture for the Economic Affairs of the Holy See of 1 June 1988, which is found in the letter of the “Office for Relations with the Personnel of the Holy See” of 15 June 1988, where one reads, among other things, “if in keeping with the recurrent rules the computation of the effects of seniority in service was to have been continued if he

had been put on inactive status awaiting reassignment (*collocatio in disponibilità*), with even greater reason should have happened in the case in question, seeing that there was not found to have been any interruption in service”.

CONCLUSION

Everything having been duly considered and pondered in light of the law and facts, the Judges have decided to respond to the proposed doubt as follows:

In the affirmative, that is, the violation of the law *in decernendo* has been established in regard to the act of the Administration of the Patrimony of the Apostolic See, of 20 August 1990, by which the definitive sentence of this Supreme Tribunal of 16 December 1989 was executed.

Given at Rome, from the seat of the Supreme Tribunal of the Apostolic Signatura, on 27th day of March 1993.

LIBAN

Conseil d'État Compétences et attributions

La juridiction administrative libanaise connaît, en principe, des litiges dans lesquels l'administration est impliquée. Elle est ainsi compétente pour connaître des recours contre tous les actes administratifs et des demandes d'indemnisation des dommages causés par l'activité de l'administration.

Le Conseil d'État est juge d'appel pour le contentieux fiscal ; il est juge de cassation pour le contentieux disciplinaire et les arrêts de la Cour des comptes.

Il possède un pouvoir d'annulation en excès de pouvoir, ainsi qu'un pouvoir de réformation et d'allocation de dommages-intérêts en plein contentieux.

Le Conseil d'État a également des compétences consultatives. Elles sont, dans l'ensemble, identiques à celles du Conseil d'État français.

Conseil d'État

Arrêt n° 6825/1996 du 18 novembre 2003, Association de défense des droits et libertés c. État-Ministère de l'Intérieur

Associations

Capacité juridique d'une association à laquelle le récépissé de constitution n'a pas encore été délivré. Caractère de décision faisant grief et illégalité d'une circulaire réglementant la constitution et le fonctionnement des associations.

Associations

Legal capacity of associations. Status of a decision on procedural grievance. Illegality of a decree.

Résumé

Une toute jeune association, n'ayant pas encore reçu le récépissé de sa déclaration, contestait une note de service par laquelle le ministère de l'intérieur prétendait imposer, pour l'élection des conseils d'administration, une procédure qu'elle n'avait pas observée, ce qui lui aurait valu de n'être pas reconnue. Le ministère faisait valoir que cette note ne faisait qu'interpréter la loi, dans l'intérêt de l'ordre public, et que l'association demanderesse n'était de toute façon pas en capacité d'ester, faute de récépissé.

Le Conseil d'État a rappelé que les associations n'étaient tenues qu'à déclaration et n'avaient donc pas besoin du récépissé pour être constituées. Il a jugé que le fait d'imposer la présence d'un fonctionnaire lors des élections et le fait d'assimiler le récépissé à une autorisation étaient des atteintes à la liberté contractuelle qui régit la constitution des associations. Considérant au surplus que la note constituait un acte exécutoire et dommageable et non une simple mesure d'ordre intérieur, le Conseil l'a annulée et a condamné l'État aux dépens.

Summary

A newly constituted association that had yet to receive its registration receipt challenged a Home Office memorandum creating a special procedure in board of director elections. The association, which had not complied with the procedure, risked not being registered. The Home Office alleged that this memorandum only interpreted the law and had been issued in the public interest, and that the association could not sue, as it had not received its registration receipt.

The Council of State decided that the threat to withdraw or refuse the receipt was tantamount to a threat of dissolution and that as such the memorandum was modifying the law by adding a new ground for dissolution. The Council reiterated that the association's only duty was to notify the administration of its creative and that it therefore did not require a receipt to exist legally. It decided that the Home Office's decision to require the presence of a civil servant during the elections and to equate the receipt with an authorization of existence undermined the contractual freedom governing the creation of associations.

Finally, the Council of State, considering that the memorandum constituted an enforceable and prejudicial instrument rather than a measure of public policy, annulled it and ordered the State to pay costs.

Décision

Le Conseil d'État,

Vu la requête, le rapport du Conseiller rapporteur, les conclusions du Commissaire du gouvernement, et les remarques de la partie défenderesse sur le rapport et les conclusions,

Et après en avoir régulièrement délibéré,

Considérant que l'Association de défense des droits et des libertés a déposé le 18 mars 1996, par l'intermédiaire de ses représentants légaux, un recours contre l'État représenté par le Président de la Section du Contentieux du Ministère de la Justice, recours enregistré au greffe du Conseil sous le n° 6825/96, et a demandé :

- 1 – le sursis à exécution de la note de service attaquée du 16 janvier 1996 émanant du ministre de l'intérieur et publiée au Journal officiel du 18 janvier 1996, qui oblige les associations à suivre certaines procédures réglementaires sous peine de retrait du récépissé de toute association contrevenant au contenu et à la portée des ses instructions ;
- 2 – d'accepter le recours en la forme ;
- 3 – d'annuler la note de service attaquée ;
- 4 – de condamner l'État aux frais et dépens.

Qu'elle a avancé :

Concernant les faits :

1 – L'association requérante a été instituée le 15 novembre 1995 par la signature de son statut constitutif et de son règlement intérieur par les membres fondateurs devant le notaire M. Saadé, sis à Beyrouth, et sa déclaration de constitution a été déposée devant le service des affaires politiques et administratives du ministère de l'intérieur le 23 novembre 1995.

2 – Le 18 janvier 1996 a été promulguée au Journal Officiel la note de service attaquée et adressée aux associations en liaison avec le ministère de l'intérieur.

3 – Le 15 mars 1996, la requérante a tenu une Assemblée générale durant laquelle un Conseil d'administration a été élu et des amendements à l'article 2 du statut constitutif et à l'article 6 du règlement intérieur ont été adoptés ; quand elle a soumis les procès verbaux de cette Assemblée au ministère de l'intérieur pour les inclure dans son dossier, la requérante s'est vu opposer un refus du ministère contre cette soumission au motif que l'association n'a pas de permis et qu'elle contrevient aux dispositions de la note de service attaquée.

Concernant le droit :

A – Le recours est présenté dans les délais et respecte toutes les conditions de forme ; de plus, la note de service attaquée constitue une décision administrative exécutoire attaquant selon la doctrine et la jurisprudence, car elle a instauré des

obligations à la charge des associations et leur impose des sanctions en cas de violations de ses dispositions.

B – La note de service attaquée doit être annulée pour les motifs suivants :

1 – Elle suppose que la constitution des associations nécessite un permis préalable contrairement aux dispositions de l'article 13 de la Constitution, de l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques que le Liban a ratifié par le biais de la loi exécutée par le décret n° 3855 du 1^{er} septembre 1972, et aux dispositions de la loi relative aux associations (articles 2, 6 et 8).

2 – Elle enfreint le principe de la hiérarchie des normes et le principe de la liberté contractuelle (article 166 du Code des obligations et des contrats) en ce qui concerne l'obligation faite aux associations d'informer le ministère de l'intérieur des dates des élections afin que celui-ci puisse déléguer un fonctionnaire pour superviser ces élections, car une association constitue entre ses membres un contrat qui ne comprend pas l'obligation d'informer préalablement le ministère de l'intérieur des dates des opérations électorales et la nécessité de la présence d'un représentant de ce ministère pour superviser ces élections ; de plus, la loi relative aux associations ne donne à l'administration aucun pouvoir pour superviser les élections des associations par le biais d'un de ses fonctionnaires.

3 – Elle enfreint les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 6 de la loi relative aux associations qui ne prévoit aucune sanction pour le retard dans le dépôt des amendements au statut ou en cas d'oubli, mais seulement une amende prévue à l'article 13 de la loi ; que le seul résultat prévu par la loi en cas d'oubli de dépôt des amendements est leur inefficacité vis-à-vis des tiers.

4 – Elle enfreint les dispositions de l'article 3 de la loi relative aux associations complétée par la loi du 26 mai 1928 et les dispositions de l'article 1^{er} du projet de loi mis en exécution par le décret n° 10830 du 9 octobre 1962, car en vertu de ces deux textes, il n'est permis de dissoudre des associations que dans deux cas prévus de façon restrictive et qu'avec une décision de dissolution prise par décret en Conseil des ministres. En supposant en théorie que le retrait du récépissé aboutisse à la dissolution de l'association, les cas de non-conformité avec la note de service attaquée ne constituent pas l'une des causes de dissolution.

C – De la demande de sursis à exécution et du recours à la procédure sommaire :

La requête se fonde sur des motifs véritables et importants et sur un préjudice grave qui permet au Conseil, conformément aux dispositions de l'article 77 de son Statut, de décider le sursis à exécution de la décision administrative attaquée ; de plus, en l'espèce, il y a une nécessité sérieuse de célérité qui justifie le recours à la procédure sommaire conformément à l'article 104 du Statut du Conseil.

Considérant que l'État a répondu à la demande de sursis à exécution dans son mémoire déposé le 27 mars 1996 en demandant son rejet ainsi que le rejet du recours en la forme, sinon sur le fond, et à condamner la requérante aux frais et dépens ; qu'il a déclaré en ce sens que :

1 – La note de service attaquée n'est pas une circulaire mais une mesure d'ordre intérieur prise pour interpréter la loi et la rappeler, et qu'elle n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours, car elle n'est pas une décision administrative exécutoire et portant préjudice.

2 – De surcroît, l'association requérante n'existe pas et n'a pas la qualité pour ester en justice, car on ne lui a pas donné jusqu'à présent de récépissé ; la formation des associations est soumise à certaines procédures pratiques, telles que la présentation d'une demande au ministère de l'intérieur en trois exemplaires contenant des informations déterminées et accompagnée d'une copie du casier judiciaire des membres fondateurs et de trois exemplaires du statut constitutif et du règlement intérieur ; cette demande doit être présentée à plusieurs services afin de s'assurer de l'exactitude des informations y figurant (police, sûreté générale, ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, ministère du travail).

3 – De surcroît encore, la requérante n'a pas d'intérêt à agir, car la note de service ne porte pas atteinte à un droit acquis par elle ; elle n'existe pas juridiquement, et le recours en annulation n'est pas une *actio popularis* ; or, comme là où il n'y a pas d'intérêt, il n'y a pas d'action, la requête est donc contraire aux dispositions de l'article 107 du Statut du Conseil.

4 – Par ailleurs, sur le fond :

La note de service attaquée a été prise dans le but d'assurer un contrôle que le ministère de l'intérieur exerce sur les activités des associations ayant un permis de façon légale ; l'État exerce un contrôle *a priori* avant la délivrance du récépissé afin de préserver la sécurité générale, l'ordre et la paix publics ; de même, il exerce un contrôle *a posteriori* afin de réguler l'activité des associations selon les buts qu'elles se sont fixées.

5 – De la demande de sursis à exécution :

Le recours ne remplit pas les conditions énoncées à l'article 77 du Statut du Conseil, que ce soit en ce qui concerne les motifs sérieux et importants ou en ce qui concerne le préjudice sérieux naissant de la note de service attaquée, et que, sachant que la note de service attaquée relève de l'ordre public et la sécurité de la société, il n'est pas permis de procéder à un sursis à exécution.

Considérant que le 18 avril 1996, le Conseil a rendu sa décision préliminaire avant dire droit n°124/95-96 rejetant la demande d'application de la procédure sommaire et la demande de sursis à exécution de la note de service attaquée ;

Considérant que l'État, dans son mémoire déposé le 11 mai 1996, a repris ses arguments et ses demandes précédentes et a présenté l'avis n° 2531/2 du 3 mai 1996 de l'administration concernée – le ministère de l'intérieur.

Considérant que la requérante, dans son mémoire déposé le 19 novembre 1996, a réitéré ses arguments et demandes précédentes ; qu'elle affirme que l'article 2 de la loi relative aux associations permet à une association d'assurer sa constitution avec l'obligation d'information du ministère de l'intérieur en vertu des dispositions de l'article 6 de cette loi, de saisir les tribunaux en tant que requérante ou défenderesse ; que par suite elle n'a pas besoin de l'obtention du récépissé pour être une association, car celui-ci n'est pas un permis de formation de l'association et

ne constitue rien d'autre qu'un récépissé de l'administration indiquant qu'elle a reçu les papiers de l'association et que l'association existe depuis la notification au ministère de l'intérieur des copies relatives à sa constitution; qu'elle dispose de la qualité à agir et qu'elle a un intérêt personnel, direct et sûr pour présenter cette requête, surtout que la note de service attaquée lui a causé un dommage substantiel dû au refus du ministère de l'intérieur résultant de la note de service sus-mentionnée en ce qu'elle concerne la réception des procès verbaux de la réunion de l'Assemblée générale du 15 mars 1996 durant laquelle a eu lieu l'élection du nouveau Conseil d'administration.

Considérant que l'État, dans son mémoire déposé le 27 décembre 1996, a réitéré ses arguments et demandes précédentes.

Considérant que le Conseiller rapporteur a remis son rapport le 31 juillet 2001, que le Commissaire du gouvernement a émis ses conclusions le 9 octobre 2001 et que l'annonce de l'ouverture à la consultation du rapport et des conclusions a été publiée dans le Journal Officiel le 1^{er} novembre 2001.

Considérant que la partie défenderesse a déposé le 12 novembre 2001 un mémoire de commentaires relatifs au rapport et aux conclusions dans lequel elle insiste sur sa demande de rejet de la requête pour cause d'inexistence de la requérante et donc d'inexistence de qualité de celle-ci, puisque l'association requérante est en cours de constitution et qu'on ne lui a pas accordé de récépissé, ce qui signifie qu'elle ne jouit d'aucune personnalité juridique et que par conséquent il y avait inexistence d'intérêt; et que sur le fond, la note de service attaquée a été émise pour assurer le contrôle du ministère de l'intérieur sur les associations et qu'elle constitue uniquement un rappel des dispositions des lois et règlements en vigueur.

Considérant que la partie défenderesse a également déposé le 22 décembre 2001 un mémoire de commentaires auquel était adjoint l'avis de l'administration sur le rapport et les conclusions; que le Président a décidé de le joindre au dossier afin que la formation de jugement s'en saisisse; que ces commentaires peuvent se résumer comme suit : la constitution d'une association ne requiert pas un permis *a priori*, mais la loi l'oblige à présenter les documents et informations stipulés pour que la constitution de l'association ait une base légale; il n'y a au ministère aucun document au nom de l'Association de défense des droits et libertés ou aucun récépissé de la formation d'une association portant ce nom; les instructions émises par le ministre de l'intérieur ne la concerne ni de façon directe, ni de façon indirecte, puisque cette association n'existe pas de façon pratique ou juridique; la note de service émise par le ministre de l'intérieur n'a pas stipulé de nouveaux motifs non-mentionnés dans la loi relative aux associations, ni stipulé des mesures et des procédures exécutoires, mais elle englobe des instructions demandant à se conformer aux lois et règlements exécutoires, ce qui constitue une application à la lettre de la veille du ministère pour assurer l'exécution des dispositions relatives aux associations, aux clubs, et leur contrôle tel que stipulé dans les deux décrets 2867/59 et 10830/62.

En vertu de ce qui précède,

I – Dans la forme :

1 – De la qualité et de la capacité

Considérant que la requérante soutient qu'elle a présenté le 23 novembre 1995 un acte de constitution devant le service des affaires politiques et administratives du ministère de l'intérieur tenant lieu de récépissé de formation de l'Association de défense des droits et des libertés en date du 15 octobre 1995 dont le statut constitutif et le règlement intérieur ont été signés par les membres fondateurs conformément à l'article 6 de la loi relative aux associations qui stipule dans son article 2 que la formation d'une association ne nécessite pas une autorisation *a priori*, mais qu'il est nécessaire conformément à l'article 6 d'en informer le gouvernement par une déclaration *a posteriori*; que lors de la présentation des procès verbaux de l'Assemblée générale tenue en date du 15 mars 1996 (au cours de laquelle le nouveau Conseil d'administration a été élu et les amendements de l'article 2 du statut constitutif et l'article 6 du règlement intérieur ont été adoptés) auprès du ministère de l'intérieur pour dépôt dans son dossier, celui-ci a refusé ce dépôt en alléguant que l'association n'a pas d'autorisation et qu'elle n'a pas respecté les dispositions de la note de service attaquée.

Considérant que l'État affirme que la requérante n'a pas la qualité et la capacité d'ester en justice car elle n'a pas obtenu de récépissé pour cause de non-accomplissement des procédures d'investigation nécessaires pour s'assurer de sa légalité et de sa conformité aux lois conformément à l'article 3 de la loi relative aux associations; que le récépissé n'est pas un reçu mais une autorisation de l'autorité compétente (en l'espèce, le ministre de l'intérieur) et que la formation naît du récépissé; que la note de service attaquée n'est qu'une mesure d'ordre intérieur qui n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours parce qu'elle n'est pas une décision administrative exécutoire et dommageable.

Considérant que la loi relative aux associations promulguée le 3 août 1909 stipule dans ses articles 2, 6 et 8 :

«Article 2 – La formation d'une association ne nécessite pas une autorisation a priori, mais elle requiert d'informer le gouvernement a posteriori de sa formation conformément à l'article 6.

Article 6 – Il est formellement interdit de fonder des associations secrètes, en conséquence de quoi il est demandé immédiatement après la formation d'une association que ses fondateurs fassent au ministère de l'intérieur (...) une déclaration signée et scellée par eux contenant l'adresse de l'association, son but, son siège et le nom des personnes désignées pour ses affaires administratives, mention faite de leur qualité et de leur résidence; qu'il leur sera donné en contrepartie un récépissé et que sera joint à cette déclaration deux copies du statut constitutif authentifié par le scellé officiel de l'association.

Article 8 – Toute association qui a présenté une déclaration conformément à l'article 6 peut se pourvoir en justice en sa qualité de demandeur ou de défendeur (...).».

Considérant qu'il est certain, au vu du dossier de la requête, que l'association requérante a déposé au ministère de l'intérieur les documents relatifs à sa constitution par le biais de l'huissier Joseph Talj le 23 novembre 1995.

Considérant que contrairement aux arguments de l'État, l'association requérante jouit en application des dispositions expressees de l'article 8 sus-mentionné de la capacité d'ester en justice du fait du dépôt de la déclaration de fondation stipulé

à l'article 6 de la loi relative aux associations ; que par force de loi, le ministère de l'intérieur est obligé en contrepartie de délivrer sans retard le récépissé et qu'il ne jouit sur ce point d'aucun pouvoir discrétionnaire car l'association se constitue par la volonté de ses fondateurs par le biais d'un accord dans lequel ils mettent leur connaissance et leur activité commune de façon permanente et continue au service de la réalisation d'objectifs et de buts déterminés, et que le rôle de l'administration se limite, puisque l'association est seulement un accord, à accepter la déclaration que demande la loi, à octroyer aux intéressés un récépissé et un reçu prouvant la conclusion des procédures stipulées dans la loi, et à y inclure les documents présentés, après avoir fait une enquête pour décider de la véracité de l'association et de ses objectifs et des méthodes de travail qu'elle utilisera ; que le récépissé émis par le ministère de l'intérieur n'est qu'une déclaration ou une attestation fondant l'association qui est constituée par la volonté de ses membres fondateurs et non par le biais d'une autorisation ;

Considérant que l'organisation des associations et leur déclaration en vertu des articles 2 et 6 de la loi relative aux associations a pour but d'empêcher la formation d'associations ayant des buts illégaux et la formation d'associations secrètes ;

Considérant que, en sus de ce qui précède, le juge de l'annulation interprète les dispositions relatives à la capacité des personnes morales de droit privé de façon extensive et considère que les associations non déclarées ou dissoute jouissent de la capacité nécessaire pour demander en justice et initier un recours en annulation attaquant certaines décisions et procédures nécessaires pour compléter leur constitution ou qui portent atteinte aux buts qu'elles défendent, telles la décision de refus de délivrance du récépissé et la décision de dissolution ;

Voir en ce sens :

CE 12 avril 1955, Rec. 1955, p. 404.

CE 31 octobre 1969, Rec. 1969, p. 462.

CE 21 octobre 1970, Dame de Beauvre, Rec. 1970, p. 600.

CE 16 octobre 1985, J.C. 1986, p. 83.

CE 16 avril 1947, Rec. 1947, p. 533.

CE 6 janvier 1983, Camillon, Rec. 1983, p. 404.

CE 26 juin 1987, Rec. 1987, p. 230.

Considérant que l'argument avancé en ce sens doit être rejeté.

2 – De l'intérêt du recours

Considérant que l'État demande le rejet du recours pour inexistence d'intérêt de la requérante pour attaquer la note de service du 16 janvier 1996 du ministre de l'intérieur.

Considérant que conformément à l'article 106 du Statut du Conseil d'État amendé, ne peut demander une annulation pour excès de pouvoir que celui qui a un intérêt personnel, direct et légal à l'annulation de la décision attaquée.

Considérant que si l'intérêt qui doit exister dans le recours en annulation est l'intérêt escompté de la demande faite dans le recours, une demande de décision juridictionnelle d'annulation est sous-tendue par un intérêt légal et direct lorsqu'un statut juridique spécial est touché par la décision attaquée ; que cependant, la jurisprudence élargit le domaine de la décision d'annulation et que le juge de l'annulation apprécie de façon libérale l'évaluation de l'intérêt en l'étendant afin

d'englober les conséquences nuisibles admissibles de façon certaine comme éléments du sérieux du recours; que le juge se contente de la possibilité de l'existence d'un préjudice et de la possibilité d'un bénéfice dans l'avenir pour le requérant de l'annulation de la décision attaquée, même s'il n'est pas certain que l'annulation de la décision attaquée accordera au requérant un bénéfice immédiat et certain.

Considérant que la décision attaquée vise à affermir le pouvoir de l'administration dans son contrôle administratif sur les associations et contient une menace de non-reconnaissance ou de retrait de reconnaissance; qu'elle affecte les relations de l'association avec les tiers, ce qui revient à dire qu'un dommage a été subi par l'association requérante à cause de cette note de service;

Considérant que la requérante a un intérêt sûr et certain qui constitue un intérêt personnel et direct pour attaquer la note de service dont elle demande l'annulation;

Considérant que l'argument avancé en ce sens doit être rejeté.

3 – De l'annulabilité de la note de service devant le Conseil

Considérant que l'association requérante demande l'annulation de la note de service du ministre de l'intérieur du 16 janvier 1996 publiée au Journal Officiel du 18 janvier 1996 pour illégalité, invalidité et illégitimité;

Considérant que l'État affirme que la note de service attaquée n'est pas une circulaire mais une mesure d'ordre intérieur à laquelle manque le caractère d'une décision administrative exécutoire et dommageable susceptible de faire l'objet d'un recours devant le Conseil;

Considérant que conformément aux articles 62, 67 et 105 du projet de loi exécuté par le décret n° 10434 du 14 juin 1975 et ses amendements relatifs au Conseil d'État; que la compétence du Conseil s'exerce sur les décisions administratives et s'y rapporte; que la présentation d'un recours devant lui, s'il peut intervenir dans le cadre de sa juridiction d'annulation ou de plein contentieux, ne peut être qu'un recours contre un acte administratif exécutoire, c'est-à-dire émanant d'un pouvoir administratif ayant le droit de l'émettre de façon définitive après avoir rempli toutes les procédures administratives nécessaires et sans qu'il soit besoin d'autres formalités, et dommageable, c'est-à-dire faisant naître en lui-même des conséquences juridiques ou ayant des conséquences par lui-même sur le statut juridique des personnes qu'il vise dans leurs droits et leur recours, et ayant une relation directe en ce qui concerne les conséquences juridiques de sa mise à exécution;

Considérant que la note de service adressée à toutes les associations et publiée au Journal Officiel du 18 janvier 1996 a engendré certaines obligations pour les associations et leur a imposé des sanctions en cas de non-respect de ses dispositions; que de ce fait elle englobe des dispositions réglementaires faisant naître une situation juridique nouvelle et a fait naître par elle-même des droits et a imposé des obligations qui affectent la nature du contenu de la note de service précitée; que son étendu et ses effets sur toutes les associations ne lui permette pas de rentrer, contrairement aux dires de l'État, dans le cadre des mesures d'ordre intérieur qui émanent du supérieur hiérarchique vis-à-vis de ses subordonnés en vue de la marche du travail normal du service de façon

à ce qu'il garantisse sa performance et son meilleur fonctionnement selon les besoins de l'intérêt public ;

Voir :

Odent, *Contentieux administratif*, Tome I, 1622 :

«Les conséquences pratiques de cette jurisprudence est que les groupements sont recevables à attaquer les décisions à caractère réglementaire».

Considérant que le caractère réglementaire de cette note de service a été souligné par le fait que le ministre de l'intérieur a refusé, en se basant sur elle, la réception des procès verbaux de l'Assemblée générale de la requérante tenue le 15 mars 1996 et durant laquelle avait été élu son nouveau Conseil d'administration et adopté les amendements à l'article 2 de son statut constitutif et à l'article 6 de son règlement intérieur ;

Considérant que l'argument avancé en ce sens doit être rejeté.

4 – Du délais de recours et des autres conditions de forme

Considérant que le recours a été présenté dans les délais en remplissant toutes les conditions de forme ; que par la suite, il doit être accepté dans la forme.

II – Au fond :

Considérant que la requérante demande l'annulation de la note de service émanant du ministre de l'intérieur du 16 janvier 1996 comportant l'obligation pour les associations de respecter certaines formalités réglementaires sous peine de retrait du récépissé de toute association contrevenant au contenu et à la portée des instructions sus-mentionnées ;

Considérant que la liberté d'association et de constitution des associations est une des libertés fondamentales garanties par la Constitution libanaise qui l'a inscrite dans son article 13 ; qu'il n'est permis par la suite d'établir des obligations quant à leur constitution et leur dissolution que par texte de loi ; et qu'il est interdit de les soumettre en ce qui concerne la validité de leur constitution à une intervention *a priori* de la part l'administration ou de la justice :

«Il découle du principe même de la liberté que les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve d'une déclaration préalable (...) ainsi (...) la constitution d'associations alors même qu'elles paraîtraient être entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peuvent être soumises pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même l'autorité judiciaire (...) que ce rôle passif est un élément essentiel de la liberté d'association qui serait annihilée par un contrôle préventif».

Considérant que le pouvoir de l'administration de retrait du récépissé des associations reconnues est limité par certaines procédures et mesures et se limite à la certitude de la déviation de l'association quant aux buts en vertu desquels elle a été permise et au dépassement par ses actes de ses buts légitimes, afin de prohiber l'apparition d'associations secrètes qui ont dévié de leurs buts après certitude de non légitimité de leurs activités ;

Considérant que la note de service attaquée se base entre autre chose sur la prise en compte de la déviation sus-citée pour permettre le retrait du récépissé sur des motifs nouveaux non inscrits originellement dans la loi relative aux associations, surtout concernant la tenue des élections au sein des associations et la déclaration des résultats, ce qui intéresse les droits individuels et les libertés publiques garanties par la Constitution et les lois en vigueur ; que, par suite, cette note de service est contraire à la loi et outrepassé les limites de ses pouvoirs ; qu'elle est annulable faute d'une véritable base juridique qui le lui permettrait ;

Considérant qu'il est inutile de statuer au surplus ;

Considérant que toutes les observations contraires à ce qui précède sont rejetées comme non-fondées sur une base juridique valide ;

Par ces motifs,

Décide à l'unanimité :

- 1 – De rejeter les arguments de la partie défenderesse en ce qui concerne la qualité et la capacité de la requérante ;
- 2 – Dans la forme : d'accepter la requête ;
- 3 – Au fond : de recevoir la requête et d'annuler la note de service émanant du ministre de l'intérieur du 16 janvier 1996 ; de condamner la partie défenderesse aux frais et dépens et de rejeter les autres demandes aux surplus.

Arrêt rendu et prononcé publiquement le 18 novembre 2003.

LUXEMBOURG

Cour Administrative **Compétences et attributions**

Depuis le 1^{er} janvier 1997, le Conseil d'État du Luxembourg n'exerce plus de fonctions juridictionnelles, celles-ci ayant été transférées au Tribunal administratif et à la Cour administrative comme juridiction suprême de l'ordre administratif. Les compétences du Conseil d'État ont en effet été recentrées sur ses attributions consultatives.

Le Tribunal administratif statue sur les recours dirigés pour incompétence, excès et détournement de pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés, contre toutes les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements.

Sauf interdiction légale, les parties peuvent former un appel des décisions du Tribunal administratif devant la Cour administrative.

La Cour administrative statue également en appel sur toutes décisions rendues par une autre juridiction dont l'appel lui a été attribué.

Cour administrative

Décision n 17672C – 25 mai 2004

Ministre de la Justice c. Fabienne P. et André K. et consort

Procédure

Exécution des jugements. Exécution par le Luxembourg d'une mesure relative à l'état-civil impliquée par une inscription à l'état-civil à l'étranger.

Procedure

Execution of judgments. Execution in Luxembourg of measures pertaining civil status in a foreign country.

Résumé

En première instance, le Tribunal administratif a annulé deux refus, exprès et implicite, opposés aux époux P.-K. par le ministre de la Justice de faire inscrire à l'état civil luxembourgeois leur enfant sous le patronyme de sa mère, tel que l'état civil allemand l'avait fait à la naissance de l'enfant en Allemagne.

Le ministre de la Justice a fait appel de cette décision devant la Cour administrative. La Cour, après avoir reconnu sa compétence dans une matière que ne concerne qu'indirectement la question de l'état civil – qui relève de la compétence des tribunaux civils-, a confirmé le jugement du Tribunal administratif réaffirmant le principe selon lequel l'exécution d'un acte public étranger ne peut être refusée que si l'officier public dont il émane a excédé sa compétence internationale en l'émettant ou si cet acte est, par son contenu ou par ses effets, contraire à l'ordre public de l'État dans lequel il est appelé à produire ses effets.

Summary

In the first proceedings, the Administrative Tribunal annulled two refusals – one explicit and the other implicit – made by the Ministry of Justice denying a German-Luxembourger married couple's request to register their child under its mother's family name, as allowed by German law. The Ministry of Justice appealed this decision before the Administrative Court.

Since the matter only indirectly concerned the question of marital status, which falls within the competence of the civil courts, the Administrative Court declared its competence and confirmed the judgment of the Administrative Tribunal. It reaffirmed the principle that the execution of a foreign administrative act can be refused only if the public officer from whom it proceeded exceeds his international competence by enacting it or if the decree is, by its contents or its effects, contrary to law of the State in which it is to take effect.

Décision

Vu l'acte d'appel déposé au greffe de la Cour administrative le 1^{er} mars 2004 par le délégué du Gouvernement auprès des juridictions administratives Marc M. contre un jugement rendu en matière de noms et prénoms par le Tribunal administratif à la date du 16 février 2004 à la requête des époux Fabienne P. et André K., agissant tant en leur nom personnel qu'au nom et pour compte de leur

enfant commun mineur Liam, demeurant à xxx et ayant annulé une décision du ministre de la Justice du 21 septembre 2000 refusant la délivrance d'un certificat de nationalité pour l'enfant commun Liam au nom de Liam P., et une décision implicite de refus du fait du silence observé par ledit ministre suite à une nouvelle demande du 17 mai 2001.

Vu le mandat d'interjeter appel délivré par le ministre de la Justice à la date du 27 février 2004.

Vu la signification de l'acte d'appel aux époux Fabienne P. et André K. par acte d'huissier Pierre K. à la date du 11 mars 2004.

Vu le mémoire en réponse déposé au greffe de la Cour administrative par Maître Pol U., avocat à la Cour, au nom des époux Fabienne P. et André K. et consort, pré qualifiés.

Vu les pièces versées en cause et notamment le jugement entrepris.

Où la présidente en son rapport à l'audience publique du 18 mai 2004 et le délégué du Gouvernement Gilles R. ainsi que Maître Pascale H., en remplacement de Maître Pol U., en leurs observations orales.

Fabienne P. et André K., demeurant à xxx se sont mariés le 20 décembre 1996 devant l'officier de l'état civil de Freiburg im Breisgau en Allemagne.

Leur fils commun Liam est né le 7 avril 2000 à Freiburg im Breisgau et y a été inscrit aux registres de l'état civil sous le nom de Liam P., conformément à la demande des parents. Cette inscription est documentée par un extrait de l'acte de naissance no 1074/2000 émis le 26 avril 2000 par le service de l'état-civil de Freiburg im Breisgau (D) qui renseigne le nom patronymique de «P.».

Suite à la demande afférente des époux K.-P. en vue de se voir délivrer un passeport pour leur fils Liam, le ministère de la Justice leur a adressé un certificat de nationalité n° B 16418 émis le 21 août 2000 et indiquant comme nom et prénom de leur fils ceux de «K. Liam», avec l'information qu'en vertu des principes du droit international privé le nom faisant partie de l'état de la personne relève de sa loi nationale et qu'en matière de filiation légitime ceci implique que le nom du mari de la mère est d'office attribué à l'enfant et l'acte de naissance ne relate que le ou les prénoms de l'enfant.

Par courrier de leur mandataire du 14 septembre 2000, les époux K.-P. ont introduit un recours gracieux à l'encontre de cette décision en sollicitant la délivrance d'un certificat de nationalité pour leur fils portant l'indication du nom de famille P. en conformité avec son acte de naissance.

Le ministre de la Justice a refusé de faire droit au recours gracieux des époux K.-P. par courrier du 21 septembre 2000 en invoquant les mêmes motifs que ceux indiqués plus haut.

Une nouvelle demande en délivrance d'un certificat de nationalité libellé au nom de Liam P. basée sur l'annonce d'une refonte législative sur l'attribution du nom patronymique aux enfants légitimes dans la déclaration du premier ministre du 3 mai 2001 sur l'état de la nation, est restée sans réponse de la part du ministre.

A la date du 14 août 2003, les époux K.-P. ont fait déposer devant le Tribunal administratif un recours en annulation à l'encontre de la décision ministérielle précitée du 21 septembre 2000 et de la décision implicite de refus du fait du silence observé par le dit ministre face à leur nouvelle demande du 17 mai 2001.

Par jugement rendu à la date du 16 février 2004, numéro du rôle 16901, le Tribunal administratif a annulé les décisions expresse du 21 septembre 2000 et implicite de rejet de l'itérative demande du 17 mai 2001 déferées, renvoyé l'affaire en continuation devant le ministre de la Justice, rejeté la demande en allocation d'une indemnité de procédure soumise par les époux demandeurs, et condamné l'État aux frais.

Fort d'un mandat d'interjeter appel délivré par le ministre de la Justice à la date du 27 février 2004, le délégué du Gouvernement auprès des juridictions administratives Marc M. a valablement relevé appel du jugement du 16 février 2004 en reprenant les mêmes moyens de recevabilité et de fond que ceux développés en première instance, à savoir notamment :

- défaut de compétence des juridictions administratives en matière civile et de revendication ou contestation de la nationalité luxembourgeoise;
- application de la loi nationale luxembourgeoise en matière d'état de personne, dont le nom fait partie (article 41 de la loi modifiée du 22 février 1968 sur la nationalité luxembourgeoise et article 3, alinéa 3 du code civil).

Il souligne finalement que la citation de François Rigaud (Droit international privé, tome 1, Larcier, 1977, no 220, p.201) par le tribunal disant que « *l'exécution d'un acte public étranger ne peut être refusée que si l'officier public dont il émane a excédé sa compétence internationale en l'émettant ou si cet acte est, par son contenu ou ses effets, contraire à l'ordre public de l'État sur le territoire duquel il est appelé à produire ses effets* », est mal à propos dans la présente affaire.

Il demande partant à la Cour administrative de se déclarer incompétente pour connaître du litige sinon de rejeter le recours initial comme non fondé.

Maître Pol U., avocat à la Cour, a déposé un mémoire en réponse à la date du 31 mars 2004 au nom des époux K.-P.

Quant à la compétence de la juridiction saisie, il fait valoir que le litige n'a pas pour objet un droit civil comme la filiation ou la nationalité du fils des intimés, mais un refus ministériel de transcrire correctement l'acte de naissance de Liam P., acte détachable, et de délivrer un passeport à ce nom et que les litiges relatifs aux changements de noms et de prénoms sont de la compétence des juridictions administratives en application de la loi relative aux prénoms et changements de noms du 11-21 Germinal an XI, de même que la décision ministérielle de refus ne rentre pas dans le champ d'application de la loi du 22 février 1968 précitée, mais dans celui de l'article 2(1) de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

Quant au fond, Maître U. souligne qu'il n'existe pas de loi luxembourgeoise qui définit l'attribution du nom aux enfants légitimes, mais que cette matière est régie par le droit coutumier, qui se trouve être en flagrante contradiction avec des normes de droit hiérarchiquement supérieures, telles que de nombreuses conventions internationales, la Convention européenne des droits de l'homme et

la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979.

Il renvoie encore au projet de loi Frieden du 13 septembre 2001 ayant pour but de respecter « *l'autonomie familiale dans le choix du nom patronymique des enfants d'un couple* ».

Il demande par conséquent la confirmation du jugement entrepris.

Les premiers juges ont souligné à bon droit que le litige ne porte pas sur la question de la nationalité de l'enfant Liam, les parties s'accordant à reconnaître que Liam est de nationalité luxembourgeoise, mais sur le nom patronymique de Liam devant être inscrit dans le certificat de nationalité à délivrer.

Ils ont également à juste titre qualifié d'acte décisionnel détachable de nature à faire grief le fait par le ministre de se refuser à inscrire dans le certificat de nationalité le nom patronymique indiqué par les représentants légaux de Liam et figurant dans l'acte de naissance lui soumis ainsi que d'y substituer un autre nom.

Il résulte des considérations qui précèdent que la décision ministérielle attaquée ne tombe partant pas dans le champ d'application de l'article 40, alinéa 1^{er} de la loi du 22 février 1968 précitée aux termes duquel « *toutes actions en revendication ou en contestation de nationalité luxembourgeoise sont de la compétence des tribunaux civils* », mais qu'elle est visée par l'article 2 (1) de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif en tant que décision administrative à l'égard de laquelle aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements.

La compétence des juridictions administratives est partant donnée dans le cadre d'un recours en annulation.

Il n'est pas contesté que le nom patronymique de « P. » est le nom patronymique de la mère de l'enfant choisi par les intimés comme nom de famille le jour de leur mariage et automatiquement attribué aux enfants à naître, conformément aux dispositions légales en vigueur en Allemagne.

L'accord entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République fédérale allemande concernant la renonciation à la légalisation, l'échange d'actes de l'état civil et la production de certificats de capacité matrimoniale, signé à Bonn le 3 juin 1982, approuvé par une loi du 9 juillet 1983, prévoit en son article 1^{er} que « *les documents que l'officier de l'état civil de l'un des États contractants a reçus, délivrés ou certifiés, et qu'il a munis de son sceau, peuvent être utilisés dans l'autre État contractant sans qu'ils aient besoin d'une légalisation* ».

C'est à bon droit que les premiers juges ont déduit de cet accord que l'acte de naissance de l'enfant Liam produit en principe au Luxembourg ses pleins et entiers effets comme s'il s'agissait d'un acte de naissance indigène.

Le ministre ayant choisi de ne pas appliquer la convention bilatérale précitée, la Cour suit le tribunal dans sa référence au droit international privé qui dit que l'exécution d'un acte public étranger ne peut être refusée que si l'officier public dont il émane a excédé sa compétence internationale en l'émettant ou si cet acte est, par son contenu ou par ses effets, contraire à l'ordre public de l'État sur lequel il est appelé à produire ses effets (Rigaux précité), pour examiner si le ministre a

pu se fonder sur l'ordre public luxembourgeois pour refuser et remplacer le nom patronymique inscrit dans l'acte de naissance de l'enfant Liam, la compétence internationale de l'officier de l'état civil allemand n'étant pas contestée.

Le Tribunal a relevé le fait qu'en droit luxembourgeois l'attribution du nom patronymique d'un enfant légitime n'est pas régie par les dispositions du code civil ni par un autre corps de législation, mais se fonde sur le droit coutumier dont l'article 57 du code civil est le reflet dans la mesure où il n'énonce pas le nom patronymique d'un enfant légitime comme mention obligatoire dans un acte de naissance.

Il s'est encore référé à l'interprétation donnée par la Cour européenne des droits de l'homme aux articles 8 et 14 CEDH disant notamment que la tradition d'une certaine attribution exclusive du nom patronymique ne peut être admise comme justification dans la mesure où la convention « *doit s'interpréter à la lumière des conditions d'aujourd'hui et en particulier de l'importance attachée au principe de non-discrimination* », ce qui équivaut à l'interdiction de toute discrimination fondée sur le sexe dans l'attribution du nom de famille aux enfants, et a finalement rappelé le dépôt en date du 13 septembre 2001 à la Chambre des députés du projet de loi no 4843 relatif au nom patronymique des enfants dont le but déclaré est de respecter « *l'autonomie familiale dans le choix du nom patronymique des enfants du couple* », pour décider à bon droit que l'ordre public luxembourgeois ne peut plus s'opposer actuellement à la reconnaissance du nom patronymique inscrit sur l'acte de naissance de l'enfant Liam, soit le nom patronymique de la mère, même si ce nom n'était pas attribué par la loi luxembourgeoise dans sa teneur actuelle en tant que loi nationale.

L'acte d'appel n'est en l'occurrence pas fondé et le jugement entrepris est à confirmer dans toute sa teneur.

Par ces motifs

la Cour, statuant contradictoirement, sur le rapport de la présidente, reçoit l'acte d'appel du 1^{er} mars 2004, le dit non fondé et en déboute, partant, confirme le jugement du 16 février 2004, Condamne l'État aux dépens de l'instance d'appel.

MAROC

Cour suprême Compétences et attributions

Les attributions de la Cour Suprême sont nombreuses et diversifiées. La loi a cependant limité son rôle à l'examen des seules questions de droit : elle contrôle la légalité des décisions rendues par les juridictions de fond et assure ainsi l'unité d'interprétation jurisprudentielle.

La Cour Suprême statue sur :

Les pourvois en cassation formés contre les décisions rendues en dernier ressort par toutes les juridictions du Royaume ;

Les recours formés contre les décisions par lesquelles les juges excèdent leurs pouvoirs ;

Les règlements de juges entre juridictions n'ayant au-dessus d'elles aucune juridiction supérieure commune autre que la Cour Suprême ;

Les dessaisissements pour cause de sûreté publique ou de bonne administration de la justice ;

Les appels contre les décisions des tribunaux administratifs comme juridiction du second degré.

En premier et dernier ressort, sur les recours en annulation pour excès de pouvoir, dirigés contre les actes réglementaires ou individuels du Premier ministre, et les recours contre les décisions des autorités administratives, dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort territorial d'un tribunal administratif.

Cour Suprême
Arrêt n° 34, 16 janvier 2003
dossier administratif n° 1634/4/1/2001

Procédure

Exécution des jugements. Refus de concours de la force publique.

Procedure

Execution of judgements. Refusal to order police assistance.

Résumé

En 1998, la cour d'appel de la province de Nador ordonne que des occupants illégaux d'un terrain privé en soient expulsés. Face à leur refus d'obtempérer, les propriétaires légaux du terrain demandent au gouverneur de la province l'aide de la police. Le gouverneur refuse, considérant que le recours à la force publique risquait en l'espèce de compromettre l'ordre public. En 2000, les propriétaires légaux attaquent sa décision devant le tribunal administratif d'Oujda, lequel leur donne satisfaction. Le représentant du gouvernement fait appel de cette décision devant la Cour Suprême, soutenant que le gouverneur, chargé du maintien de l'ordre public, devait lui subordonner l'exécution des décisions de justice. En 2003, la Cour Suprême rejette l'appel (et confirme le jugement du tribunal administratif), jugeant que le jugement d'expulsion ayant été rendu à l'encontre d'un seul des occupants sans titre, est entachée d'excès de pouvoir.

Summary

In 1998, the Court of Appeal of the province of Nador ordered the eviction of illegal occupants of a property. When the latter refused to abide by the ruling of the court, the lawful owners of the property requested police assistance from the governor of the province to enforce the eviction decision. The governor did not fulfil the request, alleging that the use of police force might undermine public order.

In 2000, the lawful owners of the property in question lodged an appeal before the Administrative Tribunal of Oujda against the governor's refusal to use police to enforce the court judgment. The Administrative Tribunal of Oujda ruled that the governor's decision was not justified.

The representative of the government appealed the ruling of the Administrative Tribunal of Oujda before the Supreme Court, arguing that the governor was responsible for preserving public order and that he alone decided the means to be used in the enforcement of court orders. In 2003, the Supreme Court rejected the appeal (thereby confirming the judgment of the Administrative Tribunal), considering that the governor's decision was unjustified and constituted an abuse of power on his behalf.

Décision

AU NOM DE SA MAJESTÉ LE ROI

Après en avoir délibéré conformément à la loi,

En la forme :

Attendu que l'appel formé par l'agent judiciaire du royaume, en date du 08/10/2001, est introduit dans les délais légaux et conformément aux conditions formelles prévues par la loi, son appel est recevable.

Au fond :

Attendu qu'il appert des pièces du dossier et du contenu du jugement attaqué qu'en date du 25/8/2000, les requérants (défendeurs en appel) ont inscrit une requête devant le tribunal administratif d'Oujda dont ils ont exposé qu'ils ont bénéficié, en date du 2/6/98, d'une décision rendue par la Cour d'Appel de Nador, sous n° 596/98, dossier civil n° 425/97, ordonnant l'annulation de l'arrêt objet d'appel et après évocation, l'expulsion de la partie occupante du terrain. Après la notification de ce jugement, un dossier d'exécution a été ouvert sous n° 1392/98 et lors de la mise en œuvre de la procédure d'exécution, la partie condamnée s'est abstenue de donner suite à la décision rendue. Une demande de réquisition de la force publique pour l'exécution de la dite décision a été présentée au gouverneur, suivie d'une réclamation gracieuse, qui sont restées sans suite. De ce fait, ils requièrent l'annulation de la décision implicite du gouverneur de la préfecture de Nador, pour motif qu'elle est entachée d'excès de pouvoir. Dans son mémoire en défense, l'agent judiciaire du royaume a soulevé, que selon le Dahir n° 163.75.1 du 15/2/1977, tel qu'il a été modifié, le gouverneur est chargé de préserver l'ordre public à l'intérieur de la préfecture ou la province et de se prémunir contre tout ce qui peut le déstabiliser; Qu'il est tenu par conséquent de s'abstenir de réquisitionner la force publique pour l'exécution d'une décision ayant acquis la force de la chose jugée lorsqu'il s'assure de l'existence de motifs, justifiant ce refus; Que la préservation de l'ordre public précède la réquisition de la force publique; Que le gouverneur de la préfecture a reçu plusieurs demandes qui visent l'évacuation d'un terrain d'une superficie de 73h, 920a et 410c; Que l'exécution de ce jugement est susceptible de léser 27 familles comprenant plus de 200 membres. Après discussion, le tribunal a ordonné l'annulation de la décision administrative prise par le gouverneur de la préfecture de Nador refusant la réquisition de la force publique avec toutes les conséquences juridiques qui en découlent.

Sur le moyen d'appel :

Attendu que l'intimé (l'agent judiciaire du royaume) a repris les mêmes moyens de défense, qu'il a précédemment soulevé devant le tribunal administratif, en considérant que l'article trois du dahir N°163.75.1 du 15/02/1977, relatif aux compétences des gouverneurs,

dispose que ces derniers sont chargés de préserver l'ordre dans la province et la préfecture, par conséquent le gouverneur est censé s'abstenir de donner suite à une demande de la réquisition de la force publique pour exécuter un jugement ayant acquis la force de la chose jugée, chaque fois qu'il est en présence de circonstances justifiant cette abstention, et que dans cette affaire, il ne s'agit pas d'une seule demande de la réquisition de la force publique mais d'un ensemble de jugements, au nombre de huit, en faveur des défendeurs en appel, concernant le même terrain; Que l'abstention est justifiée par le fait que les occupants du terrain, objet de jugement en exécution se sont réunis pour bloquer toute

opération d'exécution, en raison de leur possession de documents prouvant leur existence sur le dit terrain depuis quarante ans.

Attendu qu'il est incontestable que le gouverneur est chargé de préserver l'ordre et la sécurité dans le cadre de la police administrative et de lutter contre tout ce qui peut le toucher ou le déstabiliser. Mais en contre-partie, l'accès à la justice a pour objectif l'exécution des décisions judiciaires comportant la formule exécutoire, après épuisement de toutes les voies de recours.

Attendu qu'en se référant à la décision, objet de la demande d'exécution n° 596, rendue par la Cour d'Appel de Nador en date du 2/6/98, dans le dossier n° 425/97, il appert qu'elle est rendue contre Mme Blodr Molitsa seule, sans les autres personnes occupant le terrain, ce qui fait que le refus du gouverneur de donner suite à sa demande de réquisition sus-indiquée, est entaché d'excès de pouvoir, qu'il échet de confirmer le jugement attaqué.

Par ces motifs

La Cour Suprême confirme le jugement attaqué.

MEXIQUE

Tribunal fiscal de la Fédération **Compétences et attributions**

Le Tribunal fiscal de la Fédération peut être saisi dans les cas de contestation de toutes les affaires fiscales, pensions civiles et militaires, responsabilité de l'État, responsabilité des fonctionnaires publics, et dans le cas des affaires concernant l'interprétation et l'exécution des contrats de travaux publics.

Tous les arrêts rendus par le Tribunal fiscal sont susceptibles d'appel. Le contribuable peut exercer le « jugement d'amparo » et les autorités administratives, quant à elles, peuvent faire appel devant le pouvoir judiciaire.

Tribunal fédéral de justice fiscale et administrative.
Arrêt du 22 mars 2006
(Affaire n°:3740/02-17-03-3/552/03-PL-09-04-QC)

Procédure

Exécution des jugements. Non exécution d'une décision susceptible d'appel.
Ouverture dérogatoire d'un appel.

Procedure

Execution of judgements. Non-execution of an appealable decision.

Résumé

Conformément à la réglementation mexicaine en matière de propriété industrielle, les brevets déclarés dans un pays signataire du traité de coopération en matière de brevets (PCT) sont soumis aux délais établis par la législation du pays les ayant délivrés. En conséquence, l'exécution des décisions qui vont dans ce sens s'impose à l'autorité administrative. Le non-respect des décisions par l'autorité administrative constitue une faute par omission de nature à engager la responsabilité de la personne publique. Dans le cas de l'inobservation d'une décision en principe insusceptible d'appel, la partie affectée pourra quand même faire appel en indiquant les raisons constitutives de la faute et l'autorité administrative pourra faire l'objet de sanctions pécuniaires.

Summary

According to Mexican industrial property regulations, a patent awarded by a foreign country that has signed the Patent Cooperation Treaty is subject to the terms and deadlines specified by that country. Therefore, the execution of judgments pronounced accordingly is compulsory for administrative authorities. The non-execution of such decisions by an administrative authority constitutes unlawful omission. In cases of non-compliance with an unappealable judgment, the affected party may appeal by indicating the decisions deemed as omissions in the fulfilment of the judgment, and the administrative authority may be subject to monetary sanctions.

Décision

Petitioner: NOVARTIS AG.

Government defendant: Departmental coordinator of title granting and preservation of rights of the divisional office of patents of the Mexican industrial property institute.

Mexico City, Federal District, March 22, 2006.

HAVING viewed and examined the appeal filed by the legal representative of NOVARTIS AG for noncompliance with the judgment of July 7, 2004, issued by the Superior Chamber of this Court en Banc, to resolve in the above-style Administrative-Law Action, pursuant to the provisions of Article 239-B of the

Federal Fiscal Code [*Código Fiscal de la Federación*], the present ruling is hereby delivered;

FINDINGS OF FACT:

1st. PRESENTATION OF THE COMPLAINT. By a brief submitted on March 6, 2002, to the Central Filing Office of the Metropolitan Regional Chambers of this Court, Mr. JAVIER SAUCEDO CALDERÓN did appear on behalf of NOVARTIS AG., to demand the annulment of the ruling contained in the official communication No. 65132, dated December 11, 2001, issued by the Departmental Coordinator of Title Granting and Preservation of Rights, of the Divisional Office of Patents, of the Mexican Industrial Property Institute, resolving that it is not possible to accept its request for extension of the term of patent No. 187929 since such request was made too late, because such patent expired on the day after the end of its term pursuant to the provisions of Article 80, Section I, of the Industrial Property Act [*Ley de la Propiedad Industrial*].

2nd. – JUDGMENT IN THE ADMINISTRATIVE-LAW ACTION. On July 7, 2004, the Superior Chamber of this Court en Banc, issued a final judgment declaring the annulment of the challenged ruling, for specific purposes.

3rd. – WRIT OF REVIEW. Unsatisfied with the foregoing judgment, the Departmental Coordinator of Legal Proceedings of the Mexican Industrial Property Institute, on behalf of the government defendants, filed a writ of review on October 27, 2004, which was forwarded by rotation to the Fourth Collegiate Court on Administrative Matters of the First Circuit, who admitted it to process by the court order of November 26, 2004, and assigned it the case number RF.-371/2004.

4th. – JUDGMENT OF THE WRIT OF REVIEW. By a final judgment dated January 12, 2005, the Fourth Collegiate Court on Administrative Matters of the First Circuit, ruled:

“For the foregoing reasons and explanations and pursuant to Article 104, Section I-B, of the Political Constitution of the United Mexican States, Articles 184, 192 and 193, of the Amparo Act [*Ley de Amparo*] and 37, Section V, of the Organic Law of the Federal Judiciary [*Ley Orgánica del Poder Judicial Federal*], the court hereby rules:

ONE OF ONE. The fiscal writ of review filed by the Departmental Coordinator of Legal Proceedings, the unit in charge of the defense for complaints of the Mexican Industrial Property Institute; against the judgment of July seven, two four, (sic) delivered by the Superior Chamber of the Federal Court of Fiscal and Administrative Justice in the records of case 3740/02-17-03-3/552/03-PL-09-4, is hereby DISMISSED as inadmissible.”

5th. – APPEAL BROUGHT BY THE PLAINTIFF. – On June 29, 2005, MR. JAVIER SAUCEDO CALDERÓN, on behalf of NOVARTIS AG, pursuant to the provisions of Article 239-B of the Federal Fiscal Code [*Código Fiscal de la Federación*], submitted an appeal due to the total failure to comply with the unappealable judgment issued by this Chamber en Banc.

6th. – ADMITTANCE OF THE APPEAL. Through a court order dated September 14, 2005, the appeal brought by the plaintiff was admitted to process, pursuant to the provisions of Articles 26, Section IX, of the Organic Law of the Federal

Court of Fiscal and Administrative Justice [*Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*], and 239-B, Sections I, subsection b) and II, of the Federal Fiscal Code [*Código Fiscal de la Federación*], as the plaintiff informed the court of a lack of compliance with the judgment delivered by the Superior Chamber of this Court en Banc. Furthermore, an order was given for the authorities blamed for the noncompliance to be served process and for them to render their report.

7th. – RECEPTION OF THE REPORT RENDERED BY THE DIVISIONAL DIRECTOR OF LEGAL AFFAIRS OF THE MEXICAN INDUSTRIAL PROPERTY INSTITUTE AND FORWARDING TO THE JUSTICE WRITING THE PROPOSED OPINION. By a court ruling of October 26, 2005, receipt was acknowledged of the brief of the same month and year, whereby the Divisional Director of Legal Affairs of the Mexican Industrial Property Institute, on behalf of the government defendants, rendered the report related with the petition. Furthermore, the court ordered the appeal be turned over to the Judge writing the proposed opinion, Justice Luis Carballo Balvanera, to formulate the respective draft decision, who received the case for said purposes on January 19, 2006.

CONCLUSIONS OF LAW:

FIRST. COMPETENT JURISDICTION OF THE SUPERIOR CHAMBER EN BANC. The Superior Chamber en Banc of the Federal Court of Fiscal and Administrative Justice has competent jurisdiction to resolve the appeal filed by the plaintiff, pursuant to the provisions of Article 239-B of the Federal Fiscal Code [*Código Fiscal de la Federación*], in connection with Article 16, Section VI, of the Organic Law of the Federal Court of Fiscal and Administrative Justice [*Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*], since the judgment dated July 7, 2004, origin of the petition, was issued by the Superior Chamber of this Court en Banc.

SECOND. ADMISSIBILITY AND ANALYSIS OF THE PETITION. In order to determine whether the appeal filed by the plaintiff is admissible, the arguments made by the petitioner are transcribed hereunder:

A) PETITION.

“ONE OF ONE. The acts related hereinabove cause injury to my principal since they are an infringement of the rights of action asserted thereby as plaintiff in this lawsuit, which were acknowledged by the H. Federal Court as admissible and grounded in law, because NOVARTIS AG is the recipient of the judgment of merit delivered in these case files in which context it earned the annulment of contested government action, so that the authorities shall render void official communication number 65132 dated December 11, 2001, signed by the Departmental Coordinator of Title Granting and Preservation of Rights of the Divisional Office of Patents of the Mexican Industrial Property Institute and issue another acknowledging the extension of the terms of patent 187929 entitled ‘Propenylamines, Procedure for its Production and Pharmaceutical Compositions Containing Them’ until August 5, 2005.

As mentioned, as of the date of this petition, the defendant Institution has done absolutely nothing to comply with the judgment to which I have been referring, having exceeded the term of 4 months set forth in the third-to-last paragraph of

Article 239 of the Federal Fiscal Code [*Código Fiscal de la Federación*] for such purposes and without having restored my principal's industrial property rights which were violated by said authority.

My principal indicated as the government action being contested in the text of part II Roman visible on page 3 of the initial written complaint, the issuance, contents and scope of the ruling expressed in the important official communication 65132 dated December 11, 2001, signed by the Departmental Coordinator of Title Granting and Preservation of Rights of the Mexican Industrial Property Institute.

Wherefore, for the authorities of the Mexican Industrial Property Institute to properly fulfill the judgment delivered in these court files, they must carry out the following:

a) Issue a ruling to render null and void the aforementioned official communication 65132 dated December 11, 2001 and issue another whereby they acknowledge that patent 187929 entitled "Propenylamines, Procedure for its Production and Pharmaceutical Compositions Containing Them" is in force and is effective until August 5.

b) In the official communication that is issued by the authority, the official in charge of the publishing of the Industrial Property Gazette, called the Divisional Assistant Director of Technological Information Products of the Mexican Industrial Property Institute shall be ordered to proceed to publish in said Gazette the details of the aforementioned patent and the date of conclusion of its effects, i.e., August 5, 2005.

c) In the same terms, the official mentioned in the preceding paragraph shall be ordered to include in the publishing of the Extraordinary Edition of the Industrial Property Gazette regarding Allopathic Medicines, the products protected by patent 187929 consisting in 'Propenylamines, Procedure for its Production and Pharmaceutical Compositions Containing Them'.

The publications mentioned in subsections b) and c) above, are a natural and legal consequence of the government action being contested and stem from Article 8 of the Industrial Property Act [*Ley de la Propiedad Industrial*], which orders the publication of every act concerning industrial property, and Article 47 Bis of the Regulations of the Industrial Property Act [*Reglamento de la Ley de la Propiedad Industrial*], which sets forth that in the case of patents granted to allopathic medicines, the Institute in question shall publish in the Gazette a list of products which should be subject to industrial protection according to the active substance or ingredient, specifying the term of the respective patent.

In the respective chapter of this brief I offer as evidence a draft or prior format of the edition of the Industrial Property Gazette, related with the publication of patents allopathic medicines in force which the Mexican Industrial Property Institute has in preparation, and which it shall have to place in circulation prominently, which fails to include patent 187929 consisting in "Propenylamines, Procedure for their Production and Pharmaceutical Compositions Containing Them" which puts my principal at the risk of any third party unlawfully appropriating the invention and obtaining the benefits of working it with the habitual undermining of the rights of NOVARGIS (sic) AG as owner of such patent.

Since none of the actions mentioned previously have been carried out, the authorities of the Mexican Industrial Property Institute have committed grievances against my principal because, as stated above, the administrative authority is ignoring the judgment delivered in these court files and is implicitly disobeying the finding of the Hon. Federal Court which issued the foregoing orders, denying the recognized right of my principal.

So then, since the government defendant has disavowed the binding nature of the judgment issued by said Hon. Superior Chamber on July 7, 2004, drafted on August 23, 2004, the defendant Institute is acting against the law, particularly Article 237 of the Federal Fiscal Code [*Código Fiscal de la Federación*] and is arbitrarily opposing a judgment grounded in law, hence it is unquestionable that the government defendant is responsible for contravening the suspension.

Wherefore, my principal requests that once the preceding assignment of errors has been studied, the appeal be declared grounded and admissible, and the government defendant be ordered to comply with the judgment forthwith, warning it of the application of enforcement measures in case of resistance or negligence.”

B) REPORT BY THE AUTHORITY.

“DIVISIONAL OFFICE OF LEGAL AFFAIRS
DEPARTMENTAL COORDINATION OF LEGAL PROCEEDINGS

Official communication: JNTF.-2005. 1757

P.-187929

FILE 3740/02-17-03-3/552/03-PL-09-04-QC

RE: Report rendered in respect of the appeal filed by Mr. Javier Saucedo Calderón on behalf of NOVARTIS A.G. in the above-styled action for annulment.

Mexico City, Federal District, October 10, 2005.

MEMBERS OF THE SUPERIOR CHAMBER OF THE FEDERAL COURT OF FISCAL
AND ADMINISTRATIVE JUSTICE

BY HAND

REF: Your official communications numbers 110-8934 and 1108936 both dated October 4, 2005, received in this Institute on the 7th of the same month and year.

The Divisional Director of Legal Affairs of the Mexican Industrial Property Institute, on behalf of the government defendants signs with the legal capacity bestowed thereon by Articles 200 of the Federal Fiscal Code [*Código Fiscal de la Federación*] and pursuant to Articles 7 Bis 2, of the Industrial Property Act [*Ley de la Propiedad Industrial*], published in the Official Gazette of Mexico on August 2, 1994; 1, 2, 3, Section V, subsection i), 4, 5 and 20, Section I, of the Regulations of the Mexican Industrial Property Institute [*Reglamento del Instituto Mexicano de Propiedad Industrial*], published ON DECEMBER 14, 1999, amended and complemented on July 15, 2004, by publication in the aforementioned official organ of dissemination; 1, 2, 3, 4, 5, ninetieth paragraph, 11, Section V, 15 first paragraph and Section II, 24, Section I, and 38, of its Organic Charter; 1, 12, subsection a), of the Ruling that Delegates Powers to the Adjunct Directors General, Coordinator, Divisional Directors, Incumbents of the Regional Offices, Divisional Assistant Directors, Departmental Coordinators and other Subordinates of the Mexican Industrial Property Institute [*Acuerdo que Delega Facultades en los Directores Generales Adjuntos, Coordinador, Directores Divisionales, Titulares de las Oficinas Regionales,*

Subdirectores Divisionales, Coordinadores Departamentales y otros subalternos del Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial], published on December 27 and 15, 1999 and August 4, 2004, in the Official Gazette of Mexico, respectively I do hereby appear in order to set forth:

That I am hereby appearing in order to render a report in respect of the petition filed before your Hon. Superior Chamber.

ONE OF ONE. The plaintiff sets forth in its written appeal that these authorities have committed grievances against it, by having disobeyed the finding of the Hon. Court and failing to comply with the judgment issued in this action.

In that respect, the appeal filed against the authorities I represent is baseless, since to date the decision dated July 7, 2004, is not unappealable, because by a court order of February 21, 2005, the Office of Clerk of the Hon. Court rendered void the ruling of the 3rd of the same month, as transcribed hereunder:

'... the ruling of the 3rd of the present month, in this file, is rendered void solely and specifically regarding '... with another, return (sic) the principal case to the Chamber of origin; and, having done the foregoing, file it as completely concluded.'

In that sense, as the aforementioned court order dated February 3, 2005 was rendered void, this authority was prevented from complying with the existence of a matter that is not concluded, wherefore (sic) NO DISOBEDIENCE EXISTS ON THE PART OF THIS Institute, as the plaintiff falsely states; quite the contrary, this authority has acted in strict compliance with the orders of the Hon. Court.

Furthermore, (sic), we are also presented with the fact that Section IV of Article 239 of the Federal Fiscal Code [*Código Fiscal de la Federación*] sets forth:

'Article 239. The final judgment may:

[...]

IV. Declare the existence of an individual right and order compliance with an obligation, as well as declare the annulment of the contested ruling.

If the judgment obliges the authority to carry out a certain action or begin a procedure, it shall be fulfilled within a term of four months counted as of the date on which the judgment becomes unappealable. Within said term, the final ruling shall be issued, even when the terms set forth in Articles 46-A and 67 of this Code have elapsed.

[...]

From the aforementioned Article, it emerges that when the tax judgment obliges the authority to carry out a certain action, the latter shall be fulfilled within a term of four months counted as of the date on which the judgment shall have become unappealable.

So then, it is clear that in order to be able to comply with a ruling, it is necessary for said ruling to have become final and conclusive and immediately available for execution. Furthermore, Article 356 of the Federal Code of Civil Procedures [*Código Federal de Procedimientos Civiles*] (applied to supply any deficiency in the legislation, pursuant to Article 197 of the Federal Fiscal Code [*Código Fiscal*

de la Federación], sets forth that a judgment becomes final and conclusive and immediately available for execution in the following cases:

Article 356. The following judgments shall become final and conclusive and immediately available for execution:

I Those which admit no appeal;

II Those which, admitting some appeal, are not appealed or which, after having been so, the filing is declared abandoned, or the appellant has abandoned it, and

III Those expressly consented to by the parties, their legal representatives or their attorneys-in-fact with sufficient power of attorney.

Article 357. In the cases of Sections I and III of the previous Article, judgments become final and conclusive and immediately available for execution by operation of law. In the cases of Section II, a court decree, which shall be made at the request of an interested party. The decree shall be made by the court of appeal, in the ruling declaring the appeal abandoned. If the judgment is not appealed, then after the clerk of the court has certified this circumstance, and in case of abandonment, it shall be made by the court in the presence of the requesting party.

Given the aforementioned Articles, we are presented with the situation that in order to consider that the judgment delivered in the action for annulment has become unappealable, i.e., that it is now final and conclusive and immediately available for execution, a court decree is required determining just that.

In that respect, as stated, in order to be able to comply with the decision issued in the present action for annulment case, it was indispensable for the Hon. Superior Chamber to notify this authority of the express declaration that the judgment in question was unappealable, which in the instant case has not happened.

However, in the instant case, we see that as set forth in the court order dated February 21, 2005, the Office of the General Clerk of the Hon. Court rendered void the ruling of the 3rd of the same month, i.e., to date, the judgment whose fulfillment is being claimed, is still not unappealable, since in addition to what has already been stated, by a court order dated September 8, 2005, the Hon. Superior Chamber expressly stated that in the present action for annulment case, there are still matters pending process, wherefore the judgment issued is evidently not yet unappealable.

In light of the foregoing, it is clear these authorities is (sic) prevented (sic) from complying with the ruling in the judgment rendered in the action for annulment that concerns us, since the present matter is still not concluded.

In the aforementioned circumstances, it is clear that these authorities have acted (sic) in strict compliance with the law and have not caused the plaintiff any grievance, therefore, this Institute has no liability.

For the foregoing explanations and grounding in law, we respectfully pray the HON. SUPERIOR CHAMBER:

FIRST. Enter my appearance in due time and proper form rendering the report contained in this brief.

SECOND. In due course and after the respective legal procedures, pronounce the appeal filed by the plaintiff baseless.

SINCERELY

THE DIVISIONAL DIRECTOR OF LEGAL AFFAIRS

C) ANALYSIS AND RESOLUTION.

In the opinion of the Justices of the Superior Chamber of this Court, the appeal filed by the plaintiff is admissible and grounded in law, in light of the following:

Firstly, Article 239-B of the Federal Fiscal Code [*Código Fiscal de la Federación*], in the pertinent part, reads verbatim:

“Art. 239-B. In cases of noncompliance with an unappealable judgment or interlocutory judgment that has granted an unappealable stay of execution, the affected party may appeal, once only, to the Chamber of the Court which delivered the judgment, according to the following rules:

I. It shall be admissible against the following actions:

- a) A ruling which unduly repeats the annulled ruling or which is excessive or defective, when such ruling is issued in fulfillment of a judgment.
- b) When the authority fails to comply with the judgment, after the statutory term has elapsed.
- c) If the authority fails to comply with the order of unappealable stay of execution of the government action contested in the action for annulment.

II. A written filing shall be made to the justice in control of the proceedings or justice writing the proposed opinion, within the fifteen days following the day on which the notification of the action or the ruling which causes it has taken effect. In the premise provided in subsection b) of the foregoing section, the petitioner may file the appeal at any time, unless the right thereof has lapsed.

Such brief shall contain the reasons why it is deemed that there was an excess or defect in the fulfillment of the judgment, repetition of the annulled ruling, or else expression of the omission in the fulfillment of the judgment in question.

The justice shall request a report from the authority to which the noncompliance with the judgment is attributed, which the authority shall render within a term of five days, in which, if applicable, the action or omission that gave rise to the appeal shall be justified. After such term, either with or without the report, the justice shall give account to the respective Chamber or Section, which shall pronounce within five days.”
(Emphasis added):

The foregoing transcription shows that for the appeal to be admissible, if a failure to comply exists, the following elements are required:

1. An unappealable judgment.

2. The appeal shall be filed once only.
3. The authority shall be blamed for the failure to comply with the judgment, after the statutory term has elapsed.
4. The appeal may be filed at any time, unless the right of the appellant has lapsed.

In order to determine whether the appeal is admissible in the case, below is a study of the foregoing elements in the instant case.

1. Unappealable judgment. In the instant case, that requirement is met, since on July 7, 2004, the Superior Chamber of this Court en Banc, issued the final judgment, whose pertinent parts read verbatim:

“In that sense, this Chamber deems the first exception of the plaintiff grounded in law, since indeed Transitory Article Twelve of the Industrial Property Act [*Ley de la Propiedad Industrial*] prescribes a special rule for the term of patents, by setting forth that it shall end on the date on which it does so in the country where the first application has been presented, i.e., that Mexico recognizes the same term for those patents as the one granted in the country in question, member of the Patent Cooperation Treaty, with the sole restriction that ‘in no case... shall it exceed 20 years, counted as of the presentation date of the patent application en Mexico.’”

Therefore, in this case the aforementioned precept turns out to be applicable, and must be observed in all aspects, wherefore, since the Mexican Industrial Property Institute did not consider it in such manner, its ruling is incorrectly grounded in law and fact.

In point of fact, it is enough for the now plaintiff to have evidenced to the Mexican Industrial Property Institute that the term of the patent was extended in the country where the first application was present for the Mexican patent to follow the same fate by express provision of the Law.

The contested ruling is illegal since it attempts to ignore the legal effect expressly accepted by the precept under analysis, to give the same term to the Mexican patent as the one recognized in the country in question, member of the aforementioned Treaty, employing the baseless argument of qualifying the application in which the extension was proposed as an extension, owing to it having been presented days after August 6, 2000, in which the European patent had expired, given that under no precept of the applicable law was it invoked as a regulator of such qualification of lateness and of the legal effect which the defendant seeks, from which the lapsing of the Mexican patent was produced.

The fact that it was only on August 31, 2000, when the plaintiff made the Mexican Industrial Property Institute aware of it having obtained an extension of term of the European patent for five more years, until August 5, 2005, is not sufficient grounds for the defendant to maintain, with no legal basis, that the Mexican patent has lapsed, due to lateness of the notice, since indeed by proper application of the provisions of the last paragraph of Transitory Article Twelve of the applicable law, the continuance or extension of term granted in the country in question must have the correlative effect of also extending the term for the Mexican patent, wherefore although it might have been expedient to inform the Mexican authority

of the continuance obtained before the date on which it had expired, this cannot be an obstacle for expressly acknowledging the legal effect which the very text of the law already grants, to acknowledge the Mexican patent as valid until the same date on which it expires in the country which originally granted it, since the term of the patent is not governed by the notification given by its owner of the extension obtained, but by the provisions contained in the law.

Finally, the second exception made by the plaintiff is also grounded in law, with respect to the fact that Article 80, Section I, of the applicable Law is not applicable to the case, given that the plaintiff did legally evidence that the Mexican patent continues in force, since its expiration coincides with August 6, 2005, the date on which it concludes in Switzerland, the country where it obtained the European patent and, if it is also demonstrated that on said date, the twenty years counted as of December 20, 1991 when the respective patent application was presented in Mexico are not exceeded, thereby respecting the statute of limitations of the last paragraph of Transitory Article Twelve of the applicable Law. It is therefore evident that the Mexican patent 187929 has not yet expired and consequently, that Article 80, Section I, is not applicable to the case, wherefore the contested ruling is illegal due to an incorrect grounding in law and fact.

To conclude then, contrary to the argument of the authority in the contested ruling, patent No. 187929, whose owner is the plaintiff company, has not lapsed since the plaintiff evidenced to the Mexican Industrial Property Institute that the term of the European patent was extended until August 5, 2005, which became applicable operation of law to the Mexican patent.

Wherefore and since the concepts contested by the plaintiff are grounded in law, the annulment of the challenged ruling must be declared, so that the defendant shall issue another to extend the term of patent No. 187929, until August 6, 2005, the date on which the European patent shall end.”

Nevertheless, against the judgment in question, the Departmental Coordinator of Legal Proceedings of the Mexican Industrial Property Institute filed a writ of review, which was dismissed by the Fourth Collegiate Court on Administrative Matters of the First Circuit, by a final judgment of January 12, 2005, visible on pages 172 through 180 of the file formed on account of the aforementioned writ, as corroborated with the following transcription:

“For the foregoing reasons and explanations and pursuant to Article 104, Section I-B, of the Political Constitution of the United Mexican States, Articles 184, 192 and 193, of the Amparo Act [*Ley de Amparo*] and 37, Section V, of the Organic Law of the Federal Judiciary [*Ley Orgánica del Poder Judicial Federal*], the court hereby rules:

ONE OF ONE. The fiscal writ of review filed by the Departmental Coordinator of Legal Proceedings, the unit in charge of the defense for complaints of the Mexican Industrial Property Institute; against the judgment of July seven, two four, (sic) delivered by the Superior Chamber of the Federal Court of Fiscal and Administrative Justice in the records of case 3740/02-17-03-3/552/03-PL-09-4, is hereby DISMISSED as inadmissible.”

The aforementioned final judgment was notified to the government defendant on February 15, 2005, as is corroborated with the respective records of notification visible on pages 184 through 185 of the file formed on account of the aforementioned writ, practiced by this Court in compliance with the ruling of February 3 of the aforementioned year, whereby the then chief justice thereof ordered the notification to the parties of ruling and of the final judgment pronounced on January 12, 2005, by the Fourth Collegiate Court on Administrative Matters of the First Circuit.

So then, if the aforementioned final judgment was notified to the government defendant on February 15, 2005, such notification became effective on the following business day pursuant to the provisions of Article 255 of the Federal Fiscal Code [*Código Fiscal de la Federación*], wherefore it is evident that the judgment of July 7, 2004, delivered by this judge became unappealable as of February 17, 2005.

The foregoing is confirmed with the circumstance that the plaintiff failed to file any objection against the judgment of July 7, 2004, wherefore it is concluded that in the instant case this requirement of admissibility is fulfilled, because the plaintiff filed the appeal that concerns us on June 29, 2005, i.e., after the judgment in question became unappealable.

On that point, the Divisional Director of Legal Affairs of the Mexican Industrial Property Institute states that the appeal filed is baseless because in her opinion the judgment of July 7, 2004, is not unappealable, since by a court order of February 21, 2005, the Office of Clerk of that Court rendered void the ruling of the 3rd of the same month and year.

The preceding argument is baseless and, therefore, must be dismissed, because it is true that by a court order of February 21, 2005, the Office of Clerk of the Superior Chamber of this Court rendered void the ruling of the 3rd of the same month and year; however, the authority overlooks the fact that in the aforementioned court order of February 21, it clearly stated the scope of such decision, by setting forth that the ruling of February 3, 2005 was only rendered void in the part where the principal file was ordered to be sent to the Chamber of origin and to be filed as concluded business, on account of a request made by the Fourth District Court on Administrative Matters in the Federal District of Mexico, so that certified copies of the aforementioned file would be sent thereto since they were considered necessary to resolve an indirect writ of amparo filed by the plaintiff against actions by the Mexican Industrial Property Institute.

So then, it is evident that the impediment invoked by the authority in its report for complying with the judgment delivered by this judge on July 7, 2004, does not exist, because, and I repeat, it became unappealable as of February 17, 2005, for the reasons set forth in the preceding paragraphs.

2. The appeal shall be filed once only. In connection with this requirement, it should be mentioned that in this case the records forming the case file do not show that another appeal has been filed against the judgment delivered by this Chamber en Banc on July 7, 2004, nor is such fact shown by the statements made by the parties, wherefore it should be presumed that the plaintiff has only filed the appeal concerning us here.

3. The authority shall be blamed for the failure to comply with the judgment, after the statutory term has elapsed. In that respect, it should be noted that the second paragraph of Article 239, of the Federal Fiscal Code [*Código Fiscal de la Federación*], sets forth the following:

“[...]

If the judgment obliges the authority to carry out a certain action or begin a procedure, it shall be fulfilled within a term of four months counted as of the date on which the judgment becomes unappealable...”

In that sense, if the judgment delivered by this Chamber en Banc became unappealable, as was evidenced hereinabove, on account of the fact that the plaintiff, within the legal term, failed to file any means of appeal against it, and that the fiscal writ of review attempted by the authority was dismissed, which decision was notified thereto, through the Departmental Coordinator of Legal Proceedings, of the Divisional Office of Legal Affairs, of the Mexican Social Security Institute, on February 15, 2005, as is evident from the corresponding record of notification contained on page 85 of the case file; it is clear that the term referred to by the second paragraph of Article 239, of the Federal Fiscal Code [*Código Fiscal de la Federación*], transcribed above, ran from February 17 to June 17 of 2005. Consequently, if the now petitioner blames the authority for failing to comply with the judgment issued by this Chamber, through its appellate brief submitted at the Central Filing Office of this Superior Chamber on June 29, 2005, it is clear that the appeal is admissible.

4. The appeal may be filed at any time, unless the right of the appellant has lapsed. In the instant case, there is no evidence that the right of the petitioner has lapsed under the statute of limitations, wherefore it is presumed that the appeal has been filed within the legal term.

In this frame of mind and since the case fulfills all the requirements for the admissibility of the appeal, a study thereof is made hereunder.

In the opinion of the Justices of the Superior Chamber en Banc of this Court, the appeal filed by the plaintiff is grounded in law, because the authority, upon rendering its report, fails to evidence that it has lawfully complied with the finding in question.

In point of fact, in the authority’s report it expressly accepts that it has not complied with the judgment issued by this Chamber en Banc and seeks to justify its noncompliance by arguing that the judgment has not become unappealable, since by a court order dated February 21, 2005, the Office of the General Clerk of this Court rendered void the ruling of the 3rd of the same month, in the part related to the fact that “the case be filed as completely concluded”, combined with the fact that by a court order dated September 8, 2005, it was expressly stated that in the present action for annulment case, there are still matters pending process, wherefore the authority states it is prevented from complying with the judgment issued by this Chamber en Banc.

Furthermore, the authority states that Article 239 of the Federal Fiscal Code [*Código Fiscal de la Federación*] sets forth that in order to comply with the decision it is necessary for it to become unappealable, i.e., to become final and conclusive and immediately available for execution; and if under Articles 356 and 357 of the

Federal Code of Civil Procedures [*Código Federal de Procedimientos Civiles*], applied to supply any deficiency in the fiscal legislation, none of the premises contemplated in the former Article are effective, nor is there an express declaration that the judgment in question is unappealable, in accordance with the latter Article of those cited, then it is evident, in its opinion, that it is prevented from complying with the judgment.

It is therefore clear that in the instant case, the appeal by the plaintiff is admissible and grounded in law, since given the direct imputation that the authority did not comply with the judgment issued by this Chamber en Banc, clearly the authority to which the noncompliance with the judgment is attributed was supposed to evidence otherwise in its report, i.e., that it duly complied with the judgment delivered by this Court, which did not occur in this case.

The foregoing finding is not undermined by the authority's argument that the judgment in question has not become unappealable, considering that there exist court orders issued by the Office of Clerk of the Court in which various proceedings are observed aimed at continuing with the processing thereof.

Such a statement is baseless, since as mentioned in the foregoing paragraphs, the judgment whose fulfillment is being requested was only contested by a writ of review, which was dismissed by the Collegiate Court that heard it, wherefore it is evident that such decision has become unappealable.

Moreover, it is worthwhile defining doctrinally the concept of unappealable judgment, on the understanding that the Federal Fiscal Code [*Código Fiscal de la Federación*] fails to provide us with a specific concept of the term.

In that respect, the dictionary *Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, in its second edition, year 2004, pages 275 and 395; indicates the following:

"JUDICIAL DECISIONS...

Moreover, judicial judgments can be divided into two main sectors: a) definitive judgments, which decide the merits of the case, but which admit means of appeal before judicial bodies of greater hierarchy, and b) unappealable judgments, those which cannot be contested by any means of appeal, wherefore they have become final and conclusive and acquire the authority of *res judicata*."

"JUDGMENT...

On the other hand, we find no precise definition of the concept of the unappealable judgment, i.e. that which admits no means of contestation and which therefore has acquired the authority of *res judicata*..."

(Emphasis added)

Furthermore, the dictionary *Diccionario Jurídico Espasa*, Editorial Siglo XXI, discusses the term, specifying the following:

"Unappealable. Those against which there is no appeal, either because the law contemplates none, or if such appeal is contemplated, because the legal term has elapsed without either of the parties having presented one.

(Emphasis added)

It is observed from the foregoing definitions that the procedural criterion for considering that a jurisdictional decision has become unappealable, is that no means of appeal is admissible against it, either because the law contemplates none, or if such appeal is contemplated, because the legal term has elapsed with none of the parties having presented one.

Hence, in any of the foregoing hypotheses, the judgment shall become unappealable, acquiring the nature of *res judicata*, i.e., “it shall be definitive or invariable, not subject to review” [quote from the book *Teoría General del Proceso*, author Cipriano Gómez Lara, 8th Edition, Mexico, Editorial Harla, 1990, page 336].

In this lawsuit, having delivered the judgment of July 7, 2004, the government defendant filed a fiscal writ of review fiscal, which was dismissed by the Collegiate Court for lack of right of action of the petitioner; hence the judgment rendered by this Judge became unappealable, on the understanding that no means of contestation against such determination is admissible because the legal term which the plaintiff had to challenge it had elapsed, and because no means of contestation was admissible for the government defendant.

In point of fact, for the plaintiff, the legal term set forth in Article 21 of the Amparo Act [*Ley de Amparo*] has elapsed, since the court records show that it has not filed any means of contestation against the judgment of July 7, 2004; whereas for the government defendant there is no admissible means of contestation since it exhausted the proper legal procedure, which was dismissed by the Collegiate Court, leaving no possibilities of combating its content, as provided by Article 104, Section I-B, of the Political Constitution of the United Mexican States, where it is textually set forth that no action or appeal shall be admissible against the decisions issued by the Collegiate Courts hearing writs of review filed against the definitive decisions of the administrative-law courts.

Although this is true, there are procedures subsequent to the issuance of the judgment, whereby various matters of the trial are ruled upon, which cannot serve as grounds from arguing that the judgment has not become unappealable; since as specified, the criterion which marks a judgment as unappealable is that no means of contestation shall be admissible against it, which is fulfilled in the instant case, given the considerations expressed hereinabove.

Therefore, in terms of the judgment rendered by this Judge, on July 7, 2004; the government defendant is bound to issue a decision acknowledging the extension of the term of patent number 187929, from August 6, 2000, the date on which said authority considered it had lapsed, until August 6, 2005, the date on which the European patent ended; which situation the authority itself expressly acknowledged did not occur, making this appeal clearly admissible and grounded in law.

Finally, the statements made by the authority that the judgment of this Judge has not become unappealable are also baseless, pursuant to the terms of Articles 356 and 357 of the Federal Code of Civil Procedures [*Código Federal de Procedimientos Civiles*], applied to supply any deficiency in the fiscal legislation.

The foregoing is so because it is clear that the Federal Fiscal Code [*Código Fiscal de la Federación*] does not refer to the fact that the judgment shall become final and conclusive and immediately available for execution, but that it become unappealable, a concept that was detailed hereinabove and which is evidenced in the

present case, since the writ of review attempted by the authority was dismissed and there is not means of defense against said dismissal, therefore, contrary to the authority's claim, it is not necessary for any judicial declaration to exist for the judgment to be understood as unappealable, since this occurs when it cannot be challenged by any legal means, which did occur in this case.

So then, it is clear that Article 239-B of the Federal Fiscal Code [*Código Fiscal de la Federación*] provides for no further elements to consider the appeal admissible, other than the judgments of this Court shall have become unappealable.

Wherefore, since the appeal filed by the plaintiff is admissible, it is proper to duly comply with the provisions of Article 239-B of the Federal Fiscal Code [*Código Fiscal de la Federación*], whose relevant part reads verbatim:

"Art. 239-B.

[...]

III.-...

The ruling referred to by this section shall also be notified to the superior of the officer responsible, the latter meaning whoever ordered or repeated the action, so that he may proceed as hierarchically proper, and the Chamber shall impose a fine of between thirty and ninety times his normal daily wage, taking into account the hierarchic level, the reoccurrence and the significance of the damage caused with the noncompliance.

[...]

V. If the Chamber determines there was a complete failure to comply with the judgment, it shall grant the officer responsible twenty days to comply with the decision. In this case, action shall also be taken in accordance with the terms of the second paragraph of Section III of this Article.

[...]"

In that context, it is proper to:

1. Grant the Departmental Coordinator of Title Granting and Preservation of Rights, of the Divisional Office of Patents, of the Mexican Industrial Property Institute, twenty days to comply with the determination issued by this Superior Chamber en Banc of this Court, dated July 7, 2004, in his capacity as government defendant.
2. Notify this determination to the Director General of the Mexican Industrial Property Institute, in his capacity as superior of the officer responsible, to proceed as hierarchically proper.
3. Impose upon Mr. Gerardo Molina Rangel, in his capacity as Departmental Coordinator of Title Granting and Preservation of Rights, of the Divisional Office of Patents, of the Mexican Industrial Property Institute, domiciled at Calle Arenal # 550, Colonia Tepepan, Delegación Xochimilco, Zip Code 16020, in Mexico City, Federal District, a fine of thirty times his normal daily wage.

This Chamber en Banc has not overlooked the fact that the extension of patent number 187929, was until August 6, 2005, the date on which the European patent ended, i.e. a date prior to the issuance of this determination; which situation makes it necessary, in terms of the determination of July 7, 2004, for the

government defendant to issue a new ruling declaring the extension of the term of the patent, from August 6, 2000, the date on which it was considered lapsed by said authority, until August 6, 2005, the date on which the European patent ended; which is justified because only thus is the plaintiff given legal certainty and its rights acquired up to that date respected, wherefore, since that order was not fulfilled by the authority, it is clear that it affect the legal sphere of the plaintiff company.

For the foregoing reasons and explanations, pursuant to the provisions of Articles 239-B, Sections I, III, second paragraph, and V, of the Federal Fiscal Code [*Código Fiscal de la Federación*], and 16, Section VI, of the Organic Law of the Federal Court of Fiscal and Administrative Justice [*Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*], this court hereby determines:

I. The appeal attempted by the plaintiff is admissible and grounded in law, as specified in the Second Conclusion of Law of this decision.

II. The Departmental Coordinator of Title Granting and Preservation of Rights, of the Divisional Office of Patents, of the Mexican Industrial Property Institute, is granted twenty days to comply with the definitive judgment rendered by this Superior Chamber en Banc, dated July 7, 2004.

III. The aforementioned Departmental Coordinator of Title Granting and Preservation of Rights is fined the sum of thirty times his normal daily wage, in the terms specified in the final part of the Second Conclusion of Law of this decision.

IV. Issue the official communications referred to by the Second Conclusion of Law of this decision as stated therein and in due course, the one addressed to the Treasury of the Federation, enclosing a copy of this decision, to carry out the fines imposed.

V. LET IT BE KNOWN TO THE PARTIES. With an authorized copy of this decision, send the case to the THIRD REGIONAL CHAMBER HIDALGO-MEXICO, once a definitive ruling has been issued and, in due course, have it filed as a case concluded.

So ruled by the Superior Chamber en Banc of the Federal Court of Fiscal and Administrative Justice, in a session of March 22, 2006, by unanimity of 9 votes of the Justices Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, María del Consuelo Villalobos Ortiz, Jorge Alberto García Cáceres, Alejandro Sánchez Hernández, María Guadalupe Aguirre Soria, Silvia Eugenia Díaz Vega, Olga Hernández Espíndola, Guillermo Domínguez Belloc y Luis Malpica y de Lamadrid. The Justices Luis Carballo Balvanera and Manuel Luciano Hallivis Pelayo were absent.

The Judge writing the proposed opinion was Justice Luis Carballo Balvanera, whose analysis was approved.

This draft was formulated on April 26, 2006 pursuant to Articles 26, Section VI, and 37, Section III, of the Organic Law of the Federal Court of Fiscal and Administrative Justice [*Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*]. Signed by Justice Luis Malpica y de Lamadrid, Chief Justice of the Federal Court of Fiscal and Administrative Justice, before Ms. Rosana Edith de la Peña Adame, General Clerk of the Court, who attested the foregoing.

MONACO

Tribunal suprême **Compétences et attributions**

Le Tribunal Suprême de la Principauté de Monaco a été créé par la Constitution de 1911 et réorganisé au moment de la révision de 1962. Il a cette particularité d'être à la fois juge constitutionnel et juge administratif.

En tant que juge constitutionnel, il connaît des recours intentés par toute personne concernée par une loi et déposés dans un délai de deux mois à compter de sa promulgation.

En tant que juge administratif, Il est compétent pour statuer sur les recours en annulation dirigés contre tous les actes administratifs, y compris les Ordonnances Princières. Il ne s'agit donc que « des recours pour excès de pouvoirs » au sens français car le « plein contentieux », c'est-à-dire les litiges concernant principalement les contrats et la responsabilité de l'administration relèvent de la juridiction judiciaire. Néanmoins, le Tribunal Suprême est compétent pour condamner l'État ou une autre personne publique en raison du préjudice résultant d'une loi déclarée non-conforme ou d'un acte administratif annulé.

Le statut du Tribunal Suprême résulte des articles 88 à 92 de la Constitution et de l'Ordonnance du 16 avril 1963 modifiée sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal.

Tribunal Suprême

Décision du 7 juin 2004, M. C/ Centre Hospitalier Princesse Grace

Procédure

Conséquence d'une annulation juridictionnelle pour vice de procédure. Faculté pour l'administration de reprendre le même acte au terme d'une procédure régulière.

Procedure

Annulment of a decree due to procedural grievance. Consequences. Power to re-issue a decree.

Résumé

Un médecin, licencié pour insuffisance professionnelle, intente un recours contre le Centre Hospitalier Princesse Grace devant le Tribunal Suprême, qui annule la décision du directeur du centre pour vice de procédure. Le Tribunal Suprême admet cependant qu'un acte annulé pour vice de forme ou de procédure peut être repris par l'administration à condition de respecter cette fois les règles de forme ou de procédure mais sans que la nouvelle décision ait un effet rétroactif.

M. M. intente un second recours contre la nouvelle décision prise par le Centre hospitalier, mais le Tribunal Suprême conclut au rejet, jugeant que le centre hospitalier a respecté les règles de procédure.

Summary

A doctor who had been dismissed by the Princess Grace Hospital for malpractice brought an action against his former employer before the Supreme Tribunal, which quashed the hospital decision due to a procedure grievance.

However, the Supreme Tribunal acknowledged an administration's right to re-adopt a decision that has been annulled due to a procedural defect or technical irregularity, but this new decision will not be retroactive.

Upon a new dismissal decision of the hospital, the doctor filed a second action before the Supreme Tribunal, which rejected it, considering that the hospital had this time respected the procedure rules.

Décision

Recours en annulation de la décision en date du 21 juillet 2003 du Directeur du Centre Hospitalier Princesse Grace par laquelle il est mis fin au contrat de travail du docteur M.

En la cause de :

Monsieur Thierry M. contre le centre hospitalier Princesse Grace

LE TRIBUNAL SUPRÊME

Siégeant et délibérant en assemblée plénière et statuant en matière administrative

Vu la décision attaquée;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier;

Vu la Constitution notamment son article 90;

Vu l'Ordonnance Souveraine n°2984 du 16 avril 1963 modifiée sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême;

Vu l'Ordonnance n°5095 du 14 février 1973 modifiée sur l'organisation et le fonctionnement du Centre Hospitalier Princesse Grace;

Vu l'Ordonnance Souveraine n° 13.839 du 29 décembre 1999 portant statut des praticiens hospitaliers du Centre Hospitalier Princesse Grace

Vu l'Ordonnance du 1er mars 2004 par laquelle le Président du Tribunal suprême a renvoyé la cause à l'audience du 7 juin 2004

Après en avoir délibéré;

Sur la régularité de la procédure :

Considérant que l'annulation par le Tribunal Suprême, pour vice de procédure, les 17 novembre 1999 et 23 novembre 2000, des décisions du directeur du Centre Hospitalier Princesse Grace en date des 10 décembre 1998 et 12 janvier 2000, n'empêchait pas celui – ci de prendre une nouvelle décision dans le respect des règles en vigueur à la date de son adoption;

Considérant que M. M. a fait l'objet, en application de l'article 91 de l'Ordonnance susvisée du 29 décembre 1998, d'une procédure de licenciement pour insuffisance professionnelle; que, dès lors, il n'est pas fondé à soutenir qu'en prenant cette mesure après consultation de la commission pour insuffisance professionnelle prévue par l'article 91 et non du conseil de discipline prévu par l'article 80 de ladite ordonnance, le directeur du Centre Hospitalier Princesse Grace a commis un détournement de procédure;

Considérant que la décision attaquée rendue après audition du docteur M. par la commission d'insuffisance professionnelle, n'a pas méconnu les droits de la défense

Sur la légalité interne :

Considérant qu'il ne ressort pas du dossier que la décision attaquée repose sur des faits matériellement inexacts ni qu'elle soit entachée d'erreur manifeste d'appréciation; que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi.

Considérant que par suite les conclusions de la requête aux fins d'annulation pour excès de pouvoir doivent être rejetées;

En ce qui concerne les conclusions aux fins d'indemnité :

Considérant que le rejet par la présente décision comme non fondées, des conclusions de la requête aux fins d'annulation entraîne par voie de conséquence le rejet des conclusions aux fins d'indemnité

DECIDE

Article 1 : la requête de M. M. est rejetée.

Article 2: Les dépens sont mis à la charge de M. M.

Tribunal Suprême

Décision du 12 juin 2002, C. C/ Centre Hospitalier Princesse Grace.

Responsabilité de la puissance publique

Répartition des compétences juridictionnelles. Voies de réformation et de rétractation.

Government responsibility

Jurisdictional attributions.

Résumé

Le docteur C., licencié par le centre hospitalier Princesse Grace, avait intenté une action pour excès de pouvoir devant le Tribunal Suprême, qui avait rejeté son recours.

Le docteur intente alors un second recours pour se faire indemniser du dommage qui lui aurait été causé par son licenciement. Le Tribunal Suprême conclut au rejet car il ne peut octroyer des indemnités que si elles résultent d'une annulation pour excès de pouvoir.

En outre, selon l'article 38 de l'Ordonnance du 16 avril 1963, les seuls recours contre les arrêts du Tribunal Suprême sont la tierce opposition et le recours en rectification d'erreur matérielle. Aucune de ces deux voies de recours n'a jamais été exercée. En revanche, il est arrivé que des requérants intentent un recours en révision ou même un « pourvoi en cassation » devant le Tribunal Suprême contre sa propre décision. La règle, en cette matière, est que devant les juridictions suprêmes, les recours sont toujours d'interprétation stricte, et dans le cas présent, ils ont été rejetés.

Summary

A doctor who had been dismissed by the Princess Grace Hospital brought an action against his former employer for an ultra vires act before of the Supreme Tribunal, which rejected the case.

The doctor then brought a second legal action claiming compensation for the damage caused by his dismissal. The Tribunal also rejected this action because it was only able to award compensation when a decision has been quashed for ultra vires.

In addition, according to Article 38 of the 16 April 1963 Order, the only legal actions that can be taken against the Supreme Tribunal's decisions are the third-party motion to vacate and the motion for the correction of a substantive error. Neither of these two actions had yet been brought. However, some petitioners had already filed a motion for revision or even a petition for cassation before the Supreme Tribunal against its own decisions. The rule, in this matter, is that before the highest jurisdictions, appeals are strictly interpreted and, in this instance, it was rejected.

Décision

Recours en indemnisation du docteur C. à la suite de la décision de licenciement en date du 28 mars 2001 prise par le Centre Hospitalier Princesse Grace

En la cause de M. Michel C., docteur en médecine contre le centre hospitalier Princesse Grace,

Le Tribunal suprême

Siégeant et délibérant en assemblée plénière et statuant en matière administrative,

Vu la décision attaquée

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier;

Vu l'Ordonnance Souveraine n°13.881 du 29 décembre 1998 portant statut des praticiens hospitaliers du C.H.P.G.;

Vu l'arrêté ministériel n°98.628 du 29 décembre 1998 relatif aux dispositions transitoires applicables aux chefs de service, médecins adjoints et praticiens en activité ainsi qu'aux résidents en poste au C.H.P.G. au 1er janvier 1999;

Vu la Constitution du 17 décembre 1962, notamment les articles 88 à 92;

Vu l'Ordonnance Souveraine n°2.984 du 16 avril 1963 modifiée sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême;

Vu l'Ordonnance du 14 mars 2002. par laquelle le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience du Tribunal Suprême du 12 juin 2002;

Sur les conclusions aux fins d'indemnisation

Considérant qu'en vertu de l'article 90 B 1 de la Constitution, le Tribunal Suprême ne peut octroyer des indemnités que si elles résultent d'une annulation pour excès de pouvoir;

Considérant que par décision du 23 janvier 2002 notifiée aux parties le 28 janvier 2002, le Tribunal Suprême a rejeté le recours pour excès de pouvoir du Docteur C. contre la décision prononçant son licenciement; que par suite la demande du Docteur C. tendant à l'indemnisation du dommage qui lui aurait été causé par ce licenciement ne peut qu'être rejetée;

Sur les conclusions aux fins d'annulation de la décision du Tribunal Suprême du 23 janvier 2002 présentées par le requérant dans sa réplique

Considérant qu'en vertu de l'article 38, dernier alinéa, de l'Ordonnance du 16 avril 1963 susvisée, aucune voie de recours autre que la tierce opposition n'est admise contre les décisions du Tribunal Suprême sinon pour rectification d'une erreur matérielle. Que par suite les conclusions à fin d'annulation de la décision du Tribunal Suprême du 23 janvier 2002 doivent être rejetées;

DECIDE

Article 1: Le recours intenté par M. Michel C. est rejeté

Article 2: Les dépens sont mis à la charge de M. Michel C.;

Article 3: Expédition de la présente décision sera transmise à M. le Ministre d'État et au Centre Hospitalier Princesse Grace

NORVÈGE

Cour Suprême Compétences et attributions

La Cour Suprême est la plus haute juridiction de Norvège; son champ de compétence s'étend sur l'ensemble du territoire du pays. Elle statue sur les affaires de droit civil et de droit pénal, et, dans la mesure où n'existent pas de juridictions administratives distinctes, sur le contentieux administratif.

Il existe trois niveaux de juridiction. Les tribunaux ordinaires ont le pouvoir de vérifier, sous le contrôle de la Cour Suprême, la conformité des décisions du gouvernement au principe de légalité, de même que la constitutionnalité des lois adoptées par le Storting (Parlement). Le recours devant la Cour Suprême est conditionné à une autorisation préalable délivrée par une commission de filtrage des requêtes.

En matière administrative, comme en matière civile, la Cour Suprême dispose d'une compétence de pleine juridiction.

Enfin, en vertu de la Constitution, le Parlement peut demander un avis juridique, consultatif, à la Cour Suprême.

Appeals Selection Committee of the Supreme Court Judgement of 21 March 2003, Anders Brosveet represented by the Immigration Appeals Board V. the State

Étrangers

Maintien en instance d'expulsion d'un délinquant étranger refusant de révéler sa nationalité.

Foreigners

Expulsion of a foreigner offender refusing to reveal his nationality.

Résumé

Après avoir purgé sa peine de prison, un délinquant, réfugié se prétendant faussement Ougandais, se trouva sous le coup d'un arrêté d'expulsion, mais celui-ci ne put être exécuté en raison de l'impossibilité de déterminer le pays d'origine de l'intéressé. La situation se prolongea pendant plusieurs années, le Médiateur intervint, l'arrêté fut annulé en première instance, puis ce jugement fut annulé en appel. L'homme se tourna alors vers la Cour Suprême, invoquant la Convention européenne des droits de l'homme, dont l'article 3 proscriit les traitements inhumains ou dégradants : en l'espèce, n'ayant pas l'autorisation de travailler, il était réduit à vivre d'aides sociales et ne pouvait se marier ni former aucun projet d'avenir.

Tout en relevant que de nombreux indices concordants permettaient de déterminer avec certitude la nationalité de l'intéressé – ghanéenne en l'occurrence –, la Cour jugea que sa situation était largement imputable à son refus de coopérer avec les autorités norvégiennes pour l'exécution de l'arrêté. Elle rappela que la Convention laissait chaque pays libre d'accueillir ou de refuser un étranger, que la jurisprudence n'avait reconnu l'expulsion comme une violation de l'article 3 que dans des cas exceptionnels où la sécurité de la personne rapatriée était menacée. Elle fit valoir que l'État norvégien avait assumé les conséquences de sa décision en pourvoyant aux besoins essentiels de l'intéressé et n'avait pas restreint sa liberté au-delà des effets qu'a forcément un ordre d'expulsion. En conclusion, elle nota qu'il dépendait du seul intéressé de mettre fin à la situation qu'il dénonçait, en fournissant des informations sur son origine, et confirma donc le jugement de la cour d'appel, à la réserve de la condamnation à payer les frais de justice.

Summary

After having served his sentence, a delinquent refugee claiming to be from Uganda was under a deportation order. This order was not enforced since it was impossible to ascertain his true country of origin. The situation lasted several years, during which the refugee tried to revoke the deportation order. The Mediator intervened, the District Court found in favour of the refugee, but the Court of Appeal overruled this judgment and found in favour of the State of Norway.

The refugee then filed an action against the State before the Supreme Court, claiming that his situation violated Article 3 of the European Convention on Human Rights (ECHR), which prohibits inhuman and degrading treatment. He had been

denied the right to work and marry, and he had to survive on social benefits and had lived with considerable uncertainty about his fate.

The Supreme Court held that it was possible to establish the refugee's nationality – Ghanaian – with a high degree of certainty, and that any remaining uncertainty was due to his unwillingness to cooperate with the Norwegian government. It noted that the ECHR allowed each country to welcome or refuse a refugee freely, and that case law only considered deportation as a violation of Article 3 in extreme cases when the safety of the deportee was at risk. The Supreme Court considered that the Norwegian State had clearly assumed the consequences of its decision by providing for the essential needs of the refugee and had not restricted his liberty more than what a deportation order makes provision for. Finally, the Supreme Court concluded that the refugee could have decided to put an end to this situation by providing information on his country of origin. It therefore upheld the Court of Appeal judgment, except in regard to the payment of court costs.

Decision

Case history: Oslo City Court no. 00-05049 A/21 – Borgarting Court of Appeal no. LB-2001-02971 A/02 – Supreme Court HR-2002-00854, civil appeal

Bench: Justices Flock, Støle, Bruzelius, Gussgard and Schei.

(1) Justice Flock: The case concerns the validity of a non-implemented deportation order from 1994, which was made pursuant to section 29 and 30 of the Immigration Act, including the question whether the order was in violation of the European Convention on Human Rights (ECHR) Art 3.

(2) A came to Norway in 1987. The following year, he was granted a residence and working permit on humanitarian grounds by the Ministry of Justice. In 1990, A was convicted of drug offences in Denmark and sentenced to 9 months imprisonment. After he had served his sentence, A was deported to Norway and was again granted a residence permit, this time of indefinite duration.

(3) On 5 January 1994, A was sentenced to 4 years imprisonment by the Eidsivating Court of Appeal for aggravated drug offences. As a consequence of the judgement, the Norwegian Directorate of Immigration passed an order on 4 July 1994 for the deportation of A from Norway pursuant to section 29 subsection 1 (b) and section 30 subsection 2 (b) of the Immigration Act. A appealed against the order to the Ministry of Justice. On 28 October 1994, the Ministry of Justice dismissed the appeal. A applied to have the Ministry of Justice's decision repealed, but the decision was upheld on 25 August 1995.

(4) On the basis of the information that A had given about his past, an attempt was made to deport him to Uganda on 5 January 1996 while he was serving sentence. The immigration authorities in Uganda denied that A originated from Uganda and he returned with police escort to Norway the same night.

(5) After further information had been gathered which, according to the Norwegian authorities, indicated that A came from Ghana, an attempt was made to deport him to Ghana on 29 August 1997. The Ghanaian authorities did not entirely agree with the Norwegian authorities, and after the verification of A's

identity dragged out to approx three weeks, he again returned to Norway together with his police escort.

(6) Subsequently, the Norwegian and Ghanaian authorities maintained contact. On the basis of a verbal confirmation from the Ghanaian authorities that A indeed originated from Ghana, A was again transported to Ghana together with a police escort on 29 March 1998. When it transpired that he yet again would not be admitted to the country, he returned together with the police escort to Norway the same evening.

(7) Prior to the last attempt to deport A to Ghana, the Ombudsman for Public Administration had expressed the view in a letter to the Ministry of Justice dated 6 January 1998 that A must probably be deemed to be de facto stateless if his citizenship was not finally clarified within the nearest future. Continued attempts to deport him could then represent a violation of ECHR Article 3. By letter of 16 June 1998, the Ministry of Justice contested the Ombudsman for Public Administration's opinion. By letter of 8 January 1999, the Ombudsman for Public Administration pointed out that one more year had passed, and expressed the view that A should be given a residence permit in Norway on the grounds that he was de facto stateless unless the deportation order could be implemented in a reasonable manner within a short period of time. By letter of 25 January 2000, the Ministry of Justice upheld the view expressed in its letter of 16 June 1998.

(8) A instituted civil proceedings against the State c/o the Ministry of Justice, later amended to the State c/o the Immigration Appeals Board. On 12 July 2001, the Oslo City Court passed judgement as follows:

“ 1. The deportation order of 28.10.1994 shall be quashed.
2. The State c/o the Immigration Appeals Board shall pay to the Treasury the legal costs of these proceedings in the amount of NOK 63 630 – sixty three thousand six hundred and thirty – within 2 – two weeks from the service of this judgement.”

(9) The State c/o the Immigration Appeals Board appealed the judgement of the Oslo City Court to the Borgarting Court of Appeal, who on 8 April 2002 passed the following judgement:

“1. The case against the State c/o the Immigration Appeals Board shall be dismissed.
2. In costs for the proceedings before the Court of Appeal, A shall pay to the State c/o the Immigration Appeals Board the amount of NOK 56 875 – fifty six thousand eight hundred and seventy five – within 2 – two – weeks from the service of this judgement”.

(10) The more detailed facts and the submissions made before the City Court and the Court of Appeal appear from the judgement of these courts.

(11) A has appealed the judgement of the Court of Appeal to the Supreme Court. The appeal relates both to the assessment of evidence and to the application of law. The facts and the legal arguments in the case are, on the whole, the same as before the courts of lower instance.

(12) The appellant A's principal submissions are as follows:

(13) A's primary submission is that the provisions of the Immigration Act sections 29 and 30 contain a requirement of proportionality, which requires that an assessment must be made of all of the circumstances of the case, not only those that are expressly mentioned in the provisions. This is a consequence of a general non-statutory principle in Norwegian administrative law. The deportation order represented a disproportionate reaction towards A.

(14) The courts' assessment of the question of proportionality – which forms part of the application of the law – must be based on the situation at the date when the judgement is passed. Thus, a decision in A's favour must be that the deportation order is invalid.

(15) Alternatively, the disproportionate consequences of the deportation order that can now be proven must in any event result in the order being quashed or dismissed. A referred in this connection to section 126, subsection 1 of the Immigration Regulations, which provides that if the deportation has not been carried out within one year after the case was last assessed, then the Norwegian Directorate of Immigration shall assess whether the grounds for the deportation order still exist.

(16) In the further alternative, A submitted that the upholding of the deportation order would constitute inhuman or degrading treatment contrary to ECHR Article 3. The question whether the treatment of A constitutes a violation of ECHR Article 3 depends upon a concrete assessment of all of the circumstances of the case. Important factors in this assessment would be the nature, duration and consequences of the treatment. In this case, the treatment had continued since the deportation order had been made in 1994, and it would continue indefinitely unless it was stopped. During this period, A had been unable to take employment, he had been dependent on social welfare which had covered only basic needs, and he had been prohibited from marrying and in general from any form of self-realisation. Furthermore, he had on three occasions without warning been arrested and deported, which had led to a continual fear of similar repeated arrests. Over time, these strains had led to a high degree of insecurity and to depression for which he had not been treated.

(17) Even if the Court found that he could have given more information regarding his identity and origin, the decision of the European Commission of Human Rights of 17 July 1980 in the case of Giama against Belgium (case no. 7612/76) shows that persons without identity may be protected by ECHR Article 3 notwithstanding that they are uncooperative. In addition, the burden of proof as to whether A was in possession of information that would enable him to be deported to his home country must be very strong, bearing in mind the drastic consequences that a wrongful judgement in A's disfavour would have. This burden of proof was not satisfied.

(18) Judgement to the effect that the authorities are no longer entitled to implement the deportation order would not be sufficient to protect A's interests. If the Court found that there had been a violation of ECHR Article 3, then this must lead to a finding that the deportation order was invalid.

(19) A has submitted the following plea:

"In the principle: The deportation order made by the Ministry of Justice on 28.10.1994 is invalid.

In the alternative: The judgement of the City Court item 1 shall be upheld.

In the further alternative: The State c/o the Immigration Appeals Board is obliged to reverse the decision of the Ministry of Justice dated 28.10.1994.

In all events: The judgement of the City Court item 2 shall be upheld. A/the Treasury shall be awarded the costs of the proceedings before the Court of Appeal and the Supreme Court, with the addition of 12 % annual interest from the date of the award until payment is made.”

(20) The main submissions of the respondent, the State c/o the Immigration Appeals Board, are as follows:

(21) It is not disputed that the deportation order was valid at the time it was made. The subsequent circumstances that are now claimed by the appellant cannot affect its validity. At the most, these circumstances can lead to the reversal of the order. Such reversal has been considered by the authorities altogether four times without any amendment having been made, and there are still no grounds for concluding otherwise. If the legal action brought by A were to result in any change in his legal situation, such change could only affect the future implementation of the deportation order, and not its validity.

(22) There has never been, and there never will be, any question of leaving A in a country which is not willing to admit him. He has never been a “shuttlecock” between the authorities of various states as has been the case in many of the cases determined by the Convention organs in Strasbourg.

(23) The strains that A claims to have been under during his time in Norway are clearly below the threshold for breach of Article 3 of the ECHR as laid down in practice. An additional factor to be taken into account is the fact that A at any time can avoid what he refers to as violations by giving the authorities the information that he is obliged to give about his own background. Despite A’s lack of cooperation, the evidence that he originates from Ghana is now so strong that it must be presumed that a deportation to Ghana will be effected.

(24) The State c/o the Immigration Appeals Board has made the following plea:

“1. The judgement of the Court of Appeal shall be upheld.

2. The State c/o the Immigration Appeals Board shall be awarded legal costs for proceedings before the Supreme Court.”

(25) I find that the appeal must be dismissed. For my part, a central issue in the case is that it is now highly certain that A originates from Ghana and, furthermore, that the uncertainty surrounding A’s background is due wholly and exclusively to A’s lack of credibility and unwillingness to provide the Norwegian authorities with the information that he is obliged to give, see the Immigration Act sections 37 and 44 and the Immigration Regulation section 128. I therefore consider it appropriate to discuss this aspect of the case first.

(26) When A first came to Norway and applied for political asylum in 1987, he gave very few details about his upbringing in Uganda, which according to the information he provided was interrupted by a period of one year in Canada. On the other hand, he provided relatively detailed information about the reason why he left Uganda, about his flight from a guerrilla group and about the long journey

the same year which eventually brought him to Norway. It was on the basis of this information that he was granted a residence and work permit in Norway on humanitarian grounds.

(27) This was the position of the Norwegian authorities until 1993 when investigations were made against A and he was accused of a serious drug offence. After investigations were made through Interpol on the basis of A's fingerprints, it came to light that A had already been imprisoned in Belgium in 1982 and later in 1986 under a different identity.

(28) The authorities continued to assume that A originated from Uganda, and both the deportation order in 1994, the appeal proceedings before the Ministry of Justice the same year and the proceedings to reverse the deportation order in 1995 were based on this assumption.

(29) During the meeting with the Ugandan authorities at the Entebbe airport when A was deported there in January 1996, A gave information that differed from his earlier statements. Among other things, he claimed that he could only speak English and could not speak any Ugandan tribal language, despite the fact that when he arrived in Norway in 1987 he claimed that his mother tongue was the tribal language Aswali. The police report from the journey to Uganda states that this tribal language was unknown to the authorities there. A also told the Ugandan authorities that his father originated from Barbados whilst he had previously stated that his father came from Trinidad. The Ugandan authorities concluded very quickly that A did not originate from Uganda and that from his appearance he must have originated from West Africa. During questioning shortly after his return to Norway, A insisted that he was born in Uganda. He provided another Christian name for his mother and a different Christian name for his father than that which he had previously given. He no longer remembered the address of the place where he had grown up and altogether was unable to provide specific details from his upbringing that gave the authorities any chance of making further investigations.

(30) In connection with an administrative appeal against the deportation order, A stated – in a letter from Juss-Buss to the Ombudsman for Public Administration dated 12 August 1996 – that he had left Uganda together with his family when he was 9 years old and had moved to Toronto in Canada. He also admitted to having used a false passport when he arrived in the Netherlands in 1982. Subsequent investigations were made in Canada, but the Canadian authorities reported that there was no record in Canada of either A or his parents.

(31) After some time, the authorities became aware that A had been sentenced by a court in Esbjerg in Denmark on 8 February 1990 to 9-months imprisonment for drug offences. The offence in question was the attempted export of a quantity of heroin from Denmark to Norway and the subsequent possession of 20-30 grams of heroin. The first offence was carried out in cooperation with a person known as B. From the judgement, it appears that, during the investigation, the Danish police had bugged telephone conversations between A and B and these had been recorded. A Danish translation of parts of the conversations is cited in the judgement. The telephone conversations took place in the Ghanaian tribal language Twi. The telephone conversations were translated by a Ghanaian who lived in Esbjerg. It also appears from the judgement that the tapes were sent to the police in Fredriksberg because there was a Ghanaian interpreter there.

This interpreter also translated the conversations that had been recorded on the tapes.

(32) A was deported to Ghana on 29 August 1997. During his stay there, he was questioned by the Ghanaian authorities. After protracted negotiations, the police officers who had accompanied A decided to return to Norway together with A before a final decision to admit him had been reached by the Ghanaian authorities. Before deportation no. 2 to Ghana, which took place on 29 March 1998, the Norwegian authorities had got the impression from prior contact with their colleagues in Ghana that they were willing to admit A. However, this proved not to be the case and they returned to Norway shortly after their arrival.

(33) Even though A has been rejected by the Ghanaian authorities on two occasions, there can in my view be no doubt that he originates from Ghana. One of the main elements in my judgement is the information that he spoke the tribal language Twi together with his Ghanaian accomplice while preparing the drug offences for which he was convicted in Denmark in 1990 and which I have previously described. It is apparent from the Danish judgement that A admitted that he was one of the parties to the conversation that was recorded on tape and which was later translated, although he claimed that the translation was wrong. This has not been disputed subsequently. Moreover, he has not given any explanation as to how he was able to conduct a conversation in this tribal language with another Ghanaian if he did not originate from Ghana himself.

(34) The crucial issue is whether the language spoken during these conversations was Twi, which A denied to the Ghanaian authorities. I find reason to emphasise that the Danish judgement states that the translation of the telephone conversations was done by two different Ghanaian interpreters and that they were prepared independent of each other. One can therefore rule out any form of misunderstanding regarding which language or which dialect the interpreters translated.

(35) The police report from the first deportation to Ghana states that the question of which language was spoken during the telephone conversations was discussed during negotiations with the Ghanaian authorities. The report also states that the names, addresses and telephone numbers of the two interpreters in Denmark were obtained via Norway. Thereafter, one of the interpreters was contacted by telephone with the assistance of a person from Ghana who had previously lived in Denmark. The interpreter remembered the case very well and could confirm that the conversation between A and his Ghanaian accomplice, B, had taken place in "fluent Twi".

(36) I would add that Police Constable Karl Kristian Spydevold, who has been at the centre of the attempts to implement the deportation of A, testified at an extrajudicial hearing in preparation for the Supreme Court hearing that he has been in contact with the Ambassador for Ghana in Copenhagen. During a visit to Oslo in order to submit his credentials, the Ambassador had a conversation with A. Police Constable Spydevold stated in his testimony that he is aware that the Ambassador subsequently contacted one of the interpreters in the Danish case and that the interpreter, according to the Ambassador, confirmed "that Twi was spoken on the tape".

(37) I have already mentioned that A committed the drug offences in Denmark together with another person from Ghana. This was also the case when he was subsequently convicted of aggravated drug offences in Norway. The police report from the first deportation to Ghana in 1997 states that when he was arrested without warning at his home prior to the deportation, he was together with a named Ghanaian who was in possession of a German passport. Although the information about A's contact with these people is not sufficient in itself to conclude that he originates from Ghana, it does support the firm conclusion that can already be drawn from the information in the Danish judgement.

(38) It can therefore be concluded that A was granted a residence and work permit in Norway on the basis of false information about fleeing Uganda. After the deportation order had been passed, he has been unwilling to assist in giving the Norwegian authorities correct information. The comment in the judgement of the Court of Appeal that A was totally uncooperative during his testimony is indicative of this, as is the fact that he has refused to give testimony to be used at the proceedings before the Supreme Court.

(39) I now turn to the legal issues raised by this case. I find it appropriate first to consider A's submission that the treatment of him by the Norwegian authorities after the deportation in 1994 represents a violation of his rights pursuant to ECHR Article 3. The Norwegian translation of this provision is as follows:

"Ingen må bli utsatt for tortur eller for umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff." (No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment.)

(40) The relevant alternative in the present case is the prohibition against inhuman or degrading treatment.

(41) There is no express provision in the ECHR that gives a foreigner the right to enter or remain in a foreign country. In principle, this question must be determined by each individual state, see *Møse: Menneskerettigheter* (Human Rights), 2002, page 223. I also refer to judgement of the European Court of Human Rights dated 2 May 1997 in the case of D against UK (case no. 30240/96) (ECHR=REF00000622) where, at paragraph 46, it is stated that Contracting States have the right, as a matter of well-established international law and subject to their treaty obligations, to control the entry, residence and expulsion of aliens.

(42) At the same time, deportation may constitute a violation of Article 3 "in certain exceptional cases", see Harris, O'Boyle and Warbrick: *Law of the European Convention on Human Rights*, 1995, page 73 and paragraph 47 of the above mentioned judgement in the case of D against UK. The Convention organs have dealt with many complaints based on circumstances where the complainant has been deported from the respondent country. These cases concerned the burden that the implementation of a deportation order would have on the complainant, or the situation that the complainant would face in the country to which he or she would be deported. That is not the situation in the present case, nor has this been submitted. All of the attempts to deport A have taken place under safe and secure conditions and with particular regard for A's special medication and nutritional needs caused by his diabetes. There is no danger that these needs will not be taken care of if A is deported to Ghana where diabetes is a well-recognised illness and can be treated.

(43) When A has argued that his rights pursuant to Article 3 have been violated, he has pointed first and foremost to the conditions under which he has lived in Norway after the deportation order was made. One of the main consequences of the deportation order has been that he has been unable to apply for work and therefore unable to support himself. However, the Norwegian authorities have accepted the consequences of this and have given him social welfare – financial support – to cover his necessary housing and food expenses etc. He has also received necessary medication and medical assistance.

(44) A has also argued that his status as a deportee has prevented him from marrying. There is little information about A's personal circumstances and, in particular, whether this has been any real burden. I restrict myself here to pointing out that A's status in Norway cannot have prevented him from living together with someone else, e.g. as unmarried cohabiters, if he had wanted to. On the other hand, I do understand that the uncertainty caused by the threat of deportation without warning and altogether the uncertainty surrounding his future must have been a psychological strain for him. It is also of course appropriate to emphasise that A has been under these strains for a long period of time. However, I do not consider that the strains that A has suffered, viewed as a whole, are so weighty that they constitute a violation of ECHR Article 3. I also add that the Norwegian authorities have not imposed any limitations on A's liberty other than those are a natural consequence of the fact that he is subject to a deportation order. I also emphasise that he has not been a "shuttlecock" between the Norwegian and foreign authorities, contrary to what has been the situation in some of the cases dealt with by the Convention organs. Thus, as already mentioned, the Norwegian authorities have ensured his safe return to Norway on three occasions. This will also be the case in the future if the country to which he is deported refuses to accept him.

(45) I do not find it necessary to consider further where the threshold for a violation of the Convention in a case like this lies. This is because A throughout has had the option of changing his circumstances by giving the necessary information. If he provides verifiable information about his origin, it is highly likely that it will be possible to deport him to his home country. If, however, it is not possible to deport him, he will have to be given a work and residence permit in Norway. The fact that it is thus up to A himself to bring the situation that is claimed to constitute a violation of ECHR Article 3 to an end is crucial to the assessment of whether there exists a violation at all. I find support for this argument in Reid: A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights, 1998, page 273 with references to the decisions of the Commission of 11 September 1995 in the case of Popescu and Cucu against France (cases no. 28152/95 and 28153/95) (ECHR=REF00002629&DF). I refer also to the decision of the Commission of 15 May 1980 in the case of McFeeley against UK (case 8317/78) paragraph 54.

(46) I therefore find that A neither has been nor is being treated in violation of ECHR Article 3.

(47) A has also submitted that on the basis of the assessment to be made pursuant to sections 29 and 30 of the Immigration Act, cf. section 126 of the Immigration Regulation, the deportation order must be deemed to be invalid as a consequence of circumstances that have arisen after the deportation order was made. A submits that in the light of the circumstances as they appear today, the

deportation order would have been wrong in substance. The deportation order is a disproportionate reaction and must therefore be deemed to be invalid with effect from the date it was made. In the alternative, A has submitted that the deportation must be quashed with effect from the present date, on the grounds that in the light of the circumstances as they appear today it is grossly unreasonable. A has not submitted that the deportation order was disproportionate when it was made.

(48) I do not find cause to discuss the question whether the courts in their consideration of a deportation order pursuant to sections 29 and 30 of the Immigration Act are entitled to take account of circumstances that have arisen after the order was made. The subsequent circumstances that A has referred to in support of his arguments relating to the validity of the deportation order and which I have described in connection with my findings related to ECHR Article 3, cannot in any event imply that the order is disproportional pursuant to these provisions. The central factor also here is that it has been up to A himself to bring the circumstances that he has referred to as a basis for the disproportion to an end. I find no reason to consider whether the assessment here is the same as the assessment pursuant to ECHR Article 3.

(49) I find therefore that the judgement of the Court of Appeal – item 1 of the judgement – shall be upheld.

(50) As previously mentioned, prior to the institution of civil proceedings, the Ombudsman for Public Administration had delivered an opinion which could reasonably be interpreted as supporting A's point of view. I therefore find that A had reasonable grounds to bring his case before the courts and that he therefore should be relieved of liability for the legal costs of the State in all instances.

(51) I therefore vote for the following judgement:

1. The judgement of the Court of Appeal – judgement item 1 – shall be upheld.
2. No order as to costs in any instance.

(52) Justice Støle: I on the whole and with regard to the result agree with the first voting justice.

(53) Justice Bruzelius: Likewise.

(54) Justice Gussgard: Likewise.

(55) Chief Justice Schei: Likewise.

(56) Following voting the Supreme Court delivered the following

Judgement:

1. *The judgement of the Court of Appeal – judgement item 1 – shall be upheld.*
2. *No order as to costs in any instance.*

Appeals Selection Committee of the Supreme Court Judgment of 23 April 2004, file n°2004/496 Bjørn Krangsaa v. the State represented by The Directorate of Taxes

Fiscalité

Recouvrement d'arriérés d'impôts issus d'une fraude et de pénalités fiscales.
Cumul avec une peine d'emprisonnement.

Tax Law

Recovery of evaded taxes and interests. Imprisonment.

Résumé

En 1992, l'auteur d'une fraude fiscale avait été sommé, par décision administrative, d'acquitter une majoration d'impôt de 60 % au titre des années 1989 et 1990. En 1994, le même était condamné à de la prison, en partie sur le fondement des mêmes faits.

Dans sa décision du 3 mai 2002, la Cour Suprême décida que la conjonction de cette majoration et de cette peine de prison était illégale, au regard de l'article 4 du protocole n° 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui interdit la double incrimination.

Sur cette base, l'intéressé tenta de s'opposer, l'année suivante, à une saisie sur salaire et sur pension d'invalidité, ordonnée pour le recouvrement de la majoration et des arriérés d'impôt. Il fit valoir qu'il avait déjà effectué sa peine de prison, ce qui excluait toute réouverture du procès pénal, et que, dans ces conditions, la saisie s'effectuerait en violation du septième protocole, devenu partie intégrante du droit norvégien depuis 1999. La Cour du District et la Cour d'Appel rejetèrent ses arguments.

La commission de filtrage des appels de la Cour Suprême rejeta également ses prétentions: pour elle, le recouvrement de la majoration n'est que la conséquence d'une injonction administrative légale au moment où elle a été émise. Il n'y a donc aucune raison de revenir sur la décision de saisie.

Summary

In 1992, an administrative order enjoined the plaintiff, who had been convicted of tax fraud, to pay a 60% surcharge for the fiscal years 1989 and 1990. Subsequently, in 1994, he was convicted in criminal proceedings, inter alia, for an offence based on the same circumstances, and he served the prison sentence. In its decision of 3 May 2002, the Supreme Court adopted a new legal opinion: as a consequence of the prohibition against the repetition of criminal proceedings under Article 4(1) of Protocol N° 7 to the European Convention on Human Rights, the imposition of both a surcharge and a prison sentence, as in this case, is unlawful.

The plaintiff submitted that, in these circumstances, the subsequent collection of the surcharge, by way of an attachment order on his disability pension and salary, represented a violation of Article 4(1) of Protocol n° 7. The plaintiff argued that he had already served his sentence and that the criminal proceedings could

not be reopened, and therefore the attachment violated Protocol N° 7, which became Norwegian law pursuant to the Human Rights Act of 21 May 1999 n° 30. He also argued that the Convention should prevail in the event of a conflict with Norwegian law. The District Court and the Court of Appeal dismissed these arguments.

The Appeals Selection Committee of the Supreme Court dismissed the plaintiff's challenge and held that the collection of the surcharge was lawful, as it had been ordered by a legally binding administrative decision made in accordance with the applicable law at the time of the order. Thus, there were no grounds for repealing the attachment order.

Decision

The case concerns a challenge made in the course of enforcement proceedings against the collection of additional surcharge on the grounds that the collection represents a violation of the prohibition against repeated criminal proceedings in Article 4(1) of Protocol no. 7 of the European Convention on Human Rights (hereafter referred to as P7-4). The interlocutory appeal also concerned the question whether the award of costs to the Norwegian State shall also include value added tax (VAT) in circumstances where the State has engaged external legal counsel instead of counsel from the office of the Attorney General.

In 1992, an administrative order was made pursuant to which A was ordered to pay 60 % additional surcharge for the fiscal years 1989 and 1990. Subsequently, in 1994, he was convicted in criminal proceedings, amongst other things for an offence based on the same circumstances, and he served the prison sentence that was imposed.

In order to collect the tax arrears and the additional surcharge, the Trondheim City Treasurer decided on 9 January 2003 to make an attachment order on As 50 % disability pension, and on 17 February 2003 made a similar attachment order on A's salary.

A appealed against the attachment orders to the Trondheim District Court. On 30 October 2003, the Trondheim District Court made the following ruling:

- "1. The appeal shall be dismissed without hearing the merits.
2. Within 14 days after this ruling has been served, A shall pay the legal costs of the State c/o Trondheim City Treasurer in the amount of NOK 6200, together with default interest calculated pursuant to the Default Interest Act section 3 no.1 for the period from the due date until payment is made".

The grounds for the District Court's dismissal of the proceedings was that A had not complied with the three-month time-limit in section 48 no. 5 third sentence of the Act relating to the Payment and Collection of Taxes.

A appealed to the Frostating Court of Appeal. On 9 February 2004, the Court of Appeal made the following ruling (case no. LF-2003-19517):

- "1. The attachment orders made by the Trondheim City Treasurer and dated 9 January 2003 and 17 February 2003 shall be upheld.

Item 2 of the ruling of the Trondheim District Court shall be upheld.

Within 14 days after the judgement has been served, A shall pay the legal costs of the State c/o Trondheim City Treasurer in the proceedings before the Court of Appeal in the amount of NOK 6200, together with ordinary default interest calculated pursuant to the Default Interest Act section 3 subsection 1 first sentence, currently 9.25 % per annum, from the due date until payment is made.”

For the sake of good order, the Appeals Selection Committee mentions that there is a typographical error in item 1 of the ruling, and that the date of the second attachment order should be 17 February 2003. Furthermore, the word “judgement” in item 3 should read “ruling”.

The Court of Appeal held that when the challenge related to the actual collection of the taxes and not to the assessment of the tax, the appeal could not be dismissed by reference to the time-limit in section 48 no. 5 of the Act relating to the Payment and Collection of Taxes. However, the Court of Appeal held that the collection of tax did not constitute a violation of P 7-4.

In the proceedings before the District Court and the Court of Appeal, counsel for the State was Mr Morten Ustgård from the law firm of Bjerken Stav ANS. The District Court awarded costs to the State in the amount of NOK 5 000 plus VAT. A did not raise any objection to the VAT in his appeal to the Court of Appeal. The costs of the State that were awarded by the Court of Appeal also included VAT.

A appealed against the ruling of the Court of Appeal to the Supreme Court.

A has submitted that since he has served a prison sentence, and following the plenary decision of the Supreme Court in Rt-2003-359 he is not entitled to have his criminal case reopened, the collection of the additional surcharge will constitute a violation of P 7-4. This question was not resolved in the plenary decision in 2003, where the only issue in the case was whether a criminal case could be reopened.

Furthermore, the inclusion of VAT in the award of costs to the State was a consequence of a misinterpretation of the law. The State would be able to recover the VAT that it paid on Mr Ustgård’s fee in the subsequent VAT settlement it received from him. THE VAT was therefore not an outgoing for the State.

A made the following claim for relief:

“In the principal:

The Attachment order made by the State c/o The Trondheim City Treasurer shall be reversed in A’s favour.

A shall be awarded costs in the amount of NOK 15000 together with 24% VAT and the court fees for proceedings before the District Court the Court of Appeal and the Supreme Court, or, alternatively, in the amount to be fixed by the Court.

In the alternative:

(3) The VAT on the award of costs shall be deducted from the award of costs

(4) A shall be awarded costs in the amount to be fixed by the Court.

The State c/o the Trondheim City Treasurer has contested A's claim and has referred to the findings of the Court of Appeal with regard to the issue of repeated criminal proceedings. With regard to the award of VAT on counsel's fees, the State has argued that a distinction must be made between the State in its capacity as principal under a contract for services on the one hand, and as VAT recipient on the other.

The State has made the following claim for relief:

"1. The ruling of the Frostating Court of Appeal of 9 February 2004 shall be upheld.

2. The State c/o Trondheim City Treasurer shall be awarded the legal costs of the proceedings before the Supreme Court in the amount of NOK 2000 together with ordinary default interest from the due date until payment is made."

In the proceedings before the Appeals Selection Committee of the Supreme Court, the party rights of the State have been transferred to the Norwegian Directorate of Taxes, see section 48 no. 4 third sentence of the Act relating to the Payment and Collection of Taxes.

The Appeals Selection Committee of the Supreme Court remarks that the appeal is directed against the Court of Appeal's interpretation of the law, which the Committee has jurisdiction to determine by way of further interlocutory appeal, see the Civil Procedure Act section 404 subsection 2 no. 3.

A has conceded that the imposition of additional surcharge was lawful when it was imposed in 1992. However, he submits that the collection of the surcharge is barred on account of the prohibition against repeated criminal proceedings in P 7-4 no.1. This prohibition is applicable as Norwegian law by virtue of section 2 subsection 1 (d) of the Human Rights Act of 21 May 1999 no.3 and shall prevail in the event of conflict with other provisions of Norwegian law, see section 3 of the Act.

In its findings, the Court of Appeal referred to the interlocutory decision of the Supreme Court in Rt 2003 page 359, particular paragraphs 98 and 99, which read as follows:

"It remains to determine the allegations that there would be a continuing violation of Article 4 (1) of Protocol 7 if the judgement was to be upheld, since that provision prohibits him being "punished again". Reference has been made to the fact that A petitioned for release whilst he was serving sentence and that there were no other "effective remedies" pursuant to Article 13. It is not submitted that Norway has violated this provision, but that in a case like the present case the time limit for appeal pursuant to Article 35 does not start to run until the sentence has been served. Until such time, he continues to be "punished".

In my opinion, A cannot be supported in his submission. He is not entitled to have the case reopened pursuant to the Criminal Procedure Act. The new and amended legal opinion that is expressed in the interlocutory decision of the Supreme Court in Rt-2000-557 is the result of legal development, and the administrative order made in 1998 complied with the law at the time. A has not applied to have his case considered by the organs of the ECHR within the six month time-limit, and the implementation of the sentence is a consequence of a binding legal decision.

I stress that the six-month time-limit in Article 35(1) starts to run from the date of the decision, not from the date of implementation”.

Thereafter, the Court of Appeal added:

“The Court of Appeal finds that the collection of the tax arrears is a consequence of a legally binding tax decision, in the same way as the implementation of the criminal sentence in the case referred to above was the consequence of a legally binding criminal judgement. The tax decision was in accordance with the prevailing law at the time it was passed. There are therefore no grounds for quashing the attachment orders of 9 January 2003 and 17 February 2003”.

The Appeals Selection Committee of the Supreme Court agrees with the statement of the law made by the Court of Appeal. The fact that it may not be possible to have the criminal case reopened is irrelevant.

Turning to the question as to whether VAT shall be included in the award of costs to the State, I find as follows:

The State has engaged a lawyer in private practice as legal counsel. The lawyer runs a business that is liable to VAT and he has therefore included VAT in his invoice to the State. If a party is not entitled to deductions for input VAT, the VAT will constitute a “necessary expense” within the terms of the Civil Procedure Act section 176 subsection 1 and which can be claimed against the other party as a legal cost. In the view of the Appeals Selection Committee, the State is in the same position as any other party. There are no grounds for identifying the State as a consumer of a VAT-liable service and VAT collector, as A submits.

Thus, A’s interlocutory appeal shall be dismissed.

The respondent shall be entitled to costs before the Appeals Selection Committee in the amount of NOK 2000, with the addition of interest from the due date, as claimed.

The decision is unanimous.

Ruling:

The interlocutory appeal shall be dismissed

Within two weeks after this ruling has been served, A shall pay to the State c/o The Directorate of Taxes the legal costs of the proceedings before the Appeals Selection Committee of the Supreme Court in the amount of NOK 2000 together with ordinary default interest calculated pursuant to section 3 subsection 1 first sentence of the Default Interest Act for the period from the due date until payment is made.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Tribunal administratif Compétences et attributions

Le Tribunal administratif des Nations Unies, le « TANU » est un organe indépendant, qui reçoit et juge les plaintes pour inobservation des contrats ou des conditions d'emploi des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies ainsi que les plaintes pour non-respect des règlements de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies par une décision de celle-ci. Le Tribunal a été créé par la résolution 351 A (IV) de l'Assemblée générale en date du 24 novembre 1949. Il se compose de sept membres, tous de nationalité différente, nommés par l'Assemblée générale pour un mandat de quatre ans, renouvelable une fois.

Arrêt n° 1283 / Cas n°1287
Jugement du 29 septembre 2006
Dossier n° 1287 M contre le Secrétaire Général
des Nations Unies

Procédure

Exécution des jugements. Demande tendant, sous couvert d'interprétation et de révision, à une réformation d'une décision du Tribunal et à la prescription de mesures d'exécution. Irrecevabilité de ces demandes.

Procedure

Execution of judgments. Interpretation and revision. Admissibility.

Résumé

Le litige est né de la requête « en interprétation et en révision » présentée au Tribunal par un ancien employé rwandais de l'ONU, qui demandait que le Tribunal se prononce sur l'inexécution d'un jugement antérieur lui accordant des indemnités et que ce dernier ajoute à celles-ci des sommes supplémentaires correspondant au préjudice que lui causait son inexécution. Sur ce litige principal, s'est greffée la demande reconventionnelle du Secrétaire général des Nations Unies. Celui-ci faisant valoir que le requérant principal était recherché pour le crime de génocide et que c'est sur le fondement de cette accusation que l'organisation a refusé de lui verser les indemnités accordées, et qu'elle invitait le Tribunal à réviser son jugement initial à la lumière des faits incriminés.

Le Tribunal rejette les deux demandes. Il juge, d'une part, que ses jugements lient l'organisation, qui ne peut décider, discrétionnairement, de les exécuter ou non; d'autre part, que l'appréciation d'agissements à caractère pénal échappe à sa compétence; enfin, que les conditions tant d'une interprétation que d'une révision du jugement initial ne sont pas réunies en l'espèce. Le Tribunal précise, eu égard à l'opinion dissidente de l'un de ses membres, que, même si la demande d'interprétation devait être requalifiée en demande d'exécution, son statut ne lui permet pas d'imposer une telle exécution par la contrainte et que celle-ci ne pourrait être obtenue que par d'autres voies procédurales.

L'opinion dissidente fait valoir que le Tribunal aurait dû procéder à une telle requalification et se reconnaître le pouvoir d'y statuer.

Summary

The litigation originated when a former UN employee from Rwanda, who had not received the compensation previously granted by the Court for his dismissal, requested that the Court re-interpret and review its former decision granting him compensation. He also requested additional sums corresponding to the injury that the UN's non-execution had caused him. From this principal litigation sprang the counterclaim of the General Secretary of the United Nations. The respondent argued that the principal applicant was wanted for the crime of genocide, and that these charges justified the organization's refusal to grant him allowances.

Subsequently, the General Secretary invited the Court to review his initial judgment in light of these facts.

The Court refused both applications. It judged, on the one hand, that the Court's judgments bound the organization, which could not decide discretionarily to execute them or not; that the appreciation of intrigues in penal matters escapes the Court's competence; and that the conditions for a re-interpretation and for a review of the initial judgment were not met in this case.

Regarding the dissenting opinion of the one of its members, the Court specified that, even if the request for interpretation had to be re-qualified as a request for execution, its statute did not enable it to enforce such an execution and that enforcement could only have been obtained using other procedural methods. The dissenting opinion argued that the Court should have carried out a re-qualification and recognized its power to rule on the matter.

Decision

THE ADMINISTRATIVE TRIBUNAL OF THE UNITED NATIONS,

Composed of Mr. Spyridon Flogaitis, President; Mr. Julio Barboza; Ms. Brigitte Stern;

Whereas, on 1 February 2005, Callixte M., a former staff member of the United Nations, filed an Application in which he requested, in accordance with article 12 of the Statute of the Tribunal, the interpretation and revision of Judgment No. 1192 rendered by the Tribunal on 23 July 2004;

Whereas in his Application, the Applicant requests the Tribunal:

"7. On the merits ... *to find*:

(a) that the Applicant has placed before the Tribunal new facts of such a nature as to be a decisive factor ...

(b) that the facts and further considerations provided in the request for interpretation and revision establish that the Respondent has misinterpreted and failed to implement in a timely fashion the decision reached by the Tribunal in Judgment No. 1192;

8. [And, therefore,] ... *to order*:

(a) that the Respondent pay compensation ordered by the Tribunal within 30 days;

that the Applicant be awarded interest in the amount of 6% per annum from 30 September 2004 until the date the Judgment is fully and finally implemented, on any payments effected by the Respondent;

that the Respondent pay additional compensation in the amount of three years' net base pay in light of the egregious refusal of the Respondent to [honour] the Tribunal's decision;

[the Respondent to pay] the Applicant the sum of \$5,500 in legal costs and \$500 in expenses and disbursements."

Whereas at the request of the Respondent, the President of the Tribunal granted an extension of the time limit for filing a Respondent's answer until 30 June 2005;

Whereas the Respondent filed his Answer on 30 June 2005 and, in the same document, filed a request for revision of Judgment No. 1192, requesting the Tribunal to find:

"34. [T]hat the Applicant's Request for an Interpretation of Judgment No. 1192 is without merit as the Judgment is clear and unambiguous. The Respondent also requests that the Tribunal find that the Applicant has not discovered a new fact which would render his Request for Revision of the Judgment admissible under [a]rticle 12 of its Statute, and that, accordingly, the Tribunal reject the Applicant's Request in its entirety;

35. The Respondent further respectfully requests the Tribunal to find that, at the time the Judgment was rendered, the Rwandan Government continued to regard the Applicant a fugitive from justice and actively was seeking to bring the Applicant to justice, a fact which was unknown to the Respondent and the Tribunal and not addressed by the Tribunal in its Judgment and which is of such a decisive nature as to warrant the revision of Judgment No. 1192 under [a]rticle 12 of the Tribunal's Statute.

36. As such, the Respondent respectfully requests the Tribunal to admit its Request for a Revision of Judgment No. 1192 under [a]rticle 12 of its Statute, and to revise Judgment No. 1192 so as to dismiss the Applicant's pleas and award no compensation."

Whereas, on 28 February 2006, the Applicant filed Written Observations amending his pleas as follows:

"[The Applicant requests the Tribunal:]

6. (c) To order the production of the final review related to the case of the Applicant undertaken by [the United Nations Development Programme (UNDP)] at the request of the Administration."

Whereas, on the same date, the Applicant filed his Answer to the Respondent's request for revision of Judgment No. 1192;

Whereas, on 18 May 2006, the Respondent filed Written Observations on the Applicant's Answer to the Respondent's request for revision and, simultaneously, submitted comments on the Observations by the Applicant on the Respondent's Answer to the Application for interpretation and revision, and, on 7 June, the Applicant commented thereon;

Whereas the facts in the case were set forth in Judgment No. 1192;

Whereas the Applicant's principal contentions are:

1. Given that decisions of the Tribunal are binding on the Respondent, the Respondent should be held to the plain meaning of the Judgment.

2. In view of the Respondent's failure to implement Judgment No. 1192, the Tribunal should consider amending its decision to allow for more appropriate compensation.

3. The Respondent's request for revision of judgment does not meet the criteria of article 12 of the Statute.

Whereas the Respondent's principal contentions are:

1. The Applicant's request for interpretation is without merit as the Judgment is clear and unambiguous.

2. The Applicant has not discovered a new fact, which would render his request for revision of the Judgment admissible under article 12 of its Statute.

3. The Respondent further respectfully requests the Tribunal to find that he has presented a new fact, namely that, at the time the Judgment was rendered, the Rwandan Government continued to regard the Applicant a fugitive from justice and actively was seeking to bring him to justice, which is of such a decisive nature as to warrant the revision of Judgment No. 1192.

The Tribunal, having deliberated from 27 June to 28 July 2006, now pronounces the following Judgment:

I. The present case comprises two Applications: one presented by the Applicant and another one presented by the Respondent. As both parties request revision of the same Judgment, the Tribunal has decided to deal with them in one and the same Judgment.

II. The Applicant appeals to the Tribunal for the second time. The first time was when the Tribunal delivered its Judgment No. 1192, in which he was awarded compensation. To date, the Organization has not paid that compensation and now he has filed an Application for revision and interpretation of that Judgment.

The overall case of the Applicant is connected with allegations against him that he was involved in genocide crimes in his country. It is understandable that even allegations of such grave nature might reflect badly on any administration, and even more so on an international organization like the United Nations.

However, this Tribunal is not a criminal court and cannot investigate the substance of crime allegations through a criminal law procedure. This is an administrative tribunal, dealing only with claims made by staff members against the Administration for acts of maladministration. Whenever such claims are proven in accordance with the rules of administrative law, the Tribunal is bound to pronounce itself accordingly.

The present case arises from the fact that the Administration never executed the Tribunal's Judgment. From the file and the submissions it would appear that the Administration does not want to pay the Applicant the compensation awarded because Rwanda, a Member State of the United Nations, considers him as a fugitive for genocide crimes. Obviously, the United Nations, as a political Organization, is sensitive to requests of a Member State, whereas the Administrative Tribunal of the United Nations must think legally in terms of administrative law.

The Tribunal cannot but feel displeased about this situation. No matter how sensitive it is to political considerations of the Organization, it is bound to remind the Administration that the Tribunal's decisions are final, mandatory and binding. Within the parameters set out in the Statute of the Tribunal, the Administration has no right of discretion whether or not to apply the Tribunal's Judgments, as it is the final authority in the administration of justice in the Organization and must be respected.

III. The Applicant asks the Tribunal

"to find:

that it is competent to hear and pass judgment upon the present application under article 2 of its Statute; and,

that the present application is receivable under article 12 of its Statute."

The Tribunal recalls that under article 2 of its Statute,

"The Tribunal shall be competent to hear and pass judgment upon applications alleging non-observance of contracts of employment of staff members of the Secretariat of the United Nations or of the terms of appointment of such staff members",

and that, under its article 12,

"The Secretary-General or the applicant may apply to the Tribunal for a revision of a judgment on the basis of the discovery of some fact of such a nature as to be a decisive factor, which fact was, when the judgment was given, unknown to the Tribunal and also to the party claiming revision, always provided that such ignorance was not due to negligence".

The Applicant, then, proceeds to ask the Tribunal to consider his claims on the merits and order what he thinks appropriate, should the Application pass the receivability test.

The Tribunal finds that the Application filed by the Applicant as a revision and interpretation case, is neither of the two. It has consistently held in its jurisprudence that article 12 should be applied rigorously: in Judgment No. 303, *Panis* (1983), it held that

"Applications for revision of a judgment delivered by the Tribunal must be considered in the light of the standards imposed by article 12 of the Tribunal's Statute. ...The standards contained in article 12 are ... relatively strict and lay a substantial burden upon a party who requests revision."

Recently, in Judgment No. 1120, *Kamoun* (2003), the Tribunal stated:

"In accordance with the Statute and case law, in order to be able to apply for revision of a judgment it is necessary to satisfy certain formal and substantive conditions. As regards formal conditions, article 12 sets a time limit for filing the application. As regards substantive conditions, in order for an application to be admissible the Applicant must on the one hand, plead discovery of a new fact, that is to say one that was not known at the time the judgment was given, and,

on the other, the new fact must be of such a nature as to be able to influence the outcome of the dispute as reflected in the judgment.”

Additionally, in accordance with both the advisory opinion of the International Court of Justice of 13 July 1954 and its own jurisprudence, the Tribunal will consider applications for interpretation of judgment, where there is dispute as to the meaning or scope of the judgment. See Judgment No. 61, *Crawford et al.* (1955).

The present case is not a revision case under article 12 of the Statute, because the conditions of that article are not met. The Applicant produces no new fact which was previously unknown to the Tribunal; he only claims that the initial Judgment of the Tribunal was not executed by the Administration and, for that reason, requests additional compensation and costs. Thus, the present Application introduces new claims, for which article 12 of the Statute does not provide.

The Tribunal cannot allow that procedures are used for purposes other than the ones for which they have been introduced, as this would constitute abuse of procedure, i.e. a *détournement de procédure*. Therefore, it finds that this Application cannot find legal basis in article 12 as the Applicant invites the Tribunal to find and must, therefore, be rejected as a revision case.

Furthermore, the Tribunal also finds that this Application cannot be dealt with as an interpretation case, as the Tribunal’s Judgment No. 1192, is very clear and needs no interpretation. Thus, this claim is also rejected.

IV. The Tribunal now turns to the Respondent, who, in answering the claims of the Applicant, took the initiative to submit to the Tribunal an Application for revision of his own.

The Tribunal notes the originality of the procedure by which the Respondent chose to come to the Tribunal as a concurrent Applicant. There is no need, however, under the circumstances of the case, to address the various legal points that this might raise.

In fact, the Respondent claims in his Application that there is a new fact, as a result of which, the Tribunal should revise its original Judgment and tries, on that basis, also to explain his reluctance to execute its order until now.

According to the Respondent, acting as Applicant, there is a document included in the Respondent’s submissions, which was sent to the United Nations, dated 17 February 2005, the contents of which were unknown to the Tribunal at the time it rendered Judgment No. 1192.

The Tribunal notes in the first place that this document does definitively not constitute any new fact in the meaning of article 12 of the Statute, and that a careful reading of its original Judgment suffices to prove it. However, the Tribunal will not discuss this point and this for procedural reasons.

In fact, the document in question was submitted to The Legal Counsel of the United Nations on 17 February 2005, whereas the Respondent’s Application submitted to the Tribunal is dated 30 June. It is stated in article 12 of the Statute that “[t]he application must be made within thirty days of the discovery of the fact and within one year of the date of the judgment”.

It is obvious that the Respondent's Application did not, under the circumstances, arrive at the Tribunal in time, as the Application was made more than thirty days after the alleged discovery. Thus, it is time-barred.

V. Further to the above, the Tribunal would like to add a few reflections, in view of the important dissenting opinion, which has been appended to the present Judgment.

VI. Even if the Tribunal interprets the request made by the Applicant as a plea for execution of the order contained in Judgment No. 1192, the concept itself of an execution of its Judgments by the Tribunal seems inapplicable to the present case.

VII. The word "execution" has more than one meaning, even if strictly related to the execution of a judgment. In the present instance, however, the Tribunal submits that it can have no other meaning than that of "enforcement" of said Judgment: the Applicant has not been paid the compensation awarded by the Tribunal and he seeks a way to obtain payment, disguising his intention with the robes of revision and interpretation. In other words, he now wants the Tribunal to render a new judgment to force the Administration to implement the original order. It is as simple as that.

VIII. However, the Tribunal cannot give the Applicant what he wants, because it is not in its power to do so. This lack of power is not only an immediate result from the fact – not entirely deprived of importance – that the Statute is totally silent on the subject of execution of judgments of the Tribunal: that difficulty could, perhaps, be circumvented by a reasoning such as the one so eloquently put forward in the dissenting opinion. However, there is another – and insurmountable – objection for the Tribunal to consider the Applicant's requests; it is an objection of a logical character, reflecting a factual reality.

IX. Indeed, what would be the effect of a new judgment of this Tribunal supposedly in "execution" of its previous decision? Would the new judgment have a different nature than the first and this time *really oblige* the Administration to overcome its reluctance and pay the Applicant his due? Would the new judgment carry an invisible force – different in essence from that of the previous one – putting in motion the paralyzed arms of the Administration? What legal consequences would follow a new and repeated non-compliance of the new judgment by the Administration?

X. As the Tribunal understands the situation, its Judgments are binding on the Administration, as is abundantly demonstrated in the dissenting opinion. Thus, the Tribunal must rely on the mandatory nature of its first decision and on the conscience of the Administration. The mandatory character of the Tribunal's decisions is the cornerstone of the judicial system of the United Nations. Without that, the Tribunal would have merely an advisory function, and the Secretary-General would be judge and party at the same time, which was exactly what the General Assembly wanted to avoid when it created the Tribunal. At present, the Tribunal cannot recall any order that has not been carried out by the Administration, and it hopes that it will never have such a painful experience.

XI. Where it is stated that the Tribunal must rely on the mandatory nature of its previous decision, this does not mean that the Applicant – once, one may hope, he has been paid his indemnity – may not initiate a new action for interest arising out of excessive delay. The Tribunal would not, in that case, be impeded to grant him such interest, particularly considering that the new policy of the Tribunal is to include, in all judgments containing an order to pay compensation, a clause to pay interest on such compensations if they are not paid within three months from the date of distribution of the judgment. The Tribunal recalls in this regard its statement in its Judgment No. 1229 (2005),

“The Tribunal realizes that to restart the appeals process as mentioned above is time-consuming and it deplores that its Statute does not allow for direct submission of requests for implementation of judgment, such as the one posed by the Applicant. In this regard, the Tribunal encourages the Administration to find ways to avoid the need for such tedious new litigation in the future. However, should this case come back to the Tribunal, it trusts that the case would be submitted on agreed facts, thereby obviating the time, delay and expense of a [Joint Appeals Board (JAB)].”

XII. Finally, the Tribunal wishes to point out that it is not closing the door for the Tribunal to take a different course of action in the future, if it is again presented with a failure to implement a judgment rendered by it, if the situation allows it. However, in the instant case, it would be useless and illogical; in this regard, it must be noted that the Tribunal held in Judgment No. 237, *Powell* (1979) that “under its Statute it [has] no competence to render an advisory opinion”.

XIII. For the foregoing reasons, the Tribunal:

1. Rejects the Applicant’s Application in its entirety, as it is irreceivable: and,
2. Rejects the Respondent’s Application in its entirety for the same reason.

Spyridon Flogaitis
President
Julio Barboza
Member
Maritza Struyvenberg
Executive Secretary

Geneva, 28 July 2006

DISSENTING OPINION BY BRIGITTE STERN

I. Although I agree with a number of the statements contained in the Judgment rendered in this case, I would like to present an analysis of the Tribunal's powers that is different from the one, which underlies the decision.

II. First, I would like to state my complete agreement with the Judgment's finding that the only reason this case came before the Tribunal again is that Judgment No. 1192 (2005) was not executed. As the Tribunal notes, "[t]he present case arises from the fact that the Administration never executed the Tribunal's judgment". By making this comment, the Tribunal is merely taking note of the parties' shared assessment of the situation. Indeed, according to the Applicant, "[t]he issue in this case is whether the Respondent may refuse to implement or unduly delay implementation of the Tribunal's judgments", while according to the Respondent, "[w]hat the Applicant is seeking is the implementation of the clear order of the Tribunal in its Judgment No. 1192". No other problem is raised in the case. It is obvious that the sole reason for this Application is the Administration's refusal to execute Judgment No. 1192. It is thus apparent, from the outset that the Applicant's request must be interpreted as a request for execution, but this point will be discussed further below.

III. I would also like to state my agreement with the strong reminder in paragraph 2 of the Judgment of the imperative need for the Administration to execute the judgments of the United Nations Administrative Tribunal:

"No matter how sensitive it is to political considerations of the Organization, it is bound to remind the Administration that the Tribunal's decisions are final, mandatory and binding. Within the parameters set out in the Statute of the Tribunal, the Administration has no right of discretion whether or not to apply the Tribunal's Judgments, as it is the final authority in the administration of justice in the Organization and must be respected".

This firm stance, which I endorse, echoes the similar position of the International Labour Organization Administrative Tribunal (ILOAT), as expressed, for example, in Judgment No. 1361, *In re Ahmad* (No. 4) (1994):

"The Tribunal reaffirms that its rulings have the force of *res judicata* and are binding on the organizations that have recognized its jurisdiction. Any organization that offends against that rudimentary principle by refusing to give effect to judgments it does not care for is disregarding the rights of staff and its own interests and is acting in breach of the obligations that it has assumed by recognizing the Tribunal's jurisdiction."

The obligation to execute the judgments of international administrative tribunals is absolute and no political consideration can be allowed to call into question the principle that their judgments have the force of *res judicata*. The ILOAT recalled this fact again in a recent judgment:

"Internal debates and discussions in the Conference of the States Parties are irrelevant to its obligation faithfully and promptly to execute the Tribunal's judgments. In Judgment 2328 also delivered this day, the Tribunal deals with the merits of the application for review *but there can be no excuse for the Organization doing*

as it has and taking the law into its own hands. It must execute Judgment 2232 and must pay interest on all sums due at 8 per cent, compounded semi-annually and calculated from the due date to the date of payment.” (Judgment No. 2327 (2004), emphasis added.)

IV. Of course, as indicated by the majority Judgment, the Application was filed as a request for interpretation and revision. Adopting a formalistic approach, the Tribunal first finds that the request for interpretation is not receivable because the Judgment “is very clear and needs no interpretation” (paragraph. III). It then analyses the case as a request for revision and, adopting a literal and formalistic reading of the conditions that must be met for a revision, rightly states that a revision is not possible unless a new fact is presented that existed at the time the Judgment was rendered but was unknown to the parties and to the Tribunal and that may have an influence on the decision taken. I do not disagree with the Tribunal’s analysis of the conditions that must be met in order for a request for revision to be considered. In other words, I share the Tribunal’s view that the Application is not receivable under article 12. But I do not agree with the decision to analyze the Applicant’s request, clumsily presented though it may be, as a request for interpretation and revision, as I consider it without a doubt to be a request for execution.

V. Nor does the Application seem to fall under article 2, under which the Tribunal is competent to hear disputes arising from the Organization’s non-observance of the terms of employment of staff members, which would require the exhaustion of internal remedies. Rather, the Application falls under the inherent powers of the Tribunal, as evidenced by ILOAT Judgment No. 649, *In re Ali Khan* (No. 4) (1985), which involved a request for execution of a prior judgment:

“Claim (1) is for immediate performance of Judgment 565.

The ILO pleads that the claim is irreceivable on the grounds that the complainant has failed to exhaust the internal means of redress provided for in Article 13.2 of the Staff Regulations.

This plea is unsound.

Failure to execute a judgment does not constitute breach of the Staff Regulations or of the contract of employment or unjustifiable or unfair treatment and therefore cannot come under 13.2.

What the complainant is asking for is neither more nor less than execution of a decision by the Tribunal on a matter within its competence, and the Tribunal may determine whether due effect has been given to that decision”.

VI. It appears to me that the fact that it is within the power of tribunals to reclassify a request that has been poorly presented is not at issue. For examples of this, one need only look at the approach of the Permanent Court of International Justice (PCIJ) or the International Court of Justice (ICJ). Suffice it to recall here the particularly eloquent terms used by the ICJ in the *Nuclear Tests* cases involving France:

“Thus it is the Court’s duty to isolate the real issue in the case and to identify the object of the claim. It has never been contested that the Court is entitled to interpret the submissions of the parties, and in fact is bound to do so; *this is one of the*

attributes of its judicial functions” (*Nuclear Tests case (New Zealand v. France)*, Judgment, I.C.J. Reports 1974, paragraph. 30, p. 13, emphasis added).

The Court further found that:

“In the circumstances of the present case, as already mentioned, the Court must ascertain the *true subject of the dispute*, the object and purpose of the claim (cf. *Interhandel, Judgment*, I.C.J. Reports 1959, p. 19; *Right of Passage over Indian Territory, Merits, Judgment*, I.C.J. Reports 1960, pp. 33-34)”. (Idem, paragraph. 31, p. 14, emphasis added).

VII. As is well known, the Court quite broadly reformulated the request filed in this case. This same inherent power was recently recalled unequivocally in its advisory opinion on the *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, (I.C.J. Reports 2004, paragraph 38):

“In the past, both the Permanent Court and the present Court have observed in some cases that the wording of a request for an advisory opinion did not accurately state the question on which the Court’s opinion was being sought (*Interpretation of the Greco-Turkish Agreement of 1 December 1926 (Final Protocol, Article IV)*, Advisory Opinion, 1928, P.C.I.J., Series B, No. 16 (I), pp. 14-16), or did not correspond to the ‘true legal question’ under consideration (*Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1980, pp. 87-89, paras. 34-36). The Court noted in one case that ‘the question put to the Court is, on the face of it, at once infelicitously expressed and vague’ (*Application for Review of Judgement No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1982, p. 348, para. 46).

Consequently, the Court has often been required to broaden, interpret and even reformulate the questions put (see the three Opinions cited above; see also *Jaworzina, Advisory Opinion*, 1923, P.C.I.J., Series B, No. 8; *Admissibility of Hearings of Petitioners by the Committee on South West Africa, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1956, p. 25; *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1962, pp. 157-162)”.

VIII. It is clear from these excerpts that it is within the power of a tribunal to determine what the “true legal question” is – be it a contentious or an advisory case – and to reformulate requests that do not express it adequately. Thus, it appears that the Tribunal can exercise the power to reformulate poorly expressed requests, which is undeniably within its powers.

IX. It is interesting to note that the ICJ in particular reformulated the question submitted to it in the request for an advisory opinion on the review of Judgement No. 273, *Mortished* (1981) rendered by this Tribunal. (*Application for Review of Judgement No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1982, p.350.) In this case, the Court considered the very question on which it had been asked to give an advisory opinion and sought to determine whether, in view of its wording, it was a question which the Court could properly address. Considering that it was poorly written and did not seem to reflect the true intentions of the Committee on Applications for Review of Administrative Tribunal Judgements, the Court interpreted this question in light of the debates unfolding in the Organization. The question called upon the Court to determine

whether UNAT had “erred on a question of law relating to the provisions of the Charter” or “exceeded its jurisdiction or competence”. Notwithstanding the opinion of the Court, it seemed that another question was somehow hidden between the lines of the text submitted to the Court: had the Tribunal prevented the decisions of the General Assembly from taking full effect, thereby erring on a question of law relating to the provisions of the Charter or exceeding its jurisdiction or competence? This seemed to be, in the Court’s opinion, the question that was at the core of the objection against the Tribunal’s judgement. It is evident, then, that the reformulation of questions and requests submitted to a tribunal is quite common.

X. The Tribunal itself has not hesitated to reformulate requests for execution by regarding them as requests for interpretation; there is no reason why the opposite should not be possible. Thus, in Judgement No. 1225 (2005), the Applicant had presented a dual request for interpretation and execution. The Tribunal considered the request only as a request for interpretation:

“The Tribunal will consider the interpretation issues first, then the implementation problems referred to by the Applicant, before concluding that no real application for revision has been specifically formulated, the title of the Application notwithstanding”. (Paragraph I.)

Likewise, in Judgement No. 1255 (2005), in which the Applicant filed a request for interpretation, but in fact seemed to invoke a failure to execute a prior judgement, the Tribunal did not hesitate to seek the true question:

“The Tribunal notes that, although the Applicant presents his Application as a request for interpretation, in it he invokes the ‘failure to comply with the Tribunal’s judgement’, which would be more in keeping with a request for implementation. Having carefully examined the content of the Applicant’s various pleas, the Tribunal concludes that the main issues raised do in fact relate to diverging interpretations of Judgement No. 1132. Since the only plea that relates to implementation is no longer relevant, as will be explained in paragraph X, it is appropriate to treat the entire case as a matter of interpretation.” (Paragraph V; see also Judgement No. 1283, rendered at this session, paragraph. IX).

XI. I will now turn to the present Application, which was of course filed as a request for interpretation and revision, but is obviously a request for execution, and I consider that the Tribunal should have reformulated it as such. Indeed, the way in which the Applicant presents his requests cannot be considered legally rigorous. What he is requesting, in fact, is for the Judgement to be “interpreted”, in order to remind the Respondent of its unambiguous meaning, and “revised” to reflect a new fact, which is the Administration’s refusal to execute it; the “revision” consists of the award of additional damages and interest to take this non-compliance into account, as well as the additional costs which the Applicant had to unduly incur in order to obtain the execution:

“The question of *interpretation* is a straightforward one. Given that decisions of the Tribunal are binding on the Respondent, should the Respondent be held to the plain meaning of the judgement ... The question of *revision* of the judgement consists of determining whether, in light of all the Respondent’s actions, the Tribunal should consider amending its decision in order to allow for more appropriate compensation.” (Emphasis added.)

However, it is evident when reading the Application that the Applicant raises problems of execution, and only problems of execution; more precisely, he complains that the Judgement has not been executed, which should, in my view, be considered as a request for execution. More exactly, the Applicant claims that the Administration has not executed the Judgement for political reasons, in particular pressure from his country of origin.

XII. In my view, the Applicant cannot be reproached for having attempted to present his request in such a way that it comes under those powers of the Tribunal which are uncontested and which the Tribunal has explicitly recognized. Although the Tribunal has at times agreed in practice to examine a request for execution, as will be clarified below, it has never clearly affirmed its power to enforce its own Judgements. But if one considers what the Applicant is truly seeking, beyond the formal presentation of his Application, which can be explained by his fear that it will be declared irreceivable, there is no doubt about the motive for his request and what he is truly seeking, as witnessed by the following extracts from his submissions:

“The question of revision of the Judgement consists of determining whether, in light of all the Respondent’s actions, the Tribunal should consider amending its decision in order to allow for more appropriate compensation in light of Respondent’s *refusal to honor the ruling* in good faith.

...

The question before the Tribunal is whether or not the Respondent may postpone indefinitely or unduly *delay or ignore the implementation* of its Judgement based on political considerations.

...

This further Application has been brought solely as a result of the Respondent’s wilful dereliction”. (Emphasis added.)

The concluding remarks in his Application are equally unambiguous:

“CONCLUSION

The Applicant seeks *through this request for interpretation and revision of judgment to bring to the Tribunal’s attention that failure to implement the Tribunal’s decisions occasions a failure of justice* and erodes the credibility of the entire system of recourse. In the event that the Respondent willfully or inadvertently ignores its obligations, the responsibility of the Organization should be entailed.” (Emphasis added.)

How could the Application have been better presented? As the Applicant clearly explains, what he is seeking, through the procedures currently deemed “safe” in the light of the Tribunal’s jurisprudence, is for the Tribunal to penalize the failure to execute its prior Judgment.

XIII. I am perfectly aware that there is no particular provision in the Statute concerning the possibility of a request for execution. I would add that there is no particular provision concerning the power of interpretation either. But, as the Tribunal has recognized that it implicitly has an inherent power to interpret its own Judgments, I consider that the Tribunal implicitly has an inherent power to

examine such a request for execution, under the Statute. Indeed, it is specified in article 11, paragraph 2, of the Statute that “[s]ubject to the provisions of article 12 [on revision of a judgment], the judgments of the Tribunal shall be final and without appeal”, which means that they are binding in nature. If this binding nature is called into question by the Administration’s refusal to execute a Judgment or by the poor execution of a Judgment, it is the task of the Tribunal to guarantee the integrity of its judicial function, as recalled by the ICJ:

“[T]he Tribunal is established, not as an advisory organ or a mere subordinate committee of the General Assembly, but as an independent and truly judicial body pronouncing final judgments without appeal within the limited field of its functions. According to a well-established and generally recognized principle of law, a judgment rendered by such a judicial body is *res judicata* and has binding force between the parties to the dispute” (*Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal*, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1954*, p. 53).

XIV. The theory of implicit powers, set forth by the Court in regard to the capacity of the United Nations to exercise functional protection in respect of its agents in case of damage caused by a wrongful act of a State, should be adopted here:

“Under international law, the Organization must be deemed to have those powers which, though not expressly provided in the Charter, are conferred upon it by necessary implication as being *essential to the performance of its duties*”. (*Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1949*, p. 182, emphasis added).

It seems to me that UNAT, whose Judgments have been recognized as final and without appeal, must be considered as having an inherent power to take a decision on the failure to execute one of its Judgments, which is essential to the exercise of its judicial function, as it guarantees the integrity of administrative justice.

XV. The ILOAT did not hesitate to declare itself competent in such cases, where applicants complain of a failure to execute a prior judgment. It should be noted that article VI of the Statute of the ILOAT, like that of UNAT, provides that “judgments shall be final and without appeal”. No recourse is provided for, not even the power of entertaining a request for revision, but this has not prevented the ILOAT from considering that its powers include the power to examine requests for interpretation, for revision and for execution. One of the first cases in which it exercised this power is the *Lindsey* case, dating back to the 1960s, and it has not departed from this approach since then:

“The three points of the complaint as defined above are aimed at remedying the damage suffered by Mr. Lindsey through the delay on the part of [the International Telecommunications Union] in giving effect to item 7 of the operative part of the aforementioned judgment. They thus bear upon the rights devolving directly from this judgment, delivered within the bounds of the competence of the Tribunal. The Tribunal is therefore competent to examine the new complaint submitted by Mr. Lindsey and, in particular, to judge whether it is appropriate to award compensation to remedy the damage caused by an infringement of those rights.” (Judgment No. 82, *In re Lindsey* (1965), paragraph 1).

In a more recent judgment, *In re Moreno de Gómez* (No. 2), the ILOAT adopted the very same analysis and awarded damages and interest for a failure to execute a prior judgment, even though internal means of redress had not been exhausted and such exhaustion had not been requested:

“The complainant filed this application on 29 October 1996 seeking the execution of point 2 of those rulings, damages for failure to execute it and damages for the exceptionally grave material and moral injury she had suffered by reason of the deliberately delayed execution of points 3 and 4. She also asks for costs.

...

In point 2 of its ruling the Tribunal allowed sixty days for the Organization to decide whether to reinstate the complainant or pay her damages. There is nothing in the evidence to indicate that the period of sixty days was too short. The complainant is therefore entitled to damages for the Organization’s delay since 10 September 1996 in executing point 2. The Tribunal will award her 50,000 French francs under this head. It also awards her 10,000 French francs in costs. Furthermore, if the Organization fails to execute point 2 or to pay the complainant those two amounts within thirty days of the date of delivery of the present judgment, it shall pay her a penalty of 25,000 French francs for each further month of delay.” (Judgment No. 1620 (1997)).

Other decisions of the ILOAT can be cited as well, but there are too many to cite them all (however, for some particularly explicit formulations, see Judgment No. 82, *ibid.*; Judgment No. 553, *In re Gatmaytan* (No. 2) (1983); and Judgment No. 1362, *In re Bluske* (No. 4) (1994).) In one of them, the Tribunal examined a request for execution filed even before the deadline given to the Administration to execute the Tribunal’s judgment:

“The complainant considered that the Federation was late in honouring its obligations and less than two months after the delivery of Judgment 2090 he filed an application for execution with the Tribunal on 27 March 2002 seeking payment ... The Federation raises the question of whether under these circumstances the application for execution is receivable. *However, the Tribunal’s case law shows a constant line of precedent on this issue: any serious difficulty concerning the execution of a judgment can validly be brought before the Tribunal by means of an application for execution.* In the present case, it is to be regretted that the difficulties could not be overcome by the parties through discussion in good faith, but the Federation may not object to the receivability of the complainant’s application. The relevance of his claims must therefore be examined.” (Judgment No. 2178 (2003).)

XVI. Likewise, it is vital to consider UNAT competent to examine applications in which the applicant invokes a failure to execute a judgment that it has rendered; otherwise, the Tribunal’s Judgments risk losing their force of *res judicata*. Of course, to date, the Tribunal’s scant jurisprudence in this area is ambiguous, even contradictory, and leans more towards the opposite direction, at least in a recent case. But it seems to me that it would be advisable to reverse this tendency.

XVII. First, there have been a certain number of cases, cited in the Respondent’s submissions, in which problems in the execution of a judgment of the Tribunal have been effectively addressed through internal means of redress. The applicability

of these Judgments to the present case, however, is very relative in that the various precedents cited concerned the failure to execute judgments requiring not an act but a given behaviour on the part of the Administration, which required a precise and minute evaluation of the subsequent facts to determine whether the Judgment had effectively been executed, and it may, possibly, be conceivable that in such situations justice can better be served if the factual examination is done first by a joint appeals board. All but one of the precedents invoked by the Administration fit this description: in Judgment No. 678, *Lukas* (1995), the Applicant requested the Tribunal to “implement Administrative Tribunal Judgment No. 544”, in which the Administration was requested to use all means available to find a suitable post for the Applicant; in Judgment No. 706, *Elahi* (1995), the Tribunal had to determine whether the Administration had correctly implemented the operative part of a preceding Judgment, notably containing a recommendation that the Applicant should be considered for all available posts in a certain category; in Judgment No. 723, *Bentaleb* (1995), the Applicant requested the Tribunal “to find that the Respondent has failed to implement Judgment No. 539 of the Administrative Tribunal”, in particular the expectation that the Applicant would be fully and fairly considered for a promotion. It should also be noted that, in all these cases mentioned by the Respondent, the question of whether the Tribunal could consider a request for execution presented to it directly was never raised strictly speaking, since the Applicants had chosen to avail themselves of the internal review procedure.

XVIII. There is, however, a decision in which, without raising any theoretical issues, the Tribunal did address a request for execution as such: Judgment No. 517, *Van Branteghem* (1991). In this case, the Applicant’s pleas were the following:

“The Applicant respectfully requests the Tribunal to enforce the Judgment No. 439 ... The Applicant further requests the Tribunal to find that the delays in implementing the above mentioned Judgment No. 439 constitute an obstruction of justice which has brought financial disadvantage to the Applicant. The Applicant requests the Tribunal to award an indemnization of US\$ 5,000 to the Applicant for moral and financial injuries sustained by the Applicant as a consequence of the unreasonable delays in the implementation of the Tribunal’s Judgment No. 439.”

The Tribunal carefully examined how the Administration had executed the Judgment and concluded that the Respondent was “bound to comply with Judgment No. 439, which precluded him from withholding amounts from the payments adjudged due to the Applicant”. Furthermore, since the Judgment had been executed after excessive delay, the Tribunal

“considers that a delay of more than two years cannot be justified [...] The Tribunal finds that the Applicant suffered injury from a certain degree of negligence on the part of the Administration, which caused an unreasonable delay in even the partial implementation by the Respondent of Judgment No. 439 ...”.

Having thus examined how the Administration had discharged its obligations to execute the Judgment, without the issues of non-compliance and delay in execution having been brought before the Joint Appeals Board, the Tribunal awarded the Applicant additional compensation of \$500.

XIX. Of course, there remains the recently adopted decision in Judgment No. 1229 (2005), which simply concerned the Administration's non-payment of compensation awarded by the Tribunal.

It must be noted that that Application was also filed as an Application for revision and interpretation and that the Tribunal did not hesitate to treat it *de facto* as a request for execution, without however discussing the issue theoretically. On this point, I agree with the approach taken. However, the Tribunal considered, in an extremely restrictive interpretation of its own powers, that it could not act on such a request. The Tribunal in effect analyzed the request for implementation of the previous Judgment, accompanied by a request for damages and interest, as a new request that had to go through all internal procedures again:

"He requests the Tribunal to spell out what consequences fall on the Respondent for not having complied with that requirement.

The question presented by the Applicant, then, is not a question of interpretation; in the view of the Tribunal it is a new question and should be the subject matter of a new case if it is to be decided by it. Consequently, the Applicant should follow the normal appeals procedure; that is, request a review of the administrative decision and, if the request is denied, appeal to the ... JAB".

It merits noting, however, that while the Tribunal adopted this decision, it seemed to regret it, as demonstrated by the following excerpt from the Judgment:

"The Tribunal realizes that to restart the appeals process as mentioned above is time-consuming and it deplores that its Statute does not allow for direct submission of requests for implementation of judgment, such as the one posed by the Applicant. In this regard, the Tribunal encourages the Administration to find ways to avoid the need for such tedious new litigation in the future. However, should this case come back to the Tribunal, it trusts that the case would be submitted on agreed facts, thereby obviating the time, delay and expense of a JAB".

Rather than encouraging the Administration "to find ways to avoid the need for such tedious new litigation in the future", it seems to me that it is the task of the Tribunal to find these ways and to exercise all its powers – inherent in any jurisdiction – to the fullest extent precisely in order to avoid this result that the Tribunal itself regards as undesirable.

XX. Indeed, it does not seem in keeping with the efficient functioning of international administrative justice to state that a request for execution should be regarded as a new request and, as such, required to go through internal appeals bodies again. It seems to me that such a solution should be ruled out both on principle and for practical reasons.

XXI. The principle may be stated as follows: who better than the Tribunal can assess whether one of its Judgments has been executed? How can this task be entrusted to administrative entities, which are an integral part of the Administration, when the issue of whether or not a Judgment has been executed is fundamental for guaranteeing the integrity of the Tribunal's functions? Such reasoning seems all the more necessary in that the issue of non-execution requires only a finding that a simple act of the Administration – such as the payment of compensation – has not been executed, as opposed to subjective conduct that could require the

facts at issue to be re-examined through internal procedures. There is furthermore an underlying logic to such an approach, as pointed out by the ILOAT:

“[A] dispute of the kind Article II refers to is not resolved until the Tribunal’s judgment has been duly executed. So its competence is not exhausted when it passes judgment. Pending full execution the dispute remains unresolved and the Tribunal remains competent to rule on any issues that execution may raise. Thus it may rule on such issues as the interpretation, execution or review of a judgment. The present complaint falls indisputably within the ambit of the Tribunal’s competence as so defined.” (Judgment No. 1328, *In re Bluske* (No. 3) (1994).)

XXII. The practical reason is based on an examination of the real consequences of the position adopted by the Tribunal. The view that a request for execution or a request for a finding of non-compliance accompanied by a request for compensation for such non-compliance does not fall within the Tribunal’s competence has the effect of postponing, with great prejudice to the Applicants, the settlement of their cases. Considering that some cases before internal bodies drag on for years and years, it does not seem to me in keeping with good administration of justice to require that an Applicant who has obtained a Judgment in his favour, but which the Administration refuses to execute, must start over again with the entire procedural cycle provided for under article 7 of the Statute, which provides for a decision, or an omission, then a procedure before a joint appeals board:

“Article 7

An application shall not be receivable unless the person concerned has previously submitted the dispute to the joint appeals body provided for in the Staff Regulations and the latter has communicated its opinion to the Secretary-General, except where the Secretary-General and the applicant have agreed to submit the application directly to the Administrative Tribunal.

...

An application shall not be receivable unless it is filed within ninety days reckoned from the respective dates and periods referred to in paragraph 2 above, or within ninety days reckoned from the date of the communication of the joint body’s opinion containing recommendations unfavourable to the applicant.”

What purpose could submission to internal procedures serve, since the fact of non-execution is established and is not even denied by the Administration in this case? The uselessness of such a procedure is why the ILOAT has explicitly stated that such an appeal is unnecessary. Thus, its Judgment No. 1887, *In re Argos et al.* (1999), states that “[t]he Tribunal’s case law has it that exhausting all internal remedies is not in fact necessary in cases which involve determining whether the authority responsible for executing a judgment has respected its terms”.

XXIII. What is more, in case of bottlenecks in the conduct of internal procedures (the more political the case, the more likely such delays become), the Applicant would be left with no way to refer the case back to the Tribunal as long as the internal review process had not been completed. This poses a serious risk that justice may be denied. Using only the example of this case, the Applicant’s request for reinstatement into the Organization and compensation for the fact that the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) had failed to assist him was filed on 26 June 2001, the Judgement was rendered on 23 July

2004 and this decision was communicated to the Applicant on 30 September 2004; the procedure thus lasted three years, but the Tribunal often witnesses much longer delays. If a request for execution is not accepted as such, the only remedy available to the Applicant would be to contest the refusal to execute the Judgement by going through the entire set of internal appeals procedures again, which could delay the execution of the Judgement by another three years.

XXIV. Of course, there is the question of the procedure to follow for its implementation. An examination of the Tribunal's jurisprudence on the power of interpretation demonstrates that the Tribunal does not seem to have explicitly taken up this problem. It has been implicitly recognized that a request for interpretation can be submitted directly to the Tribunal, without having to go through the usual stages of administrative appeal. This seems logical; who better than the Tribunal can interpret what it has said? With regard to the time limit for the submission of a request for interpretation, no position of principle has been expressed; the Tribunal, however, notes that the compensation awarded to the Applicant in *Crawford* was paid by the Administration in February 1955, and that the request for interpretation claiming that the compensation paid was not the amount that should have been paid – which is in fact a request for execution – was filed in October 1955, or eight months later. It seems to the Tribunal that, by analogy with the maximum time limit for the submission of a request for revision to the Tribunal, and to implement the principle of *res judicata*, it would be appropriate to also limit to one year the time in which a request for interpretation and execution can be filed. In this case, it should be noted that the Applicant is well within the time limit, since the Judgement was communicated to him on 30 September 2004, there were further exchanges of correspondence between the parties with respect to the execution of the Judgement between 30 December 2004 and 5 January 2005, and the request for interpretation and revision was filed in February 2005.

XXV. Of course, the Tribunal is also aware of the limits on the exercise of its competence to supervise the execution of its Judgements, insofar as it does not have coercive powers. In exercising this competence, in effect, it can only confirm that its initial Judgement has the force of *res judicata* and award damages and interest for the delay or failure to execute its Judgement. Such damages and interest are often granted by the ILOAT. For example, Judgment No. 1427, *In re Sharma* (No. 5) (1995), explains the reasoning according to which damages and interest are due because its legitimate interest in seeing the Judgment implemented has been thwarted:

“Yet the Organization did not execute Judgment 1313 as promptly as it should have [...] The complainant has suffered no financial loss because he has been paid [...] But he is entitled to moral damages for the injury due to the thwarting of his legitimate expectation of prompt and correct execution of the Tribunal's judgment”.

The execution of this new Judgement, as well as the previous one, depends on the Administration's respect for the Judgements of UNAT, as the latter does not have – as is the case in internal administrative justice systems – coercive powers of execution. However, in the event of successive and repeated refusals by the Administration to execute the Tribunal's Judgements, it is not out of the question for internal jurisdictions to find that the Organization, having failed to implement an

effective system of administrative justice, should lose the benefit of its immunity from jurisdiction, and to order the execution of the unheeded Judgements.

XXVI.

For all these reasons, it seems that the Tribunal should not have refused, based on procedural arguments, to rule in this case, especially since the Administration's non-compliance was not contested between the parties.

Brigitte Stern

Member

Geneva, 28 July 2006

Maritza Stryvenberg

Executive Secretary

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Tribunal administratif Compétences et attributions

Le tribunal est compétent pour connaître des requêtes invoquant la non-observation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires du Bureau international du travail et des dispositions du statut du personnel applicable en l'espèce.

Le Tribunal est compétent pour statuer sur tout différend concernant les indemnités prévues pour les cas d'invalidité et d'accident ou de maladies survenues à un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, et pour fixer définitivement le montant des indemnités, s'il y a lieu.

Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes fondées sur la non-observation du règlement de la caisse des pensions ou des règles fixées en application de ce dernier, et formées par un fonctionnaire, le conjoint ou les enfants d'un fonctionnaire, ou par toute catégorie de fonctionnaire à laquelle ledit règlement ou lesdites règles s'appliquent.

Le Tribunal est compétent pour connaître des différends issus de contrats auxquels l'Organisation internationale du travail est partie et qui lui attribue compétence en cas de différend au sujet de leur exécution.

Le Tribunal connaît en outre des requêtes invoquant la non-observation, soit quant au fond, soit quant à la forme des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires ou des dispositions du statut du personnel des autres organisations internationales de caractère inter-étatique agréées par le Conseil d'administration qui auront adressé au Directeur général une déclaration reconnaissant, conformément à leur Constitution ou à leurs règles administratives internes, la compétence du Tribunal à l'effet ci-dessus, de même que ses règles de procédure.

Tribunal Administratif

Recours en exécution

100^e session – Jugement n° 2518, 1^{er} février 2006

Organisation Internationale du Travail (OIT)

Procédure

Exécution des jugements. Modification statutaire des organes de l'organisation faisant obstacle à une pleine exécution d'un jugement ordonnant une reprise de la procédure. Portée des pouvoirs du juge de l'exécution.

Porcedure

Execution of judgments. Obstacles to the execution due to statutory reforms. Judge's power to adjudicate on execution.

Résumé

Saisi d'une plainte pour harcèlement moral présenté par une femme fonctionnaire de l'OIT, le Directeur général a rejeté la réclamation de la plaignante au motif que le Comité paritaire, préalablement consulté, avait estimé que les faits allégués n'étaient pas constitutifs de harcèlement. Cette décision a été annulée par le Tribunal administratif, qui a jugé que le Comité paritaire ne s'était pas prononcé en considération de l'ensemble des circonstances qu'il y avait lieu de prendre en compte et a renvoyé l'affaire devant l'OIT pour que le Comité paritaire soit à nouveau consulté à moins qu'intervienne un règlement amiable avec la plaignante. Cette nouvelle consultation n'ayant pas été entreprise et aucun règlement amiable n'ayant pu être conclu, la plaignante a saisi le Tribunal administratif d'une demande indemnitaire désignée comme une demande d'exécution du premier jugement.

Le Tribunal, considérant que la transformation intervenue entre-temps du Comité paritaire en un autre organe qui suivait désormais une procédure différente ne pouvait faire obstacle à la nouvelle consultation prescrite, enjoint à l'OIT de procéder à sa consultation dans la formation et selon la procédure en vigueur lors de la consultation initiale, ainsi que de présenter à la plaignante une offre de règlement amiable de bonne foi et le condamne à indemniser la plaignante du préjudice spécifique que lui avait causé son attitude envers elle depuis le prononcé du premier jugement.

Summary

The General Director rejected a complaint of moral harassment presented by a female civil servant of ILO because the Joint Committee, consulted beforehand, had estimated that the pled facts were not constitutive of harassment. This decision was quashed by the Administrative Court, which judged that the Joint Committee had not decided in accordance with all the circumstances that should have taken into account. The Administrative Court returned the case to ILO so that the Joint Committee could be consulted again if an amicable settlement could not be reached.

Since the new consultation did not take place and no amicable settlement was reached, the plaintiff submitted a request for compensation to the Administrative Court in the form of a request for execution of the first judgment. Since this second request had been presented without a new decision from the Joint Committee and since a different body would be required by statutory modification to undertake the second procedure, the Court declared that it would not obstruct the new consultation. Finally, it ordered ILO to proceed with the consultation according to the procedure in force at the time of the initial request, to offer an amicable settlement in good faith, and to compensate the plaintiff for all damages that its attitude towards her had caused since the first judgment had been pronounced.

Décision

Le Tribunal administratif,

Vu le recours en exécution du jugement 2370, formé par M^{me} M. H. L. de M. le 4 avril 2005, la réponse de l'Organisation internationale du Travail (OIT) du 29 avril, la réplique de la requérante du 3 juin et la duplique de l'OIT du 6 juillet 2005;

Vu les articles II, paragraphe 1, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande de procédure orale formulée par la requérante;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Les faits concernant la présente affaire sont exposés dans le jugement 2370, prononcé le 14 juillet 2004, relatif à la première requête de l'intéressée. On rappellera seulement que, par une lettre datée du 18 novembre 2002, la requérante avait été informée que le Directeur général, tenant compte de la conclusion du Comité paritaire selon laquelle « les différents aspects de la conduite de [son] supérieur n[']étaient pas constitutifs [de] harcèlement », avait décidé de ne pas faire droit à la « réclamation pour harcèlement » qu'elle avait introduite contre ce dernier. Elle a attaqué cette décision devant le Tribunal qui, dans le jugement 2370, a estimé que les conclusions dudit comité n'étaient pas fondées sur l'ensemble des circonstances qu'il convenait de prendre en considération pour permettre au Directeur général de se prononcer en toute connaissance de cause. Le Tribunal a en conséquence annulé la décision attaquée du 18 novembre 2002 et renvoyé l'affaire devant l'Organisation pour qu'il soit procédé à une nouvelle consultation du Comité paritaire, sauf si un règlement à l'amiable intervenait entre la requérante et le Bureau international du Travail, secrétariat de l'OIT. Le Tribunal a évoqué, à titre exceptionnel, la possibilité d'un tel règlement, estimant que la requérante n'avait pas été traitée avec le respect et la dignité auxquels ont droit les fonctionnaires internationaux et qu'elle devait, en tout état de cause, obtenir réparation des dommages qui lui avaient été causés. Le Tribunal a également accordé à l'intéressée 7 000 francs suisses à titre de dépens.

Le 16 août 2004, l'avocate de la requérante a adressé une offre de règlement à l'amiable au Directeur général. Elle proposait que l'Organisation verse à sa cliente, en règlement de toutes ses demandes, la somme de 653 882,73 dollars des États-Unis qui se décompose comme suit : 60 000 dollars au titre du préjudice moral subi en raison du harcèlement, 60 000 dollars pour atteinte à sa réputation professionnelle et personnelle, 138 100 dollars correspondant au montant

minimum qu'elle aurait perçu au titre de la contribution de l'employeur au fonds de pension si elle n'avait pas été licenciée, 357 014 dollars pour son manque à gagner, 1 568,73 dollars pour ses frais médicaux, 7 200 dollars pour ses frais de psychothérapie et 30 000 dollars pour ses frais d'avocat. L'avocate de la requérante ajoutait qu'elle « demandait en même temps, au cas où les parties ne parviendraient pas à trouver une solution à l'amiable, qu'une nouvelle date d'audition devant le Comité paritaire soit fixée, cette audition devant être régie par les règles en vigueur lors de la première audition [de la requérante] et réunir les mêmes membres ».

Le conseiller juridique du Bureau a accusé réception de cette offre par une lettre du 27 août 2004 dans laquelle il informait l'avocate de la requérante que le Directeur général ne serait pas en mesure de communiquer sa décision avant le 14 septembre. L'avocate a répondu à cette lettre le 2 septembre, rappelant qu'aux termes du considérant 18 du jugement 2370 l'affaire devait soit faire l'objet d'un règlement à l'amiable, soit être réexaminée par le Comité paritaire.

Le directeur du Département du développement des ressources humaines a communiqué à l'avocate de la requérante la décision du Directeur général concernant l'offre de règlement par une lettre du 15 septembre dans laquelle il commençait par déclarer que, par principe et dans la mesure où il n'avait pas encore été clairement établi s'il y avait eu ou non harcèlement, le Bureau préférerait soumettre de nouveau l'affaire au Comité paritaire. Toutefois, ajoutait-il, le Bureau était disposé à envisager la possibilité d'un règlement à l'amiable, si la requérante préférait cette option, mais pas sur la base indiquée dans son offre de règlement, car elle faisait mention de « préjudices subis par la requérante par suite d'un harcèlement et du fait que [l'OIT] n'avait pas répondu à sa demande de mutation », or c'étaient là des questions sur lesquelles le Tribunal ne s'était pas encore prononcé. L'avocate était invitée à soumettre une nouvelle offre de règlement conforme aux termes du considérant 18 du jugement 2370, cette offre devant contenir la confirmation expresse que sa cliente préférait la voie d'un règlement à l'amiable et qu'elle s'engageait à en préserver la confidentialité.

L'avocate a estimé que cela revenait à demander à la requérante de « négocier contre elle-même ». Dans une lettre du 28 septembre 2004 adressée au directeur du Département du développement des ressources humaines, elle a fait savoir que sa cliente ne présenterait pas d'autre offre tant que le Bureau n'aurait pas proposé « une contre-offre par écrit, éventuellement assortie de conditions, lesquelles feraient partie intégrante de cette contre-offre ».

A partir du 1^{er} octobre 2004, certains changements ont été apportés à la procédure de recours interne de l'Organisation, les dispositions pertinentes du Statut du personnel ayant été modifiées. Le Comité paritaire a notamment été remplacé par la Commission consultative paritaire de recours. Par un courrier du 21 octobre 2004 adressé à la secrétaire de l'ancien Comité paritaire, l'avocate de la requérante a demandé si cet organe bénéficiait « d'une prolongation de mandat pour mener à terme les affaires appelant une audition ou un nouvel examen ». La secrétaire a répondu que le Comité examinait les affaires dont il avait été saisi avant le 30 septembre 2004 mais que, pour qu'il soit compétent pour connaître d'un recours introduit après la date limite du 1^{er} octobre 2004, il faudrait que tant l'administration que le Syndicat du personnel donnent leur autorisation.

Le 4 avril 2005, la requérante a déposé son recours en exécution du jugement 2370.

B. La requérante soutient que, malgré les demandes réitérées de son avocate, l'Organisation n'a pris aucune mesure pour donner effet au jugement 2370 du Tribunal et qu'elle n'a donc pas d'autre choix que de saisir le Tribunal d'un recours en exécution de ce jugement. Elle fait observer qu'elle n'a reçu aucun courrier de l'Organisation sur cette question depuis que, par lettre du 28 septembre 2004, son avocate a demandé une contre-offre.

La requérante soutient également que, depuis le prononcé du jugement 2370, le supérieur contre lequel sa plainte pour harcèlement était dirigée n'a cessé de la harceler et de la diffamer. En particulier, affirme-t-elle, ce dernier aurait déclaré publiquement que sa plainte se fondait sur des mensonges et qu'il avait été «jugé innocent».

La requérante réclame 357 014 dollars pour manque à gagner, cette somme correspondant au traitement et aux émoluments qu'elle aurait perçus si elle avait conservé son poste quarante-huit mois de plus, déduction faite des gains qu'elle a obtenus, pendant cette même période, grâce à l'emploi qu'elle occupe actuellement. De plus, elle réclame 40 000 dollars de dommages-intérêts pour «la totalité du manque à gagner qu'elle a subi par suite de sa venue à Genève, fondée sur la confiance qu'elle avait dans les affirmations de [son ancien supérieur] selon lesquelles elle occuperait un poste sûr à long terme, y compris, notamment, pour la totalité du manque à gagner résultant de la non-publication de travaux»; elle demande en outre 1 568,73 dollars pour les frais médicaux encourus à Genève «par suite du harcèlement subi», 9 600 dollars pour les frais de psychothérapie qu'elle a exposés au Brésil, 60 000 dollars au titre du préjudice moral occasionné par «le harcèlement qu'elle a subi et qu'elle continue à subir», 60 000 dollars pour réparer «le préjudice porté à sa réputation professionnelle et personnelle», les frais et dépens exposés pour la procédure devant le Tribunal, les intérêts «au taux du marché» sur toutes les sommes qui lui seront accordées et «toute autre réparation que le Tribunal jugera nécessaire, équitable et juste».

C. L'Organisation conteste la recevabilité du recours en exécution formé par la requérante, considérant qu'il constitue un abus de procédure dans la mesure où, à son avis, l'intéressée cherche à convertir le jugement qui renvoyait l'affaire devant l'Organisation en «une décision susceptible d'être exécutée sous la forme de l'octroi d'une réparation». La défenderesse fait observer que l'intéressée ne réclame pas seulement une réparation financière en rapport avec la requête sur laquelle le Tribunal s'est prononcé dans le jugement 2370 mais inclut également dans ses conclusions des éléments de la réparation sollicitée dans le cadre d'une autre requête sur laquelle le Tribunal s'est prononcé dans le jugement 2402*. La défenderesse considère que, dans la mesure où la requérante cherche à obtenir le réexamen de sa première requête, qui portait sur la question du harcèlement, elle doit se voir opposer l'autorité de la chose jugée. Citant la jurisprudence du Tribunal, et plus particulièrement les jugements 649 et 2270, l'Organisation soutient que la requérante n'a pas démontré que des circonstances exceptionnelles, telles qu'une erreur matérielle ou la découverte de nouveaux faits essentiels, justifiaient une révision du jugement 2370.

D'après l'OIT, le recours est dénué de fondement puisque, si l'exécution du jugement 2370 n'a pas progressé, la responsabilité en revient à la requérante. Selon l'Organisation, en effet, l'intéressée aurait dû elle-même saisir de nouveau l'organe de recours interne si elle considérait que les efforts pour aboutir à un règlement avaient échoué. La défenderesse indique qu'elle s'en est tenue, comme cela était raisonnable, à ce qu'avait dit la requérante dans son offre de règlement, à savoir «qu'elle demandait en même temps [...] qu'une nouvelle date d'audition devant le Comité paritaire soit fixée». Elle affirme que, conformément au paragraphe 3 de l'article 13.3 du Statut du personnel, c'est à la requérante qu'il incombe de saisir l'organe de recours interne; même si certaines modifications ont été apportées en 2004 à la procédure de recours interne, sur ce point il n'y a pas eu de changement. Elle souligne que, dans son jugement 2370, le Tribunal n'a pas donné d'instruction amenant à s'écarter des règles de procédure générales de l'Organisation en matière de saisine de l'organe de recours interne, alors qu'en d'autres occasions où il a renvoyé des affaires devant une organisation, il a explicitement indiqué les mesures concrètes qu'il voulait que celle-ci prenne.

Du point de vue de la défenderesse, c'est la requérante elle-même qui a bloqué le processus de négociation d'un règlement à l'amiable en refusant de confirmer, comme cela lui avait été expressément demandé, qu'un tel règlement était bien l'option qu'elle préférerait et qu'elle s'engageait à en préserver la confidentialité. L'intéressée aurait pu à tout moment saisir de nouveau l'organe de recours interne, or c'est ce qu'elle a cherché à éviter en introduisant son recours en exécution.

D. Dans sa réplique, la requérante fait valoir qu'elle a clairement indiqué à l'Organisation qu'elle ne pourrait poursuivre la procédure devant le Comité paritaire que si celui-ci était reconstitué selon les mêmes règles et suivait les mêmes procédures qu'auparavant, et non les règles, excluant la possibilité d'une représentation par un avocat extérieur, qui s'appliquent à la Commission consultative paritaire de recours. La secrétaire du Comité paritaire lui a fait savoir que, pour que celui-ci soit compétent pour examiner une affaire lui ayant été soumise après le 1^{er} octobre 2004, il fallait obtenir l'accord tant de l'administration que du Syndicat du personnel. Mais, étant donné qu'elle s'était déjà vu refuser toute prolongation des délais pour permettre l'examen de l'affaire et qu'elle ne se sentait pas en mesure, compte tenu de son état de santé, de comparaître sans représentant devant le Comité, elle s'est adressée au Tribunal «pour connaître la marche à suivre». S'appuyant sur la jurisprudence, la requérante affirme que ces circonstances constituent une difficulté sérieuse, au sens du jugement 2178, justifiant qu'elle saisisse le Tribunal d'un recours en exécution. Selon elle, celui-ci ne peut en aucune manière être jugé irrecevable en raison de l'autorité de la chose jugée puisque les circonstances décrites ci-dessus, et plus particulièrement la modification de la procédure de recours interne, n'auraient pu être prévues par aucune des deux parties.

E. Dans sa duplique, l'Organisation fait observer que la requérante n'a pas invoqué de raison légitime expliquant pourquoi elle ne peut saisir de nouveau l'organe de recours interne. La défenderesse nie l'existence d'une difficulté sérieuse justifiant l'introduction du recours en exécution et soutient qu'aucune circonstance exceptionnelle ne justifie une révision du jugement 2370. Elle réaffirme également que certaines des conclusions de la requérante font l'objet de la décision définitive et contraignante prise par le Tribunal dans le jugement 2402 et que, de ce fait, ces conclusions se heurtent à la chose jugée.

CONSIDÈRE :

1. La requérante demande l'exécution du considérant suivant du jugement 2370 :

«18. Il résulte de ce qui précède que les conclusions du Comité paritaire n'ont pas été fondées sur l'ensemble des circonstances qu'il convenait de prendre en considération pour permettre à l'autorité investie du pouvoir de décision de se prononcer en toute connaissance de cause. Par suite, la décision du Directeur général du 18 novembre 2002 indiquant à la requérante que, dès lors que le Comité paritaire avait conclu que «les différents aspects de la conduite de [son] supérieur n[']étaient pas constitutifs [de] harcèlement» il n'y avait pas lieu pour le Bureau de faire droit à sa «réclamation pour harcèlement», doit être annulée et l'affaire renvoyée devant l'Organisation pour qu'il soit procédé à une nouvelle consultation du Comité paritaire, à moins qu'un règlement à l'amiable n'intervienne entre la requérante et le Bureau. Le Tribunal mentionne, à titre exceptionnel, la possibilité d'un règlement, dès lors qu'il est certain que la requérante n'a pas été traitée avec le respect et la dignité auxquels ont droit les fonctionnaires internationaux et qu'elle devrait, en tout état de cause, obtenir réparation des dommages qui lui ont été causés.»

2. Malgré plusieurs tentatives et offres de sa part, la requérante n'a reçu aucune offre de règlement à l'amiable de la part de l'OIT. Avant le 1^{er} octobre 2004, son avocate et le BIT ont correspondu à plusieurs reprises :

a) le 16 août 2004, l'avocate de la requérante a adressé à l'administration une lettre dans laquelle elle indiquait le montant de l'indemnisation qui permettrait un règlement complet et définitif des demandes de sa cliente et précisait que cette dernière sollicitait en même temps la convocation du Comité paritaire ;

b) le 27 août 2004, le BIT a envoyé une réponse mais sans l'accompagner d'une offre ;

c) le 2 septembre 2004, l'avocate de la requérante a rappelé au conseiller juridique du Bureau que, comme l'avait ordonné le Tribunal, l'affaire devait soit être réexaminée par le Comité paritaire (et non par la Commission consultative paritaire de recours nouvellement instituée), soit faire l'objet d'un règlement à l'amiable ;

d) le 15 septembre 2004, l'avocate a reçu une réponse mais elle ne contenait toujours pas d'offre ;

e) le 28 septembre 2004, l'avocate a répondu au BIT, réclamant une contre-offre.

3. La requérante soutient qu'elle ne peut faire examiner sa réclamation pour harcèlement par l'organe de recours interne que l'Organisation vient d'instituer. Elle fait valoir en effet que, depuis le 1^{er} octobre 2004, date à laquelle le Comité paritaire a été restructuré et remplacé, les textes régissant le fonctionnement de la nouvelle Commission consultative paritaire de recours excluent expressément l'assistance d'un avocat extérieur. Elle soutient qu'étant donné la nature des charges, son actuelle fragilité qui trouve son origine dans le harcèlement psychologique qu'elle dit avoir subi, et le fait qu'elle a déjà indiqué ne pas souhaiter assurer sa propre défense, il serait moralement condamnable à ce stade de lui

demander de se conformer aux règles applicables à la nouvelle Commission consultative paritaire de recours.

4. La requérante soutient pour l'essentiel qu'aucune voie de recours ne lui est ouverte dès lors que la procédure de recours interne a été réaménagée et que l'OIT refuse de faire une offre permettant un règlement définitif du litige. Elle décompose de manière détaillée le montant de l'indemnisation qu'elle réclame et demande au Tribunal d'ordonner toute mesure ou réparation appropriée.

5. L'OIT fait valoir que le recours est prématuré, voire irrecevable, car le considérant 18 du jugement 2370 n'a pas force exécutoire. Cet argument est sans fondement. Il ressort en effet de la jurisprudence du Tribunal que toute difficulté sérieuse tenant à l'exécution d'un jugement peut être valablement présentée au Tribunal à l'occasion d'un recours en exécution (voir les jugements 732 et 2178).

6. La requérante demande au Tribunal d'ordonner toute mesure ou réparation qu'il estimera appropriée au titre du « harcèlement et de la diffamation » qu'elle continue de subir. Dans une annexe au mémoire qu'elle a soumis au Tribunal, elle fixe le montant des diverses sommes qu'elle réclame à titre de dommages-intérêts.

7. L'OIT soutient que, par sa lettre du 15 septembre 2004, elle a informé la requérante qu'elle préférerait la voie de la procédure devant l'organe de recours interne, le Comité paritaire. Elle souligne également que l'intéressée n'a pas répondu à deux questions soulevées dans cette lettre, à savoir si elle préférerait parvenir à un règlement par accord mutuel ou se prévaloir de la procédure de recours interne et si elle s'engageait à l'avance à respecter la confidentialité d'un éventuel règlement. Enfin, l'OIT semble soutenir que c'était à la requérante qu'il incombait de saisir le Comité paritaire si elle souhaitait que cet organe examine son affaire.

8. Ces arguments sont loin d'être convaincants. A l'époque où la lettre de l'OIT a été écrite, la nouvelle Commission consultative paritaire de recours n'avait pas encore vu le jour et le Comité paritaire était toujours compétent pour examiner l'affaire de la requérante. Même s'il est vrai que les négociations en vue d'un règlement à l'amiable se font toujours sous toutes réserves et qu'il est normal que la confidentialité soit l'une des conditions de tout accord de règlement définitif, l'OIT a eu tort d'insister pour en faire une condition préalable, avant même de commencer à négocier ou de répondre à l'offre de la requérante. Prétendre que le règlement à l'amiable et la voie de la procédure de recours interne s'excluent mutuellement ne fait qu'obscurcir le débat. Le Tribunal a en effet décidé sans aucune ambiguïté qu'à défaut de règlement à l'amiable la question devait être renvoyée devant le Comité paritaire. Enfin, il suffit de lire les termes du jugement 2370 pour comprendre que c'est à l'OIT, et non à la requérante, que le Tribunal a ordonné de renvoyer la question devant le Comité paritaire, et l'Organisation aurait pu, et aurait dû, exécuter ce point du jugement avant le 1^{er} octobre 2004 tant que le Comité paritaire pouvait encore être saisi.

9. L'argument le plus solide de l'OIT est que le recours en exécution est en fait une tentative visant à convertir le jugement, qui renvoyait l'affaire devant l'Organisation, en une décision susceptible d'être exécutée sous la forme de l'octroi d'une réparation, ce qu'il n'est manifestement pas. Il n'en reste pas moins que c'est l'OIT qui, jusqu'à ce jour, a bloqué l'exécution du jugement en refusant de faire une contre-offre de règlement à l'amiable et en ne saisissant pas immédiatement le Comité paritaire comme cela lui avait été ordonné dans le jugement 2370. Le

Tribunal n'exclut pas la possibilité de se prononcer de manière définitive pour accorder, le moment venu, une réparation à la requérante si l'OIT s'obstine à faire de l'obstruction et à ne pas agir de bonne foi envers l'intéressée. Ayant fait une offre de règlement et n'ayant reçu aucune contre-offre, la requérante est en droit de considérer que l'OIT, en lui demandant de faire une autre offre, l'invite à « négocier contre elle-même » et refuse d'entrer en matière.

10. Le Tribunal estime qu'une difficulté sérieuse dans l'exécution du jugement 2370 est apparue du fait que l'OIT n'a pas saisi immédiatement le Comité paritaire alors que celui-ci existait encore, que les dispositions le régissant ont été modifiées et que l'Organisation a refusé jusqu'à ce jour d'entamer de bonne foi des négociations en vue d'un règlement à l'amiable. Le recours est donc parfaitement recevable.

11. En outre, la requérante pouvait légitimement espérer que le Comité paritaire, tel qu'il existait à l'époque des faits ayant donné lieu au litige, à la date du prononcé du jugement 2370 et à diverses dates antérieures au 1^{er} octobre 2004, pourrait être saisi pendant toute la durée de la procédure et qu'elle pourrait être représentée par l'avocat de son choix devant l'organe de recours interne. Sans donner directement son avis quant à la validité de la nouvelle pratique consistant à ne plus permettre à un avocat extérieur d'intervenir dans une procédure engagée devant la Commission consultative paritaire de recours, le Tribunal estime que l'espoir légitime de la requérante a été déçu et que c'est cela qui doit être retenu, au-delà de la question du réaménagement de l'organe de recours interne, même si l'on considère que les nouvelles dispositions sont valables. Le Tribunal ordonne donc à l'OIT de reconstituer le Comité paritaire tel qu'il existait avant le 1^{er} octobre 2004 en appliquant les dispositions du Statut du personnel alors en vigueur.

12. La tactique d'obstruction et d'atermoiement pratiquée par l'OIT malgré la clarté du jugement rendu par le Tribunal a occasionné à la requérante un préjudice moral indépendamment du préjudice qu'elle a subi par suite des événements qui ont donné lieu au jugement 2370. Le Tribunal évalue ce préjudice à 10 000 francs suisses que l'OIT devra verser à la requérante. Il ordonnera également à la défenderesse de renvoyer l'affaire devant le Comité paritaire et, simultanément, de lui faire une offre de règlement de bonne foi. L'OIT prendra à sa charge les dépens de la requérante pour un montant de 5 000 francs. Il ne ressort pas clairement du dossier si les dépens accordés dans le jugement 2370 ont été payés; si tel n'est pas le cas, ils doivent l'être immédiatement, majorés d'intérêts.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. L'OIT doit sans délai renvoyer la demande de réparation de la requérante devant le Comité paritaire conformément aux dispositions du Statut du personnel en vigueur immédiatement avant le 1^{er} octobre 2004 et doit en même temps faire à l'intéressée une offre de règlement de bonne foi.

2. L'OIT doit également verser à la requérante 10 000 francs suisses au titre du préjudice moral qu'elle lui a causé par la manière dont elle s'est comportée après le prononcé du jugement 2370.

3. L'OIT doit payer à la requérante les dépens pour un montant de 5 000 francs suisses.

Ainsi jugé, le 3 novembre 2005, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. James K. Hugessen, Vice-président, et M^{me} Mary G. Gaudron, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 1^{er} février 2006.

- Le jugement 2402, prononcé le 2 février 2005, a été rendu sur la deuxième requête de l'intéressée.

PANAMA

Cour suprême de justice Compétences et attributions

La Cour suprême administrative est compétente pour statuer sur tous les conflits entre les actes administratifs et l'ordre juridique.

Les plaintes déposées auprès de la troisième chambre peuvent alléguer :

- que l'acte administratif contesté est contraire à une loi nationale. Il s'agit du cas le plus fréquent.*
- que l'acte administratif contesté, bien qu'il soit en accord avec les normes de droit interne, est contraire à une loi autorisant la ratification d'un traité international.*
- que l'acte attaqué est contraire à une loi d'approbation d'un traité international sans être pour autant contraire à une norme de droit interne.*

Quant à ses attributions consultatives, la chambre administrative de la Cour suprême donne son avis sur les projets de décrets et en général sur toutes les questions pour lesquelles son intervention est prévue par les dispositions législatives ou réglementaires ou qui lui sont soumises par le Gouvernement. Elle peut notamment être consultée par les ministres sur les difficultés qui s'élèvent en matière administrative.

Cour Suprême de Justice de Panama
Jugement du 12 février 2004.
Affaire No. 446-00BB

Procédure

Exécution des jugements. Notion d'outrage en droit panaméen.

Procedure

Execution of judgments. Definition of breach in Panamanian law.

Résumé

Un jugement précédent de ce tribunal interdit la construction de logements dans la ville de San Miguelito, du fait qu'ils représentent un grave danger pour la sécurité de la population.

Ce jugement, n'ayant pas été respecté, le requérant présenta un recours en outrage contre le Maire de la ville.

Statuant sur l'affaire, le tribunal déclare que les décisions du contentieux-administratif obligent les particuliers et aussi l'administration. Sur le fond, il ajoute que l'outrage suppose une réticence à exécuter la décision. En l'espèce cette omission est mise en évidence par l'inaction du Maire qui n'a pas adopté les mesures nécessaires pour empêcher l'occupation des terrains litigieux. Le tribunal inflige donc une amende au Maire et lui ordonne l'exécution immédiate du jugement.

Summary

The applicant presented a recourse against the mayor of San Miguelito requiring execution of a previous judgment of the Court. The aforementioned judgment prohibited the construction of residences in the area on the basis that they represented a serious risk to the safety of the population.

In its ruling, the Court declared that its decisions bound not only individuals but also the administration. The Court added that contempt proceedings would have required an omission resulting in non-execution. In the species, this omission was proven by the inaction of the mayor, who had not adopted the necessary measures to prevent occupation of the litigious land. The Court thus fined the mayor and ordered the immediate execution of the judgment.

Décision

LES FAITS :

Par jugement du 20 mars 2002, cette chambre a interdit la construction de logements au parc Forestal Los Andes No.2 Arrondissement de San Miguelito, du fait qu'il représente un grave danger pour la sécurité des éventuels habitants comme des environs comme il résulte des travaux de l'Institut de Géosciences de l'Université de Panama, la Faculté d'ingénierie Civile de l'Université Technologique de Panama et du Système National de Protection Civil (f :24)

Le 17 mai 2002, le plaignant a déposé recours en outrage à l'encontre du Maire de San Miguelito du fait qu'il n'a pas respecté le jugement du 20 mars susmentionné, ayant accordé un permis de construire sur la zone réservée ; et la chambre, même si elle n'a pas déclaré la requête fondée par jugement du 19 septembre 2002, enjoint au chef de l'administration de la Commune à prendre toutes les mesures nécessaires afin d'exécuter le jugement du 20 mars 2002, car la méconnaissance de ce qui y était décidé pouvait entraîner, non seulement de sanctions sévères, mais des graves risques pour des personnes résultant de la construction de logements dans cette zone.

Il signale, néanmoins, que le Maire a continué à permettre les constructions et la résidence sur le Parc Forestal, comme le prouvent les photographies qu'il a jointes au dossier lesquelles attestent la non exécution du jugement du 20 mars 2002.

Le Maire a répondu que dès la fin janvier 2002, il a donné des instructions pour empêcher que les terres concernées soient cédées ou attribuées, avant même que leur degré de risque ait été analysé par l'Université Technologique.

Il ajoute que dans l'intérêt de donner une solution pacifique et adéquate aux problèmes « d'invasion des terres », des réunions ont eu lieu avec la Caja de Ahorros, qui maintient un fidéicomis sur ces terrains et avec le Ministère du Logement pour réinstaller les occupants, de ce fait demande à la chambre de rejeter la requête, en la déclarant non fondée.

Le bureau du Procureur de l'Administration a cependant exprimé l'avis que le Maire a méconnu l'interdiction prononcée par le jugement, car sur les photographies produites par le plaignant on observe des constructions dans les zones interdites, dont l'existence a été vérifiée par le bureau du Procureur de l'Administration lors de vérifications faites le 9 juillet 2002, et signale « qu'elles n'ont pas seulement été terminées, mais aussi habitées », comme qu'il est constaté aux feuillets 18 de cette production.

LA DÉCISION

L'article 52 de la loi 135 de 1943 prescrive que les « jugements définitifs exécutoires du Tribunal du Contentieux-administratif sont obligatoires pour les particuliers et l'Administration... » et combiné avec la prescription d'exécution des jugements du Tribunal contenue dans l'article 99 ibidem, excluent clairement que les autorités, de tout niveau à qui incombe l'exécution ou l'accomplissement des décisions de la chambre aient la faculté de ne pas les exécuter.

La décision du Tribunal doit être exécutée sous peine de se placer en situation d'outrage. A ce titre, les normes du Code Judiciaire, L'article 1932, paragraphe 9 s'appliquent comme celles qui régissent ce type de recours parmi les règles applicables au contentieux-administratif aux termes de l'article 57 c de la Loi 135 de 1943.

Dans le cas présent, il a été établi que le fonctionnaire poursuivi n'a pas respecté le jugement du 20 mars 2002.

L'outrage suppose une réticence à accomplir la décision de la chambre et les éléments du dossier établissent l'attitude d'omission, et en tout cas, de permission adoptée par le Maire de la Commune de San Miguelito, par le fait qu'il n'empêche pas que des particuliers occupent les terres du parc Forestal Los Andes, action

qui, outre son caractère illégal, méconnaît l'obligation de éviter le risque l'intégrité physique et la vie des occupants, du à la condition des terres qui peuvent être l'objet de glissements, comme il résulte des études effectuées par les organismes techniques publics consultés, tel que l'Institut de Géosciences de L'Université de Panama, la Faculté d'Ingénierie Civile de l'Université Technologique et le Système National de Protection Civile.

Par conséquent, la Troisième chambre du Contentieux Administratif de la Cour Suprême, statuant au nom de la République et par l'autorité de la Loi,

DÉCLARE

1. Qu'est fondé le recours en outrage intentée par Lino Rodriguez à l'encontre du Maire de la Municipalité de San Miguelito pour ne pas respecter les dispositions du jugement du 20 mars 2002 et inflige au fonctionnaire concerné une amende compulsive de B/.1,000.00, aux termes de l'article 1933 du Code Judiciaire.

2. ORDONNE au Maire de l'Arrondissement de San Miguelito d'adopter les mesures nécessaires à l'exécution du jugement de cette chambre jusqu'à présent négligé, sous peine de se voir reconnu coupable d'outrage aux termes de l'article 1933 ibidem.

PAYS-BAS

Conseil d'État Compétences et attributions

Présidé par la Reine, le Conseil d'État est investi de fonctions juridictionnelles et statue sur les recours formés par les particuliers contre les actes réglementaires et les décisions individuelles de l'administration.

Doté d'attributions consultatives, le Conseil d'État est le conseiller du gouvernement et du Parlement dans les domaines de l'administration et de la législation.

Conseil d'État
200100197 / 1 et 200100197 / 2
Arrêt du 9 février 2001.
Section du contentieux-administratif

Procédure

Exécution des décisions juridictionnelles. Prononcé d'une astreinte. Absence dans l'espèce.

Procedure

Execution of judgments. Implementation of constraints.

Résumé

Plusieurs habitants d'une commune demandent l'annulation d'une décision prise par leur maire. Ils obtiennent gain de cause en première instance, la commune s'étant vue obligée par le tribunal de prendre, dans un délai de six semaines, une nouvelle décision en vue de remplacer celle qui a été annulée. Le maire n'ayant pas pris de nouvelle décision dans le délai imparti, les demandeurs réclament le prononcé d'une astreinte par jour de retard. Pour sa défense, la commune expose qu'elle procède à une étude acoustique indispensable à la prise d'une nouvelle décision, laquelle devrait intervenir dans les délais les plus brefs.

Compte tenu de ces éléments, le président de la Section, saisi de la demande d'astreinte, confirme l'obligation de la commune de prendre une nouvelle décision dans un délai fixé, mais rejette la demande d'astreinte. La commune n'est donc condamnée qu'à rembourser aux demandeurs les frais de procédure qu'ils ont engagés.

Summary

Several inhabitants of a municipality requested the annulment of one of their mayor's decisions. The Court of First Instance compelled the mayor to take a new decision within six months to replace the one that had been quashed. The mayor did not respect the judgment, and the claimants asked for compensation for each day of delay. The Town Hall argued that it first had to carry out a technical study, which should be done as soon as possible, before it could take a new decision.

The Council of State confirmed the Town Hall's obligation to take a new decision in the allotted time, but rejected the claimants' request for compensation: the municipality was sentenced to reimburse the costs of the lawsuit only.

Décision

Arrêt du président de la Section du contentieux administratif du Conseil d'État concernant la demande de référé et, en application de l'article 8 : 86 de cette loi, concernant le recours dans la cause entre : H.S et autres, tous domiciliés à Stadskanaal, demandeurs en appel et le maire (de Stadskanaal) et ses adjoints, défendeurs

1. Déroulement de la procédure

Par arrêt du 13 novembre 2000, la Section a annulé l'ordonnance des défendeurs en date du 8 décembre 1998, et leur a enjoint de prendre une nouvelle décision, en conformité avec cet arrêt, dans un délai de six semaines après la notification de celui-ci. Par lettre du 5 janvier 2001, les demandeurs ont intenté un recours devant le Conseil d'État contre l'absence de décision. Par lettre au Conseil d'État du 5 janvier 2001, les demandeurs demandent au président de statuer en référé. Le président a traité l'affaire à l'audience le 5 février 2001.

2. Motifs

2.1 Les demandeurs ne peuvent accepter que les défendeurs ne respectent pas l'arrêt en date du 13 novembre 2000. Les demandeurs ont formulé un recours tendant à ce qu'une astreinte soit imposée aux défendeurs pour chaque jour de retard dans la prise d'une nouvelle décision. D'après les pièces du dossier, il s'avère que le dépassement du délai imparti dans cet arrêt a (en partie) pour cause la réalisation d'une étude acoustique. Les défendeurs en ont informé les demandeurs dans une lettre datée du 4 janvier 2001, où ils précisent que, selon toute attente, une nouvelle décision sera prise avant le 1^{er} mars 2001. En application de la loi Awb, et en particulier des quatrième et cinquième alinéas, de son article 8-72 combinés, les défendeurs n'en étaient pas moins tenus de donner suite à l'arrêt susmentionné dans le délai fixé. Or, les défendeurs n'ayant pas respecté ce délai, le président estime que les défendeurs ont contrevenu à la loi Awb, dans le sens entendu ci-dessus. Le recours est fondé en droit. La décision à implicite résultant du fait de ne pas prendre une décision dans le délai imparti doit être annulée. Les défendeurs sont tenus de prendre une décision en conformité avec le présent arrêt. Le président fixera un délai à cet égard.

Vu le motif invoqué par les défendeurs pour justifier le dépassement du délai, le président estime qu'il n'y a pas lieu d'infliger l'astreinte demandée. Vu ce qui précède, le président estime qu'il y a lieu de rejeter la demande de référé. Les défendeurs doivent être condamnés aux dépens, d'une manière restant à préciser.

3. Décision

Le président de la Section du contentieux rendant la justice au nom de la Reine : déclare le recours fondé en droit ; annule la décision implicite résultant du fait de ne pas prendre une décision dans le délai imparti, conformément à l'arrêt de la Section du 13 novembre 2000 ; enjoint au maire de Stadskanaal et à ses adjoints de prendre une nouvelle décision avant le 1^{er} mars 2001 ; rejette la demande de référé ; condamne le maire de Stadskanaal et ses adjoints aux frais de justice relatifs au traitement du recours jusqu'à concurrence de 355 euros, somme imputable à l'aide juridictionnelle professionnelle fournie par un tiers ; la commune de Stadskanaal est tenue de payer cette somme aux demandeurs ; ordonne que la commune de Stadskanaal rembourse dans leur totalité les droits de greffe payés pour le traitement du recours et de la requête (soit au total 450 euros). Prononcé en public le 9 février 2001.

Conseil d'État
Arrêt n° 200405564/1 du 2 mars 2005.
Section du contentieux administratif

Environnement

Installation industrielle réglementée pour la protection de l'environnement. Non respect des mesures imposées à l'exécutant. Mise en œuvre sous astreinte.

Environment

Regulation on environment protection. Breach. Implementation of constraints.

Résumé

L'administration était tenue, en vertu de la législation sur l'environnement, de prendre des mesures de sanction à l'encontre d'une entreprise dont l'activité était incompatible avec les exigences de cette réglementation. N'ayant pas agi en ce sens, elle a été condamnée en première instance à prendre une décision à l'encontre de l'entreprise, ce qu'elle n'a pas fait. Le demandeur réclame donc l'application de ce jugement dans les plus brefs délais, avec une astreinte par jour de retard.

Le demandeur obtint gain de cause, dans la mesure où l'administration n'apportait aucune justification à l'inexécution de son obligation initiale, et au non respect du jugement de première instance. Le retard dans la mise en conformité de sa décision lui étant exclusivement imputable, elle fut donc condamnée à prendre une nouvelle décision dans un délai de trois mois, obligation assortie d'une astreinte unique au profit du demandeur.

Summary

The administration did not adopt mandatory sanctions against a company that had not abided by environmental legislation. The administration was sentenced to sanction the company, but failed to do so. The claimant thus lodged an appeal in order to obtain the enforcement of this decision as soon as possible, under penalty of payment for each day of delay.

The Council of State decided in favour of the claimant: the administration had not given any justification for the non-fulfilment of its initial obligation concerning the environmental legislation and for the non-respect of the first instance judgment. The administration was thus fully responsible for the delay in the implementation of the decision, and was condemned to adopt a new decision within three months and to pay compensation to the claimant.

Décision

Arrêt dans la cause entre:

[...] domicilié à Koudum, demandeur, et le «Collège van Gedeputeerde Staten van Fryslân» [l'organe exécutif de la province de Frise], défendeur.

1. Déroulement de la procédure

Par ordonnance du 7 janvier 2003, l'administration a rejeté la requête du demandeur de prendre des sanctions administratives contre une entreprise de récupération de déchets et de commerce de détail.

Par deux arrêts du 7 avril 2004, la Section a annulé cette décision et enjoint à l'administration de prendre une nouvelle décision dans un délai de 12 semaines à compter de la date d'envoi de cet arrêt.

Par lettre du 3 juillet 2004, le demandeur a intenté un recours auprès du Conseil d'État contre l'absence de décision dans le délai imparti. Par ordonnance du 13 juillet 2004, l'administration a décidé de prendre des sanctions (partielles) concernant l'extension des installations et le non-respect des normes minimales de bruit, mais de s'en abstenir en ce qui concerne l'absence d'aménagement d'un espace vert autour du terrain des installations et le non-respect du seuil maximal de bruit instantané.

Par lettre du 15 juillet 2004 au Conseil d'État, le demandeur a fait savoir que son recours, dont il a exposé les moyens, concernait également l'ordonnance du 13 juillet. Ces moyens ont été complétés par lettre du 7 août 2004.

2. Motifs

Sur le recours en tant qu'il s'applique à l'absence de nouvelle décision dans le délai imparti, la Section considère qu'il n'est pas établi que le demandeur a encore intérêt à ce qu'il soit statué sur le fond, puisque, par ordonnance du 13 juillet, le défendeur a finalement pris une décision sur l'opposition. En conséquence de quoi, le recours n'est pas recevable sur ce point.

Sur le recours en tant qu'il a trait à la décision du défendeur de prendre des sanctions (partielles), la Section considère qu'il n'a pas été pris de mesures administratives assurant le respect de la réglementation, mais que seule l'annonce en a été faite. Ceci n'est pas conforme à l'article 7-11 de la loi générale sur les procédures administratives (abrégée ci-dessous en AWB). Le premier alinéa de cet article prévoit que, si l'opposition est recevable, la décision contestée est réexaminée. Conformément au deuxième alinéa de cet article, l'administration annule la décision si le réexamen auquel elle a procédé le justifie et prend éventuellement une nouvelle décision. Cet article implique que, si l'administration, après réexamen du rejet d'une demande de sanctions administratives, estime que ces sanctions doivent être tout de même prises, il annule cette décision et prend immédiatement une décision portant sanctions. La simple annonce d'une telle décision ne saurait être suffisante. La décision contestée entre ainsi en contradiction avec l'article 7 -11 de l'AWB.

Conformément à l'article 122, premier alinéa, de la loi relative aux provinces, l'administration de la province est habilitée à prendre des mesures de contrainte administrative.

En vertu de l'article 5-32, premier alinéa, de l'AWB, l'administration compétente pour prendre des mesures de contrainte administrative peut, à la place, imposer une astreinte au contrevenant.

Les installations bénéficient d'une autorisation accordée le 22 février 1994 (loi sur la gestion de l'environnement). Par ordonnance du 25 juin 2004, l'administration a ajouté d'office un certain nombre de dispositions à cette autorisation. Le

demandeur avance que contrairement aux exigences de l'autorisation, il n'a pas été aménagé d'espace vert sur le terrain des installations – sur le côté mitoyen avec sa parcelle.

Le point de vue de l'administration est qu'il ne peut être question d'obligation d'aménager un espace vert, puisque la bande de terrain concernée ne fait pas partie de la parcelle des installations, comme on peut le voir, selon lui, sur le croquis présenté le 3 février 2004 lors d'une demande de modification d'autorisation.

La Section constate que, d'après le croquis II joint à l'autorisation du 22 février 1994, il doit se trouver une bordure de verdure sur la parcelle des installations, au niveau de la parcelle du demandeur. Cet espace n'a jamais été aménagé. Les installations n'étaient par conséquent pas exploitées conformément à l'autorisation accordée; le défendeur était donc fondé à prendre des sanctions administratives. Le défendeur n'a pas tenu compte de ce fait dans la décision contestée.

Le demandeur conteste également le refus de l'administration de prendre des sanctions administratives contre le dépassement du seuil maximal de bruit instantané mentionné dans l'autorisation.

Il n'est pas contesté qu'au moment de l'ordonnance du 7 janvier 2003 l'article 2 de l'autorisation, fixant pour le bruit instantané maximal pendant la journée une valeur limite de 70dB(A), n'a pas été respecté. Le défendeur était donc fondé à prendre des sanctions administratives. Il y a renoncé parce que – en bref – l'entreprise allait être déplacée, que le dépassement de la valeur limite était causé par des activités autorisées et qu'on ne pouvait raisonnablement envisager aucune mesure pour réduire davantage les nuisances sonores. Selon le défendeur, des sanctions administratives auraient entraîné la cessation des activités de traitement de déchets.

Vu que le respect de la réglementation sert l'intérêt général, l'organe des pouvoirs publics compétent pour prendre une mesure de contrainte ou imposer une astreinte sera en général tenu de faire usage de cette compétence en cas d'infraction à une disposition légale. Il n'est autorisé à s'en abstenir que dans des circonstances spécifiques, par exemple s'il y a une réelle perspective de mise en conformité, ou si la prise de sanctions s'avère disproportionnée par rapport aux intérêts servis.

Selon le rapport acoustique du 30 janvier 2004, établi dans le cadre d'une demande de modification d'autorisation et sur lequel le défendeur s'est fondé pour statuer sur l'opposition, le niveau maximum de bruit instantané produit par les activités ayant fait l'objet d'une autorisation en 1994 est de 75dB(A), ce qui constitue un dépassement de la norme maximale de 70dB(A). Cette infraction à la disposition 2 ne peut être régularisée, fait reconnu par le défendeur. Si les activités autorisées se poursuivent, la norme maximale de 70 dB(A) ne pourra être respectée. De plus, le dépassement de cette norme dure depuis longtemps déjà. Il est vraisemblable que le demandeur a de ce fait subi et subit encore une gêne importante. D'autre part, il importe de faire remarquer qu'on ne sait pas avec certitude dans quels délais l'entreprise sera (éventuellement) déplacée. Vu ce qui précède, la Section estime qu'il n'y a pas de circonstances spécifiques pouvant justifier la non-application de sanctions administratives et que, après évaluation des intérêts en jeu, le défendeur n'a, du reste, pas pu décider raisonnablement de ne pas appliquer de sanctions. La décision contestée entre en contradiction avec l'article 3-2, deuxième alinéa, de l'AWB.

Le recours, dans la mesure où il est recevable, est fondé en droit. La décision contestée doit être annulée dans sa totalité. En conséquence de quoi, il n'est pas nécessaire d'examiner les autres moyens du recours. Le défendeur est tenu de prendre une nouvelle décision en conformité avec cet arrêt, dans le délai fixé par la Section en vertu de l'article 8-72, cinquième alinéa, de l'AWB. La Section estime d'autre part qu'il y a lieu d'assortir le délai d'une astreinte, d'une manière restant à préciser, comme prévu dans l'article 8-72, septième alinéa, de l'AWB. À cet égard, il est tenu compte du fait que le défendeur a dépassé le respect du délai de décision fixé par arrêt du 7 avril 2004 et que, par ailleurs, la longueur de la procédure, due au dépassement répété des délais de décision légaux, lui est également imputable.

En ce qui concerne la requête du demandeur de condamner la province de Frise aux dommages-intérêts, la Section estime, cette requête devant être considérée comme fondée sur l'article 8-73 de l'AWB, qu'elle doit être rejetée au motif qu'une nouvelle décision a été exigée et qu'il n'est pas possible d'anticiper sa teneur.

Si le demandeur estime que la commune de Nijefurd ou l'exploitant des installations doivent être condamnés aux dommages-intérêts, la section fait remarquer que cet aspect n'entre pas dans le cadre de la présente procédure.

Le défendeur doit être condamné aux dépens, d'une manière restant à préciser. Les frais réclamés par un témoin amené à l'audience par le demandeur ne peuvent être remboursés, attendu que la présence de ce témoin n'a pas été annoncée conformément à l'article 8-60, quatrième alinéa, de l'AWB et que l'intéressé ne peut pas non plus être considéré comme une tierce personne assistant juridiquement le demandeur à titre professionnel.

3. Décision

La Section du contentieux administratif du Conseil d'État ;

Rendant la justice au nom de la Reine :
 déclare que le recours n'est pas recevable dans la mesure où celui-ci concerne le non-respect du délai imparti pour prendre une décision ;
 déclare, pour le reste, le recours fondé en droit ;
 annule l'ordonnance du « College van Gedeputeerde Staten van Fryslân » du 13 juillet 2004, portant référence 561887 ;
 ordonne au défendeur de prendre une nouvelle décision dans un délai de 3 mois à partir de la ratification du présent arrêt ;
 décide que, si le défendeur ne satisfait pas à la décision formulée sous IV, la province de Frise sera tenue de payer au demandeur une astreinte unique de 5 000 euros ;
 rejette la requête de dommages-intérêts ;
 condamne le défendeur aux dépens, à savoir les frais exposés pour le traitement du recours, soit une somme de 43 euros, celle-ci devant être payée au demandeur par la province de Frise ;
 ordonne que la province de Frise rembourse au demandeur les droits de greffe payés pour le traitement du recours, soit 136 euros.

Ainsi arrêté par le Conseil d'État le 2 mars 2005.

POLOGNE

Haute Cour administrative Compétences et attributions

La Haute Cour administrative (HCA) est installée à Varsovie. Il existe dix bureaux locaux, pourvus chacun des mêmes compétences que la Haute Cour administrative.

L'activité juridictionnelle de la haute Cour administrative ne comporte qu'une instance. Les décisions de la Cour ne peuvent être modifiées que par la voie des recours extraordinaires introduits devant la Cour suprême. Les décisions de la Haute Cour administrative ont un caractère de cassation. La règle générale prévoit que toutes les décisions administratives rendues dans un cas individuel peuvent faire l'objet d'un recours.

Peuvent également faire l'objet d'un tel recours les décisions rendues par les organes d'autogestion locale et les organes de contrôle. En dehors des décisions, les recours peuvent aussi être formulés contre les décisions intérimaires. Le recours devant la Haute Cour administrative peut en outre être formulé contre la non-prononciation d'une décision dans le délai prévu.

La haute Cour administrative contrôle les décisions administratives uniquement du point de vue de leur conformité à la loi.

**Tribunal Administratif de Voïvodie
Jugement II SA / Id 116/04 rendu le 30 avril 2004
Association des Ouvriers Chrétiens de Lodz c. le Président
de la ville de Lodz**

Procédure

Exécution des jugements. Notion d'exécution.

Procedure

Execution of judgments. Concept of execution.

Résumé

La Cour Suprême Administrative a ordonné au Président de la ville de Lodz de prendre les mesures nécessaires pour donner suite à une requête de l'Association des Ouvriers Chrétiens de Lodz au sujet de la remise d'un immeuble. L'association demande au Tribunal Administratif de Voïvodie à Lodz d'infliger au Président de la ville une amende sanctionnant l'inexécution du jugement susmentionné.

En étudiant l'affaire, le Tribunal administratif déclare que le rôle du juge qui examine une plainte demandant que soit infligé une amende à un organe administratif, se limite à vérifier si cet organe a entrepris dans le délai fixé les actes ou les actions ordonnées. La non-exécution permet d'infliger une amende d'un montant prévu à l'art. 154 § 6 de la Loi sur la procédure devant les tribunaux administratifs. Dans le cas contraire, c'est-à-dire lorsque le jugement a été exécuté, le tribunal doit rejeter la plainte.

En l'espèce, le tribunal a estimé qu'une décision du Président de la Ville de Lodz se prononçant sur l'extinction de la procédure pouvait être considérée comme constituant un acte d'exécution du jugement de la Cour Suprême Administrative ; il a donc rejeté la plainte.

Summary

The Administrative Supreme Court ordered the mayor of Lodz to undertake necessary actions to follow up on a request presented by the Association of the Christian Workmen of Lodz. The association requested that the Administrative Court of Voïvodie in Lodz fine the mayor for non-execution of the above-mentioned judgment.

Analyzing the case, the Administrative Court declared that the role of an administrative judge consisted in examining whether the administrative body had undertaken the required actions. Non-execution enabled the tribunal to fine for an amount determined by Article 154 § 6 of the Administrative Procedure Law. On the contrary, if the judgment had been executed, the court would have had to reject the complaint.

In this case, the Court estimated that a decision by the mayor of Lodz ruling on the extinction of the proceedings could be considered an act aimed at executing the Supreme Administrative Court decision; subsequently, the Tribunal rejected the complaint.

Décision

JUGEMENT AU NOM DE LA RÉPUBLIQUE DE POLOGNE

Le Tribunal Administratif de Voïévodie à Lodz – Section II

au cours de l’audience tenue le 30 avril 2004 ayant fait l’examen de la plainte de l’Association des Ouvriers Chrétiens à Lodz

contre le Président de la ville de Lodz

au sujet du prononcé d’une amende

rejette la plainte

MOTIFS DU JUGEMENT

Par jugement de la Cour Suprême Administrative du 4 septembre 2003, II SAB / Id 34/03, il a été ordonné au Président de la ville de Lodz d’émettre le document ou d’accomplir les actions réglant la requête de l’Association des Ouvriers Chrétiens à Lodz au sujet de la remise d’un immeuble dans un délai d’un mois à partir de la signification du jugement et ses motifs. L’Association des Ouvriers Chrétiens à Lodz a déposé au Tribunal Administratif de Voïévodie à Lodz sa demande rendant à ce que soit infligée une amende au Président de la ville de Lodz, lequel – chargé de l’administration communale – n’a pas exécuté le jugement de la Cour Suprême Administrative. Dans les motifs de la plainte, il a été déclaré entre autres que, par lettre du 11 décembre 2003, le Président avait été mis en demeure d’exécuter ce verdict, mais qu’il n’avait pas exécuté et au surplus n’a pas remboursé au plaignant la somme de 5 zł adjugée à titre de remboursement des frais judiciaires. Selon le plaignant, le Président de la Ville s’est limité exclusivement à présenter au Voïvode sa demande d’ouvrir d’office la procédure afin de constater l’invalidité de la décision relative aux redevances de la part de l’Administration Militaire d’Infrastructure à titre de gestion de l’immeuble revendiquées par le plaignant. De l’avis du plaignant, cette motion est injustifiée car c’est le Président, et pas le Voïvode, qui est l’exécutif de l’administration communale. Le plaignant remarque que, dans le cas de constatation de l’invalidité de cette décision il peut arriver que l’immeuble soit privé de protection, vu que le plaignant ne peut pas encore le reprendre – n’étant pas inscrit au registre foncier – ce qui constitue une menace de dévastation de l’immeuble. Le plaignant considère que la décision du Président de la Ville de Lodz du 12 décembre 2003 par laquelle il a – entre autres – déclaré l’extinction de la procédure administrative au sujet de la radiation de l’inscription au registre foncier, où le Trésor figurait en tant que propriétaire de l’immeuble situé à Lodz, rue Tuwima, et ordonné l’inscription à la place du plaignant, ne peut pas être considérée ni comme l’exécution de la décision du Ministre des Affaires Intérieures et d’Administration, ni celle du jugement de la Cour Suprême Administrative, vu qu’elle n’a pour seul but que la prolongation de la procédure. Le plaignant considère que la décision du Ministre oblige le Président à effectuer

le changement de l'inscription au registre foncier car la loi impose à cet organe la restitution de l'immeuble pris en violation de la loi.

En réponse à cette plainte, le Président de la Ville de Lodz demandait le rejet de la plainte et l'extinction de la procédure. Dans la motivation il avait allégué que le Président n'a pas le droit de transmettre l'immeuble en question, qu'il n'est pas autorisé à demander au notaire de déposer auprès de la Cour Régionale – Section du Registre Foncier, la demande de rectification d'inscription en ce qui concerne le propriétaire de l'immeuble en litige et qu'il n'a pas non plus compétence pour décider de l'invalidité. En exécutant le jugement de la Cour Suprême Administrative, le Président de la Ville de Lodz a entrepris les mesures suivantes : le 12 décembre 2003 il a adressé au Ministère de la Défense Nationale – Administration Régionale d'Infrastructure à Bydgoszcz – une lettre faisant état de la nécessité de la mise en œuvre de la décision du Ministre des Affaires Intérieures et d'Administration du 29 avril 2002 ainsi que de la compétence du MDN à examiner la requête de l'Association au sujet de la restitution de l'immeuble, car depuis 1953, en vertu du contrat de donation, c'est justement le MDN, pas le Président de la Ville, qui est compétent pour remettre l'immeuble; il a transmis au Voïvode de Lodz sa demande de constater l'invalidité de la décision du Chef de l'Office régional du 16 décembre 1991 et du 20 novembre 1998 au sujet de la redevance annuelle de gestion de l'immeuble, ainsi qu'au sujet du changement de taux d'intérêt de cette redevance; il a pris la décision sur l'extinction de la procédure commencée suite à la demande de l'Association au sujet de la radiation du registre foncier tenu pour l'immeuble situé à Lodz, rue Tuwima, l'inscription du Trésor en tant que propriétaire, et d'inscrire à sa place le plaignant; paiement des frais judiciaires résultants de la procédure au sujet de l'inscription du droit de propriété au registre foncier, ouverte à la demande du plaignant; à demander au notaire de déposer auprès de la Cour Régionale – Section du Registre Foncier, la demande de rayer le Trésor en tant que propriétaire de l'immeuble. L'Association plaignante n'a pas fait appel de cette décision. Il a été souligné que, contrairement à la plainte, dans son jugement du 4 septembre 2003, le Tribunal n'a pas ordonné la remise de l'immeuble, mais a obligé le Président de la Ville à émettre le document ou à accomplir les actions satisfaisant la demande du plaignant.

Dans la lettre qui constitue un complément de la plainte, l'Association des Ouvriers Chrétiens se référait entre autres à l'art. 4 de la Loi sur l'administration d'immeubles « l'organe compétent » doit être compris comme désignant le staroste responsable des tâches situées dans le champ d'action de l'administration communale. Conformément à l'art. 46 alinéa 1 de la loi précitée, l'administration s'éteint à la fin du temps pour lequel elle était décidée ou bien suite à la décision de l'organe compétent déclarant une telle extinction. Le 7 avril 2004, en faisant valoir qu'il fallait attendre le résultat de la plainte contre la décision du Ministre des Affaires Intérieures et d'Administration portée par le Président à la CSA le 7 juin 2002, le Président de Lodz a déclaré la suspension de la procédure d'extinction de l'administration. Cette motivation est en contradiction avec jugement de la Cour Suprême Administrative du 4 septembre 2003.

Le Tribunal Administratif de Voïévodie a pris en considération ce que suit :

Le rôle d'un tribunal administratif, statuant sur la plainte demandant le prononcé d'une amende à l'organe administratif n'exécutant pas le verdict de la cour prononcé suite à une plainte contre son inactivité, se borne uniquement à contrôler

si, après ce jugement, l'organe administratif a entrepris dans le délai déterminé les actes qui lui étaient imposés ou a effectué les actions ordonnées. La constatation que le jugement n'était pas exécuté permet d'infliger une amende d'un montant prévu à l'art. 154 § 6 de la Loi sur la procédure devant les tribunaux administratifs. Dans le cas contraire, c'est-à-dire quand le jugement a été exécuté, le tribunal est obligé de rejeter la plainte. Il faut constater que la plainte en cause ne peut être accueillie, car il n'apparaît pas que le Président de la Ville de Lodz n'a pas exécuté le jugement faisant droit à la plainte contre son abstention à exécuter le jugement. Par son jugement du 4 septembre 2003, II SAB / Id 34/03, la Cour Suprême Administrative a ordonné au Président de la ville de Lodz d'émettre le document ou d'accomplir les actes donnant satisfaction à la demande de l'Association des Ouvriers Chrétiens à Lodz au sujet de la remise de l'immeuble dans un délai d'un mois à partir de la signification de ce jugement. Dans les motifs de ce jugement, la Cour a formulé l'opinion que « l'organe administratif, ayant reçu la plainte de l'Association, devait entreprendre les actions appropriées à l'affaire ou bien conclure la procédure par une décision, disposition ou un autre acte, ou bien entreprendre les actions auxquelles il était légalement obligé. Le défaut d'exécution peut correspondre aussi à une situation dans laquelle l'organe auquel la plainte était portée est incompétent mais ne la renvoie pas immédiatement à l'organe compétent, conformément à l'art. 66 § 1 du Code de procédure administrative (cpa), ou bien ne remplit pas ses devoirs prévus à l'art. 66 § 3 cpa ». Le jugement de la Cour a été signifié au Président de la Ville de Lodz le 20 novembre 2003, la période d'exécution de ce verdict se terminait donc le 20 décembre 2003. Le 12 décembre, donc avant l'expiration de ce délai, le Président de la ville de Lodz a effectué un nombre d'actions liées à l'exécution de ce jugement ; il a transmis au Voïvode de Lodz sa demande de constater l'invalidité de la décision du Chef de l'Office régional du 16 décembre 1991 et du 20 novembre 1998 au sujet de la redevance annuelle de gestion de l'immeuble, ainsi qu'au sujet du changement de taux d'intérêt de cette redevance ; il a pris la décision sur l'extinction de la procédure ouverte à la demande de l'Association au sujet de la radiation du registre foncier tenu pour l'immeuble situé à Lodz, rue Tuwima, de l'inscription du Trésor en tant que propriétaire, et d'inscrire à la place le plaignant ; paiement des frais judiciaires résultants de la procédure au sujet de l'inscription du droit de propriété au registre foncier, suite à la demande du plaignant ; à demander au notaire de déposer auprès de la Cour Régionale – Section du Registre Foncier la demande de rayer le Trésor en tant que propriétaire de l'immeuble, car en principe, conformément à l'art. 157 § 1 cpa, c'est l'organe du niveau supérieur à celui qui a émis la décision en dernier ressort qui est compétent dans les affaires tendant à la constatation de l'invalidité. En vertu de l'art. 14 alinéa 1 point 2 et alinéa 3 de la loi du 13 octobre 1998 (Dispositions d'introduction des lois sur la réforme d'administration publique ; JO, N° 133 p. 872 avec modifications ultérieures) le Président de la Ville de Lodz a repris les compétences de Chef de l'Office Régional à Lodz. Conformément à l'art. 9a de la loi du 21 juillet 1997 sur l'administration d'immeubles, c'est le voïvode qui est l'organe de recours à l'égard des décisions du staroste, donc constitue également un organe compétent pour constater l'invalidité de la décision concernant la redevance annuelle à titre de gestion et son taux d'intérêt.

Il n'y a non plus aucun doute que la décision sur l'extinction de la procédure devenue sans objet est aussi une forme de règlement de l'affaire. Le Président de la Ville s'en était acquitté en prenant le 12 décembre 2003 une telle décision

sur l'extinction de la procédure ouverte à la demande du plaignant au sujet de la radiation du registre foncier tenu pour l'immeuble situé à Lodz, rue Tuwima 34, de l'inscription du Trésor en tant que propriétaire, et l'inscription à sa place du plaignant, paiement des frais judiciaires résultants de la procédure au sujet de l'inscription du droit de propriété au registre foncier, opérée à la demande du plaignant ; a demandé au notaire de déposer auprès de la Cour Régionale – Section du Registre Foncier la demande de rayer le Trésor en tant que propriétaire de l'immeuble. Dans ces affaires, il n'y a pas de fondement matériel et juridique qui permette de rendre un arrêté essentiel décisif pour le fond de l'affaire. La question de savoir si le Président de la Ville de Lodz devait prendre une seule décision d'abandon des procédures distinctes ouvertes, ou bien la question de prendre une décision distincte pour chaque procédure est une autre question. La question de l'utilité de la procédure engagée, susceptible d'être ultérieurement abandonnée, est également douteuse. Néanmoins, ce ne sont pas des questions qui devaient être jugées par le tribunal dont le but unique consiste à examiner si l'organe administratif a exécuté ou non le verdict faisant droit à la plainte contre le défaut d'exécution.

Il est constant qu'il n'y a nulle part, ni dans cette décision, ni dans aucune lettre adressée au plaignant mention des dispositions de l'art. 66 § 3 cpa (dans sa rédaction en vigueur jusqu'à la fin de l'an 2003) selon lesquelles, si le tribunal de droit commun est compétent pour connaître de la demande, on retourne la requête au plaignant avec une information adéquate. Néanmoins, il résulte aussi bien de cette décision que d'autres actes de cet organe adressés au plaignant, que, selon le Président de la Ville de Lodz, c'est au tribunal de droit commun qu'appartient la décision de restitution de l'immeuble, car la remise de l'immeuble au Trésor a été effectuée par actes notariés : tout d'abord le liquidateur de l'Association des Ouvriers Chrétiens a donné l'immeuble le 20 avril 1948 au Bureau Central de l'Association des Amis du Soldat et ensuite la Ligue des Amis du Soldat, successeur légal de cette Association, a remis gratuitement l'immeuble au Trésor du Ministère de la Défense Nationale. Cette inaction de l'organe administratif ne peut être donc considérée comme équivalent à une inexécution du jugement du Tribunal.

Il peut néanmoins être relevé que si le Président de la Ville de Lodz a porté à la Cour Suprême Administrative sa plainte contre la décision du Ministre des Affaires Intérieures et d'Administration du 7 juin 2002 réf. ZK-VI-43/02/01 maintenant en vigueur sa propre décision du 29 avril 2002, qui déclare invalide la décision du Président de la Ville de Lodz du 12 janvier 1948 réf. XX.Sp.IV.3/10/47 au sujet de la liquidation de l'Association des Ouvriers Chrétiens à Lodz et de la cession de ses biens à l'Association des Amis du Soldat, conformément à l'art. 40 alinéa 1 de la loi du 11 mai 1995 sur la Cour Suprême Administrative (JO, N° 74 p. 368 avec modifications ultérieures), il pouvait déposer à la Cour une demande de suspension d'exécution de la décision contestée. La Cour Suprême Administrative n'aurait pas en ce cas accueilli la plainte contre son inaction. Il y a lieu en outre de remarquer que l'opinion du Président de la Ville de Lodz, formulée dans sa décision du 7 avril 2004 au sujet de suspension de la procédure commencée pour constater, conformément à l'art. 97 § 1 p. 4 cpa, l'extinction de la décision du 16 décembre 1991 du Chef de l'Office Régional à Lodz, est entièrement erronée, car s'il a attaqué la décision du Ministre des Affaires Intérieures et d'Administration du 7 juin 2002 devant le tribunal administratif, de ce fait cette décision, conformément à l'art. 269 cpa, n'a pas acquis force de chose jugée. La notion de « décision ayant

force de loi», avec toutes les conséquences de ce mot, ne peut s'appliquer qu'à des décisions qui ont été soumises au contrôle du tribunal de droit commun ou n'étaient pas attaquées devant ce tribunal, ainsi qu'aux décisions qui, en vertu de dispositions spéciales, ont acquis un tel attribut (J.Borkowski ; B.Adamiak, J.Borkowski : C.p.a, Commentaire, 6^{ème} édition, Varsovie 2004, page 866). S'il s'agit d'autres décisions, on peut traiter le terme «décision ayant force de loi» exclusivement comme un postulat doctrinal. Ainsi chaque décision définitive, et telle était la décision du Ministre des Affaires Intérieures et d'Administration, est exécutoire, d'autant qu'au moment du dépôt de la plainte contre cette décision (art. 40 de la loi sur la Cour Suprême Administrative), ainsi qu'à présent (l'art. 61 de la Loi sur la procédure devant les tribunaux administratifs, JO N° 153 p.1270), le seul fait de porter plainte ne suspend pas automatiquement, c'est-à-dire en vertu de la loi, l'exécution de la décision contestée.

Si la décision prise par le Président de la Ville de Lodz le 12 décembre 2003 peut être considérée comme décision visant l'exécution de jugement de la Cour Suprême Administrative du 4 septembre 2003, alors, en vertu de l'art. 151 de la Loi du 30 août 2002 sur la procédure devant les tribunaux administratifs (JO N° 153 p.1270), combinée avec l'art. 97 § 1 de la Loi du 30 août 2002. (Dispositions d'introduction de la Loi sur l'organisation des tribunaux administratifs et la Loi sur la procédure devant les tribunaux administratifs; JO N° 153 p. 1271) il a été statué conformément à la sentence.

Tribunal administratif de Voïvodie

M. A.P c. Ministre de l'Agriculture et du développement rural

Arrêt IV SA 1444/03 du 3 juin 2004.

Procédure

Exécution des jugements. Notion d'inexécution.

Procedure

Execution of judgments. Concept of breach.

Résumé

En vertu de l'article 31 de la loi du 11 mai 1995 sur la Cour Suprême Administrative, le demandant a présenté une demande tendant à ce que soit infligée une amende au Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural. Le plaignant soutient que le Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural n'a pas exécuté le jugement de la Cour Suprême Administrative du 9 janvier 2002. Avant de porter plainte, le plaignant, dans sa lettre du 20 février 2003, a sommé le Ministre d'exécuter le jugement de la Cour Suprême Administrative sous forme d'une acceptation de sa demande sollicitant un nouvel examen de la cause ayant donné lieu à a décision du 6 novembre 2002. Le Ministre n'a donné aucune réponse à la requête. En fonction de ces circonstances évoquées le Tribunal a constaté que le Ministre s'abstenait d'une quelconque exécution et lui a infligé l'amende de PLN 15 000.

Summary

The applicant lodged a case to impose a fine on the Ministry of Agriculture and Rural Development on the grounds of Article 31 of the Supreme Administrative Court Act of 11 May 1995. In his reasoning, the appellant stated that the Ministry had failed to enforce a judgment passed by the Superior Administrative Court on 9 January 2002. Prior to lodging the complaint, on 20 February 2003 the appellant had sent the Ministry a letter requesting that he enforce the above-mentioned judgment by accepting the applicant's motion to reconsider the case terminated on 16 November 2002. However, the Ministry failed to respond to the request.

Given the circumstances, the Court stated that the Ministry was remaining inactive. Therefore, the Court imposed a fine in the amount of PLN 15,000.

Décision

JUGEMENT AU NOM DE LA RÉPUBLIQUE DE POLOGNE

Le Tribunal Administratif de Voiévodie à Varsovie

au cours de l'audience tenue le 3 juin 2004 ayant examiné la plainte de M. A. P.

tendant à ce qu'une amende soit infligée au Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural

mis à la charge du Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural une amende de 15.000 zł

MOTIFS DU JUGEMENT

En vertu de l'article 31 de la loi du 11 mai 1995 sur la Cour Suprême Administrative (J.O. N° 74 p. 368 avec les modifications ultérieures), M. A. P. a présenté une demande tendant à ce qu'une amende soit infligée au Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural. Dans sa demande, le plaignant faisait valoir que le Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural n'avait pas rempli ses obligations résultant du jugement de la Cour Suprême Administrative du 9 janvier 2002. Avant de déposer sa plainte du 17 avril 2003, le plaignant, dans sa lettre du 20 février 2003, a sommé le Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural d'exécuter ce jugement de la Cour Suprême Administrative sous forme d'une acceptation de la demande du plaignant sollicitant un nouvel examen de la cause terminée par la décision du 6 novembre 2002.

Le Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural n'a pas présenté son point de vue; par contre le 28 juillet 2003, il a rendu une décision selon l'art. 127 § 3 cpa.

Le Tribunal Administratif de Voïévodie a pris en considération ce qui suit :

La plainte a été déposée sous le régime de la loi du 11 mai 1995 sur la Cour Suprême Administrative (JO N° 74 p. 368 avec les modifications ultérieures). Conformément à l'art. 31, alinéa 1 de cette loi, si elle constate que l'organe, dont le fonctionnement ou l'inaction étaient visés par le jugement du Tribunal, n'a pas exécuté ni partiellement ni entièrement ce verdict, la Cour peut lui infliger une amende. En sollicitant l'application de la mesure prévue à l'art. 31 alinéas 1 de la loi sur la CSA, le plaignant a invoqué le verdict de la Cour Suprême Administrative du 9 janvier 2002 (réf. IV SA 2351/00). Par ce jugement, la Cour a annulé la décision du Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural du 5 octobre 2000 ainsi que la décision précédente de ce même organe du 20 juin 2000 au sujet de l'arrêt de non-lieu suite à la constatation de l'invalidité de l'ordonnance du Ministre de l'Agriculture et des Réformes Agraires du 30 mars 1950. Sur la base de l'art. 31 de la loi sur la CSA, la jurisprudence de la Cour Suprême Administrative a interprété la notion de jugement, mentionnée à l'art. 31 alinéa 1 de la loi sur la CSA, comme désignant exclusivement le verdict par lequel a été attribué, constaté ou reconnu un droit ou une obligation, ainsi qu'un verdict par lequel la plainte contre l'inaction de l'organe a été reconnue légitime, car ce n'est que dans ce cas que se crée l'obligation de l'organe à exécuter le jugement du Tribunal (voir : les jugements de la CSA du 7 mars 1997, V SA 2409/96 OSP z. 6 p. 107; du 27 octobre 1998, IV SA 1971/96 LEX n° 43740; du 7 décembre 1999, IV SA 1250/97 LEX n° 48225; du 13 octobre 1999, IV SA 1618/97 LEX n° 48186).

Vu le changement intervenu dans le régime légal applicable à la cause, le cas présent a été examiné conformément à l'art. 97 § 1 de la loi du 30 août 2002. (Dispositions d'introduction de la Loi sur l'organisation des tribunaux administratifs et la Loi sur la procédure devant les tribunaux administratifs; JO N° 153 p. 1271 avec modifications ultérieures), en vertu des dispositions de la Loi du 30 août 2002 sur la procédure devant les tribunaux administratifs (JO N° 153 p. 1270). Conformément à l'art. 154 § 1 de cette loi, en cas d'inexécution d'un jugement tenant compte de la plainte contre l'inaction et en cas d'une inaction de l'organe face au verdict annulant ou confirmant la nullité d'un acte ou d'une action, la partie, après avoir sommé l'organe en cause d'exécuter le jugement ou d'arranger l'affaire, peut requérir le juge de prononcer une amende à la charge

de cet organe. L'exécution du jugement ou l'arrangement de l'affaire intervenus après le dépôt de la plainte réclamant le prononcé d'une amende, n'autorise pas l'extinction de la procédure ni le rejet de la plainte (art. 154 § 3 de la Loi). La question était posée par le verdict annulant la décision du 5 octobre 2000 et celle du 20 juin 2000 le Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural poursuivait son inaction. Selon la Cour une telle situation était celle de l'espèce. Comme il en résulte du dossier de la procédure administrative (annexé au dossier de l'affaire réf. I A289/03), le jugement du 9 janvier 2002 a été signifié au Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural le 26 mars 2002 tandis que l'arrêt réitéré de non-lieu a été rendu que le 6 novembre 2002, bien que l'organe n'ait mené aucune procédure explicative, ce qui pourrait justifier le délai dans le règlement de l'affaire. D'autre part, la demande de réexaminer a été déposée par le représentant du plaignant le 20 novembre 2002, et l'organe ne l'avait étudié que le 28 juillet 2003, n'entreprenant alors aucune action. Selon la Cour ces circonstances justifient la thèse qu'après le jugement du 9 janvier 2002, le Ministre de l'Agriculture et du Développement Rural s'est maintenu dans l'abstention, ce qui justifie pleinement l'amende infligée en vertu de l'art. 154 § 1 de la Loi sur la procédure devant les tribunaux administratifs.

En fixant le montant de l'amende la Cour a pris en considération le montant du salaire mensuel moyen, qui s'élevait en 2003 à 2.201,47 zł. L'amende fixée à 15.000 zł se situe donc dans les limites déterminées par l'art. 154 § 6 de la Loi sur la procédure devant les tribunaux administratifs.

Ayant pris en considération les motifs susmentionnés, la Cour en vertu de l'art. 154 § 1, 3 et 6 de la Loi précitée a statué conformément à la sentence.

PORTUGAL

Tribunal administratif suprême **Compétence et attributions**

Le Tribunal administratif suprême est compétent pour connaître des recours contre les actes en matière administrative, douanière et fiscale ; des déclarations d'illégalité des normes réglementaires ; des litiges sur les contrats administratifs ; de l'exécution des jugements.

La Cour juge, en premier et dernier ressort, les actes administratifs de portée nationale et les actes réglementaires des autorités régionales. En appel, elle dispose d'une compétence d'attribution. Enfin, en cassation, elle statue sur les recours formés contre les décisions des tribunaux fiscaux de première instance (sur les questions de droit).

Décision du Supremo Tribunal Administrativo

Affaire : 8575A

Arrêt du 15 mai 2003

Tribunal : 1ère sous-section du contentieux administratif

Procédure

Exécution des jugements. Condamnation indemnitaire. Prescription des intérêts non versés. Absence.

Procedure

Execution of judgments. Compensation. Statute of limitations. Unpaid interests.

Résumé

Dans le cadre d'une procédure précédente, un fonctionnaire de carrière travaillant au département du trésor public a demandé le paiement intégral des salaires dus correspondant au temps où il a servi dans une situation irrégulière et à la période pendant laquelle il a travaillé sous régime contractuel.

Après avoir été condamnée, l'administration a exécuté la décision en réglant les salaires demandés.

Toutefois, des différends se sont présentés s'agissant des modalités d'exécution, en particulier au sujet des intérêts de retard. Le demandeur a donc, saisi à nouveau la Cour. Le défendeur, fit valoir que le délai de plus de cinq ans écoulé depuis la demande originelle impliquait la prescription des intérêts litigieux.

La Cour a décidé qu'afin de reconstituer en entier la situation originelle, les intérêts devraient être payés. Elle a également déclaré que le délai de prescription avait été interrompu par l'action originelle en ce qui concerne tant les salaires que les intérêts litigieux.

Summary

In a prior proceeding, a career civil servant working at the Treasury Department had requested full payment of wages for time worked both with and without a contract. Having been sentenced to pay, the administration partially executed the decision by counting his term of service in the way requested and paying the respective wages.

Since differences existed between the modalities of execution, particularly concerning interest on the delayed payment, the claimant re-submitted his claim to the Court. The defendant counterclaimed that, since more than five years had elapsed since the original request, the statute of limitations applied for the disputed interest.

The Court decided that in order to restore and fully reconstitute the original situation, the interest should be paid. It also declared that the original action interrupted the statute of limitations both for the wages and the interest on the delayed payment.

Décision

1. A., agent des impôts, demande la fixation des actes et opérations d'exécution, en vertu de l'art. 9 du DL 256-A/77, du 17/6/77, en ces termes :

Paiement des intérêts de retard sur les sommes déjà versées, calculés aux taux légaux successivement en vigueur, depuis la date du 1^{er} versement impayé jusqu'à parfait paiement, soit de février 1994 à septembre 1995 au taux légal de 15% (cf. arrêté 339/87, du 24/4/87) ; d'octobre 1995 à avril 1999 au taux légal de 10% (cf. arrêté 1171/95, du 25/9/95) et, enfin, de mai 1999 à août 2000 au taux légal de 7% (cf. arrêté 263/99, du 12/4/1999), vu qu'à cette date l'autorité requise a payé ces sommes à la requérante.

L'autorité requise répond qu'elle n'est pas d'accord avec les opérations réalisées par la demanderesse au recours, dans la mesure où ces intérêts sont prescrits, du moins ceux qui se rapportent aux 5 années précédant la date de la demande d'intérêts, en vertu de l'alinéa d) de l'art. 310 du Code Civil.

La représentante du Ministère Public a rendu un avis selon lequel la position de l'autorité défenderesse est erronée et conclut à la fixation d'un délai de 60 jours pour le paiement de la somme correspondant aux intérêts sur les montants des différences entre les salaires que la requérante a réellement perçus et ceux qu'elle aurait dû recevoir du fait de son reclassement à l'échelon, en résumé, aux motifs suivants :

– D'une part, l'arrêt des feuillets 22 et suivants, qui a prononcé l'inexistence de toute cause légitime d'inexécution, s'est déjà prononcé dans le sens que les intérêts de retard sont dus ;

– D'autre part, selon la jurisprudence du Supremo Tribunal Administrativo, en exécution d'un jugement d'annulation, même si la décision d'exécution passe sous silence le droit aux intérêts de retard, de tels intérêts sont dus et portent, notamment, en l'espèce, sur les différences des traitements dus à un classement salarial en vertu d'une erreur de classement dans les échelons du système de rémunération.

2. Pour trancher les questions suscitées durant la phase de fixation des actes et opérations d'exécution (art 9 du DL 256-A/77, du 17 juin 1977), il y a lieu de rappeler les faits et les phases de procédure suivantes :

a) Par arrêt du 27/XI/97 (feuillets 85/90), confirmé par l'Assemblée plénière du 29/VII/2000 (feuillets 130/135), le Supremo Tribunal Administrativo a annulé le rejet tacite du recours hiérarchique de l'acte de liquidation du salaire de la requérante au motif qu'il aurait fallu compter, aux fins de classement de la requérante dans les échelons de la catégorie de receveur des impôts tout le temps où elle a exercé ses fonctions en situation irrégulière et en vertu du contrat administratif d'affectation subséquent aux termes de l'art. 38/9 du DL 427/89, du 7 décembre 1989.

b) Par requête du 31/5/2001 (feuille 8), la requérante, affirmant que l'arrêt n'avait été que partiellement exécuté moyennant reclassement à l'échelon 3, indice 340 de la catégorie de receveur des impôts et versement des différences salariales correspondantes, a demandé à ce que lui soient payés les intérêts de retard applicables, au taux légal, depuis le moment où ces montants auraient dû être payés jusqu'à la date de leur paiement effectif.

c) Cette requête a été rejetée par le Secrétaire d'État aux Affaires Fiscales, le 10/12/2001 (feuillet 13).

d) Le recours contentieux de l'affaire dans laquelle a été rendu l'arrêt d'exécution a été déposé le 15 septembre 1995 ;

e) Et l'autorité attaquée a été appelée à répondre par acte du 19 octobre 1995.

3. L'inexistence de toute cause légitime d'inexécution de l'arrêt exécutoire a déjà été reconnue. À ce stade, il y a lieu de fixer les termes concrets de l'exécution.

Par l'arrêt dont l'exécution est ici en cause, faisant droit au recours contre un acte de liquidation des salaires, le Supremo Tribunal Administrativo a tranché le litige qui opposait la fonctionnaire requérante et l'Administration, en ce sens qu'il faudrait considérer, aux fins de reclassement dans la catégorie de receveur des impôts, notamment en matière salariale, le temps de service effectué, dans un premier temps, en situation administrative irrégulière et, dans un deuxième temps sous contrat administratif d'affectation, en vertu du régime de régularisation des situations d'emploi public irrégulières, institué par l'art. 37 du DL 427/89, du 7 décembre 1989.

En exécution de cet arrêt, l'Administration a procédé au reclassement de la requérante dans l'échelon qu'un tel décompte de temps de service impliquait, ainsi qu'au paiement des différences de traitement correspondantes.

La requérante estime – et c'est le seul motif de son recours – que lui sont dus des intérêts de retard.

À ce propos, le Tribunal rappelle que, selon sa jurisprudence constante (cf. arrêts du 14/3/2001 – Aff. 38570-A, 31/5/2000-Aff. 24774, 28/1/98-Aff. 19226-A, 28/9/95-Aff. 1377-A, 26/10/95-Aff. 20904-A, 8/6/2000-Aff. 32683-A, 27/2/97-Aff. 41286, 22/6/95-Aff. 37439, 14/3/96-13774-C, 3/5/2001-Aff. 34873-A, 9/2/2000, Aff. 36085-A, 5/6/2000-Aff. 29880-A, 9/6/98-Aff. 43608, 30/10/97-Aff. 24460-B, 17/10/91-Aff. 19984-A, 4/7/2001-Aff. 38570-A, 19/11/96-Aff. 22500-A, 24/10/96-Aff. 39059, 21/4/99-Aff. 26625-A, 9/2/93-Aff. 30951, 18/11/93-Aff. 21381-A, 8/10/87-Aff. 9034-B)

– si la situation à rétablir en exécution d'un jugement d'annulation impliquait le paiement de certains traitements dus ex ante, le rétablissement doit non seulement corriger le défaut de ce paiement, mais aussi son défaut de paiement en temps utile ;

– la correction de ce versement différé des rémunérations se fait par le paiement d'intérêts de retard calculés au taux légal sur les versements (les traitements non versés ou la différence entre ceux versés et ceux qui étaient dus, selon les circonstances) en retard.

L'autorité objecte que les intérêts se rapportant aux cinq années précédant la date de la demande de paiement des intérêts sont prescrits, soit ceux antérieurs au 31 mai 1996, selon les dispositions de l'al. d) de l'art. 310 du Code Civil.

Il convient tout d'abord de préciser que le fait que l'inexistence d'une cause légitime d'inexécution ait été reconnue n'empêche pas que soit examinée à présent l'existence de la prescription, qui constituerait un fait extinctif de l'obligation pécuniaire que représente le paiement d'intérêts. En effet, cette question n'a pas été e ne devait pas être examinée dans l'arrêt figurant au feuillet 22 du dossier.

En outre, il est vrai que les intérêts, conventionnels ou légaux, se prescrivent dans un délai de cinq ans (art. 310/d) du Code Civil).

Cependant, la prescription est interrompue par l'assignation ou la notification judiciaire de tout acte exprimant directement ou indirectement l'intention d'exercer le droit, quelle que soit la procédure dont relève l'acte (art. 323/1 du Code Civil). L'interruption exclut de la prescription tout le temps écoulé précédemment (art 326/1 du Code Civil) et le nouveau délai ne commence à courir, lorsque l'interruption résulte d'une assignation, d'une notification ou d'un acte similaire, qu'après que la décision mettant un terme à la procédure est devenue définitive (art. 327/1 du Code Civil).

En effet, le recours contentieux est une procédure judiciaire dans laquelle, du fait du rôle qu'il joue dans le système des moyens de procédure du contentieux administratif, il faut considérer que le demandeur au recours – d'autant plus que, en principe, il ne peut formuler aucune autre demande (art. 6, ETAF) – manifeste la volonté d'exiger tous les montants lui revenant afin de rétablir la situation actuelle hypothétique. Or, comme nous l'avons vu, le paiement d'intérêts dus au titre du retard dans le paiement de prestations pécuniaires relève de l'ensemble des devoirs de l'Administration, dans le cadre de l'exécution de la sentence.

Par conséquent, le délai de prescription du droit aux intérêts de retard est considéré comme interrompu par la notification à l'autorité défenderesse à l'effet de répondre au recours contentieux, soit le 22 octobre 1995. Or, à cette date, le délai de cinq ans ne s'était pas encore écoulé depuis la date de paiement des prestations pécuniaires dont le droit a été reconnu à la requérante (Précisément, l'interruption de la prescription est anticipée, en vertu des dispositions du § 2 de l'art. 323 du Code Civil ; mais, en l'espèce, la précision est négligeable). Et entre la date à laquelle l'arrêt de l'Assemblée Plénière du 29 juin 2000, mettant un terme à la procédure de recours contentieux, est devenu définitif et la notification aux fins de la présente procédure d'exécution de sentence, effectuée le 18 avril 2002, un tel laps de temps ne s'est pas non plus écoulé.

Par ces motifs, les intérêts réclamés sont dus, car leur obligation ne s'est pas éteinte par prescription.

Décision

Par ces motifs, en vertu des dispositions du § 2 de l'art. 9 du DL 256-A/77, du 17 juin 1977, les actes et opérations d'exécution manquants seront accomplis comme suit :

a) Calcul et versement à la requérante des intérêts de retard, au taux légal successivement en vigueur depuis la date d'échéance de chaque versement (différence de salaire) jusqu'à parfait paiement, soit de février 1994 à septembre 1995 au taux légal de 15% (cf. arrêté 339/87, du 24/4/87) ; d'octobre 1995 à avril 1999 au taux légal de 10% (cf. arrêté 1171/95, du 25/9/95) et de mai 1999 à août 2000 au taux légal de 7% (cf. arrêté 263/99, du 12/4/1999),

b) Délai : soixante jours.

Sans dépens.

Lisbonne, le 15 mai 2003.

Arrêt du Supremo Tribunal Administrativo

Affaire : 041321A

Arrêt du 29 novembre 2005

Tribunal : 2ème sous-section du Contentieux Administratif

Procédure

Exécution des jugements. Annulation de la passation d'un marché de travaux publics. a) Cause légitime d'inexécution. Achèvement des travaux. b) Indemnisation de la perte de chance d'un soumissionnaire écarté d'obtenir le marché.

Procedure

Execution of judgments. Annulment of a tender. Compensation.

Résumé

Cette décision concerne l'exécution d'un arrêt qui annula un acte administratif statuant sur la passation d'un marché public pour la construction d'un bâtiment public qui, entre temps, avait été achevé.

Le ministère défendeur allègue l'impossibilité d'exécuter la décision étant donné l'achèvement des travaux.

Le demandeur, bien qu'il soit d'accord avec l'impossibilité d'exécuter la décision, et nonobstant son classement en quatrième position seulement parmi les soumissionnaires, exige des dédommagements en raison de la perte de « la possibilité de gagner l'appel d'offre ».

La Cour, a admis cette réclamation. Cependant, elle ne l'a pas fait en raison des bénéfices perdus du fait de l'acte administratif illégal, mais en raison de cette privation de chance. En conséquence, la Cour ordonna la compensation à travers un jugement en équité (en vertu de l'art. 566 n°3 du code civil).

Dans la détermination du montant de la compensation, la Cour a pris en compte : le nombre de soumissionnaires ; le classement obtenu ; le montant de l'offre du demandeur ; et finalement, le temps écoulé depuis l'appel d'offres.

Summary

This decision referred to the execution of a ruling that annulled an administrative act adjudicating a tendering for the construction of a public building, which had been completed in the meantime. The defendant, the Ministry of Health, argued the impossibility of executing the decision due to the fact that the work had already concluded. Although agreeing with the impossibility to execute the ruling, and despite the fact that he had been ranked in fourth place, the claimant requested compensation for having lost "the possibility to win the tendering".

The Court accepted this claim, not because of the lost profit derived from the illegal administrative act but rather due to the frustration caused by the aforementioned expectations. Accordingly, it ordered compensation through a ruling in equity (under the terms of Article 566 n° 3 of the Civil Code). In determining the amount of compensation, the Court took into consideration as relevant points the number of bidders, the rank obtained in the competition, the claimant's bid amount, and the time elapsed since the tendering.

Décision

1.

1.1. A.... demande l'exécution de l'arrêt du 14.4.2004, rendu dans l'affaire principale, ayant annulé l'arrêté du Secrétaire d'État à la Santé, du 14.5.96, d'attribution d'un marché public.

1.2. L'ordonnance du feuillet 102 du dossier a déterminé :

“(...)

3. Le Ministère de la Santé a contesté, affirmant qu'il s'agit « d'un cas évident de cause légitime d'inexécution pour impossibilité absolue et préjudice grave pour l'intérêt public entraîné par l'exécution de la sentence, puisqu'il serait absurde de démolir pour reconstruire » (article 27). C'est ce que soutient aussi l'Administration Régionale de la Santé car « l'ouvrage en cause est déjà achevé ».

Et, finalement, la requérante a admis elle aussi, à l'avance, cette impossibilité, dans sa requête initiale, du fait que l'ouvrage est déjà entièrement achevé. D'ailleurs, la première demande qu'elle formule est la déclaration de l'existence d'une cause légitime d'inexécution.

Vu la position des défendeurs, la position anticipée de la requérante correspond à l'assentiment auquel se rapporte le § 7 de l'article 176 du CPTA.

Par ailleurs, la demande de fixation de l'indemnisation due, à laquelle se rapporte le même § 7 de l'article 176, doit aussi être considérée faite par la demande formulée dans la requête initiale.

Ainsi, aux termes de l'article 166, § 1, du CPTA, notifier au Ministère de la Santé et à la requérante à l'effet de, dans un délai de 20 jours, s'accorder sur le montant de l'indemnisation due au titre de non-exécution”.

1.3. Les parties auxquelles elle avait été dûment notifiée n'ont pas contesté cette ordonnance, mais elles n'ont pas non plus indiqué l'existence d'un quelconque accord concernant le montant de l'indemnisation due.

Il y a lieu d'examiner et de statuer sur le litige.

2.

2.1. Il est établi que :

a) La requérante A..., a soumissionné au marché public intitulé “Construction du Centre de Santé de Ponte de Lima”, objet d'un appel d'offres publié au journal officiel DR III série n° 125, du 30 mai 1995 ;

b) Par arrêté du Secrétaire d'État à la Santé, du 14.5.96, le marché a été attribué au soumissionnaire B... ;

c) La requérante a formé un recours contentieux visant l'annulation de cet arrêté et le tribunal a fait droit à sa demande, par l'Arrêt du 22.1.2004, rendu dans l'affaire principale ;

d) Cet arrêt a annulé l'acte “pour insuffisance de motivation, en ce qui concerne l'appréciation du critère de garantie de bonne exécution et de qualité technique” ;

e) La mise à prix du marché était de PTE 226.700.000,00 HT (pièce feuillet 64) ;

f) La requérante a soumissionné pour un montant de PTE 200.000.000,00 HT (pièce du feuillet 40 jointe au recours contentieux, et proposée dans le dossier d'instruction) ;

g) Le coût total de l'ouvrage réalisé s'est élevé à PTE 273.482.410,00 HT (pièce feuillet 64) ;

h) 15 candidats ont été retenus pour la phase finale de l'appel d'offres (avis de la commission d'analyse, comprenant le tableau des résultats – feuillets 84 à 96 du Vol. 1 du dossier d'instruction et pièce 4 jointe au recours contentieux) ;

i) Dans le tableau final des résultats, la requérante est arrivée à la 4^{ème} place.

2.2. Comme nous l'avons vu, l'ordonnance du feuillet 102 a fixé ce qui est en cause dans cette phase finale de la procédure. Il s'agit de déterminer le montant de l'indemnisation due au titre de l'inexécution de l'arrêt d'annulation rendu dans l'affaire principale.

2.2.1. Dans la demande initiale d'exécution, la requérante a indiqué les motifs pour lesquels elle estimait devoir être indemnisée.

Elle a allégué, notamment :

“35.

La requérante estimait réaliser, dans l'exécution de cet ouvrage, des bénéfices s'élevant à au moins € 200.000,00.

36.

La requérante estimait à € 25.0000,00 les frais qu'elle a engagés pour l'élaboration et la présentation de sa soumission.

37.

De toute façon, si l'on considérait qu'il n'y a pas lieu à indemnisation pour manque à gagner, ce qui est admis par pure hypothèse, il faudra tout de même lui accorder, à titre de responsabilité à raison d'acte illicite commis par l'Administration (découlant de l'exécution préalable d'un acte illégal), une indemnisation qui soit suffisamment visible et compatible avec la réalité européenne, d'un montant d'au moins € 200.000,00”

Le Ministère de la Santé, autorité défenderesse, soutient qu'il n'y a aucun fondement pour faire droit à la demande d'indemnisation formulée, position qu'il a exprimée dans ses conclusions et qu'il a réitérée en réponse à la notification qui lui a été adressée en vue de l'obtention d'un accord.

L'Administration Régionale de la Santé a adopté la même position et a fait joindre au dossier une “INFORMATION technique” (feuillet 161) tendant à démontrer que, même en éliminant les défauts de motivation pour lesquels l'acte a été annulé, les montants et le classement des candidats demeureraient les mêmes.

La requérante a réitéré sa prétention à être indemnisée.

Considérant que :

2.2.2. L'arrêt rendu dans le recours contentieux a annulé l'acte administratif pour vice de défaut de motivation.

Comme l'a indiqué la défenderesse, aucun élément de cet arrêt ne permet d'affirmer qu'elle aurait remporté le marché si l'acte n'avait pas été entaché d'un tel vice.

Il convient de rappeler que, dans cet arrêt, le vice d'insuffisance de motivation n'a même pas été analysé en priorité sur les autres vices ou au détriment de l'appréciation d'autres vices.

En effet, ce vice a fini par constituer le seul objet d'appréciation car tous les autres, invoqués au départ, ont été écartés (cf. 2.2. de l'arrêt).

Par conséquent, il n'y a même pas lieu de débattre des degrés de possibilité ou de probabilité du succès de la soumission présentée par la requérante. Ce débat impliquerait d'aborder des aspects qui n'ont pas été appréciés dans le recours contentieux. En outre, l'entité adjudicatrice n'est pas liée par l'avis de la commission d'analyse.

D'ailleurs, la requérante ne prétend pas qu'elle aurait remporté l'appel d'offres, ni qu'elle l'aurait probablement remporté.

En revanche, elle estime qu'elle a perdu une "chance de remporter l'appel d'offres" (article 28 du RI), affirmation qu'il faut rester dans le contexte de la précédente décision, selon laquelle "du fait que la procédure d'appel d'offres n'ait pas été reprise, suite à l'annulation de l'acte, elle a perdu un droit de soumissionner, d'obtenir l'analyse de sa soumission et de pouvoir remporter l'appel d'offres" (26, DI).

Bien que contestée, cette affirmation est vraie.

En effet, si le tribunal a fait droit au recours et annulé l'acte, au motif que celui-ci n'était pas suffisamment motivé, cela signifie que, en exécution, la requérante aurait droit à ce que l'appel d'offres reprenne et à ce que soit élaboré un nouvel acte appréciant les soumissions des candidats, sans ce vice.

Mais l'existence d'une cause légitime de non-exécution a impliqué la perte de ce droit et, partant, la perte de toutes les possibilités qui, par pure hypothèse, auraient tout aussi bien pu conduire au maintien du même classement qu'à sa modification.

2.2.3. Ce qu'il faut donc déterminer c'est comment cette perte doit être compensée. C'est uniquement cette perte qui est en cause, c'est cette perte qui est le "dommage réel" et qui a été démontrée. Ce qu'il reste à déterminer c'est le "dommage de calcul", c'est-à-dire "l'expression pécuniaire d'un tel préjudice" (cf. Mário Júlio de Almeida Costa, *Direito das Obrigações*, 9ème édition, page 545).

Les dommages subis et manques à gagner entraînés par l'acte administratif objet du recours contentieux ne sont pas directement en cause. Il s'agit plutôt de déterminer "une indemnisation pour la perte de la situation juridique dont le rétablissement aurait été possible par l'exécution de la sentence" (Mário Aroso de Almeida, *Anulação de Actos Administrativos e Relações Jurídicas Emergentes*, page 821).

Ce qui ne veut pas dire que la requérante ne puisse pas considérer que la compensation doit être calculée compte tenu d'éventuels dommages subis et manques à gagner, et qu'elle ne puisse pas considérer que, parmi ces dommages, il faut tenir compte des frais qu'elle a engagés pour la préparation de sa soumission. Il s'agit, alors, et seulement, d'un critère que la requérante présente.

La formulation présentée par la requérante ne doit donc pas nous faire oublier que, tout en reconnaissant l'existence d'une cause légitime d'inexécution, en tout état de cause, elle demande la fixation de l'indemnisation qui, à ce niveau, lui est due.

Les termes selon lesquels elle calcule cette indemnisation peuvent être écartés, mais la demande principale doit être interprétée comme celle de la réparation de l'impossibilité de rétablir la situation qui existerait si l'acte annulé n'avait pas été pratiqué, autrement dit, de l'impossibilité d'exécution de l'arrêt d'annulation.

C'est ce qui ressort clairement de la demande initiale, en particulier de son article 20 – "S'agissant d'une impossibilité définitive d'exécution, elle sacrifie le droit du particulier à l'exécution de la sentence, ce qui justifie que soit considérée comme étant due une réparation pécuniaire" – ainsi que de son article 26 susvisé.

2.2.4. Le critère présenté par la requérante n'apparaît pas adéquat.

Pour suivre la ligne suggérée par la requérante il faudrait pouvoir affirmer que si l'arrêt avait été exécuté et, partant, si l'appel d'offres avait été poursuivi, elle en serait forcément ou, du moins, probablement sortie gagnante et le marché lui aurait été attribué. Or, rien ne permet, comme nous l'avons vu, de tirer une telle conclusion. De même, on ne saurait tenir compte, directement, des frais de préparation de sa participation à l'appel d'offres, puisque c'est précisément parce qu'elle y a participé (et engagé des frais à cet effet), et qu'elle a obtenu l'annulation de l'acte, que se pose le problème de l'indemnisation objet de la présente procédure.

Pour sa part, l'autorité défenderesse, contestant le droit à une quelconque indemnisation, n'a pas non plus présenté de ligne directrice pour sa fixation.

En outre, contrairement à ce qui a été suggéré, c'est dans cette procédure, et dans aucune autre, que doit être prise la décision concernant la compensation demandée.

2.2.5. Vu les circonstances de cette affaire, il apparaît que le tribunal ne peut fixer l'indemnisation que par la formulation d'un jugement équitable (article 566, § 3, du Code Civil).

Dans la formulation du jugement équitable il n'y a pas, évidemment, de paramètres uniques qui doivent être considérés. Il faut donc choisir des éléments de base qui servent à étayer l'équité du jugement.

En l'espèce, outre ce qui a déjà été souligné, à propos du critère présenté par la requérante, et vu les circonstances, il y a lieu d'observer :

a) Le nombre de candidats qui sont arrivés en phase finale de l'appel d'offres et qui auraient donc tous pu, dans l'abstrait, remporter le marché ;

b) Le peu d'importance de la position obtenue dans le classement qui a précédé l'acte annulé, précisément parce que, l'acte ayant été annulé pour des raisons formelle, si l'exécution avait été possible elle aurait tout aussi bien pu faire monter la requérante dans le classement que la faire descendre ;

c) Le montant de la soumission présentée par la requérante, plus que le montant de la soumission gagnante et que le montant de l'ouvrage. En fonction de ce chiffre, une estimation de bénéfice (en observant qu'il n'y a pas eu de contestation directe de l'estimation de bénéfice d'environ 17,68%) ;

d) Le temps écoulé.

Considérant tous ces éléments conjugués, et en rappelant qu'il ne s'agit pas, en l'espèce, d'une quelconque décision sur le manque à gagner entraîné par l'acte annulé, ni d'une détermination de dommages provoqués par ce même acte, mais simplement d'une fixation, au moyen d'un jugement qui se veut équitable, de l'indemnisation due au titre de l'inexécution, aux termes de l'art 178, § 1, du CPTA, il semble équilibré de fixer l'indemnisation à 11700 euros.

3. Par ces motifs, condamne le Ministère de la Santé à payer à la requérante, à titre d'indemnisation due en vertu de l'inexécution de l'arrêt d'annulation rendu dans l'affaire principale, la somme de 11700 € (onze mille sept cents euros), outre les intérêts de retard au taux légal à compter de la date à laquelle cet arrêt sera devenu définitif.

Dépens à la charge du Ministère de la Santé.

Lisbonne, le 29 novembre 2005.

ROUMANIE

Haute cour de cassation Compétences et attributions

La Haute Cour de Cassation et de Justice (HCCJ), en tant qu'instance suprême, est compétente pour juger les recours en cassation et assurer l'interprétation et l'application unitaire de la loi par les autres instances.

La cour est composée de quatre chambres : la chambre civile et de propriété intellectuelle, la chambre pénale, la chambre commerciale et la chambre du contentieux administratif et fiscal.

Les chambres réunies jugent les recours dans l'intérêt de la légalité et les requêtes concernant les revirements de la jurisprudence de la HCCJ. De même, la HCCJ, en chambres réunies, peut saisir la Cour Constitutionnelle des questions portant sur la constitutionnalité des lois.

La HCCJ n'a pas de fonctions consultatives auprès du Parlement ou des organes du pouvoir exécutif.

Haute Cour de Cassation (chambre du contentieux administratif)

Caisse de retraite départementale Satu-Mare c. plaignant GI Décision no. 149 du 20 janvier 2004

Responsabilité de la puissance publique

Responsabilité à raison de persécutions ethniques entre 1940 et 1945. Étendue. Enfant né alors que ses parents étaient réfugiés.

Government responsibility

Government responsibility for ethnic cleansing between 1940 and 1945.

Résumé

Une caisse de retraite contestait la décision lui enjoignant de reconnaître à une personne le bénéfice de l'ordonnance portant réparation des persécutions commises pour raisons ethniques entre 1940 et 1945, au motif que l'intéressé était alors un enfant. La Haute Cour de Cassation a rejeté le recours, considérant que les dispositions de cette ordonnance s'appliquaient à tout citoyen roumain ayant souffert directement ou indirectement de ces persécutions – et donc, en l'espèce, compte tenu du statut juridique du mineur, aux enfants nés pendant que leurs parents se trouvaient déplacés ou réfugiés car ceux-ci se trouvaient empêchés d'accomplir les devoirs et obligations imposés par le code de la famille.

Summary

On the grounds that the claimant was only a child at the time, a departmental pension fund appealed a decision enjoining it to consider the claimant as a beneficiary of provisions of a Government Ordinance granting compensation for persecutions suffered by Romanian citizens for ethnic reasons between 1940 and 1945.

The High Court of Cassation and Justice decided the appeal was unsubstantiated because the legislators' intention was for the provisions of the Government Ordinance to apply to any Romanian citizen who directly or indirectly endured the consequences of persecutions for ethnic reasons. The latter category included children born while their parents had been refugees, because the parents had been unable to fulfil the rights and duties imposed on them by the Family Code.

Décision

Vu le fait que le législateur a souhaité que toutes les personnes, citoyens roumains, qui ont eu à subir les conséquences des persécutions exercées pour des raisons ethniques, bénéficient des droits compensatoires prévus par OG¹ no. 105/1999, avec les modifications et additions ultérieures, (par personnes persécutées il faut comprendre tant les personnes qui ont subi ces persécutions de manière directe, que celles qui ont subi ces persécutions indirectement, par les conséquences qui se sont manifestées directement sur elles). Ceci est le cas des enfants qui

1. OG – Ordonnance du Gouvernement

sont nés dans la période où leurs parents ont été réfugiés ou déplacés, suite à des persécutions pour des raisons ethniques et ont subi ainsi toutes les conséquences défavorables qui ont découlé de cette situation.

La Chambre de contentieux administratif, décision no. 149 du 20 janvier 2004

Par l'action enregistrée à la Cour d'Appel d'Oradea à la date de 30 mai 2003, le plaignant G.I. a intenté une action en justice contre la Caisse de retraite départementale Satu-Mare, en demandant l'annulation de la décision no. 1635 du 17 avril 2003, émis par la défenderesse et qui soit admise l'obligation de celle-ci de lui reconnaître la qualité de bénéficiaire de l'Ordonnance de Gouvernement no. 105/1999, approuvée par la Loi no. 189/2000, avec les modifications et additions ultérieures.

Dans son argumentation, la plaignante a démontré qu'elle était née dans la période pendant la quelle ses parents étaient réfugiés à cause des persécutions ethniques dans la localité de Surdesti et ultérieurement dans la localité de Negresti, dans le département de Maramures.

La cour d'Appel d'Oradea, chambre commerciale et de contentieux administratif, a admis l'action introduite par le plaignant G.I., a annulé la décision no. 1635 du 17 avril 2003 émis par la défenderesse Maison Départementale de Retraites Satu-Mare, qui a été obligée de reconnaître au réclament la qualité de bénéficiaire de l'OG no. 105/1999 approuvée par la Loi no. 189/2000 avec les modifications et additions ultérieures.

Pour adopter cette solution, le juge du fond a retenu que le plaignant est né dans la période durant laquelle ses parents étaient réfugiés et, par conséquent, rentre dans les prévisions de l'article 1 lettre c. de la Loi no. 189/2000.

Contre la sentence civile précitée, la Maison Départementale de Retraites Satu-Mare a formé un recours en appel fondé en substance sur la considération que ni l'OG no. 105/1999 et ni les modifications ultérieures de celle-ci, par la Loi 189/2000 et, par la Loi no. 367/2001 ne parlent des personnes nées pendant la période où les parents ont été déplacés ou réfugiés.

Le recours n'est pas fondé.

Selon les dispositions de l'article 14 du Décret no. 31 du 30 janvier 1954 concernant les personnes physiques et les personnes morales, le domicile du mineur est chez ses parents, et selon l'article 100 du Code de la famille, l'enfant mineur habite chez ses parents.

Le fait que les parents aient des droits et devoirs sur leurs enfants mineurs impose, d'une part, l'existence de règles, d'un domicile commun où la garde physique et juridique du mineur puisse être exercée, et d'autre part, l'accomplissement direct des autres obligations concernant l'obligation d'entretenir, soigner, développer, éduquer le mineur, y compris d'administrer ses biens.

Les droits et devoirs parentaux sont présentés de manière générique dans le contenu de l'article 101, 105, 107 et autres du Code de la famille, des textes qui se trouvent sous le Titre III concernant « La protection de ceux qui manquent de capacité, de ceux qui ont une capacité restreinte et d'autres personnes » du Code de la famille.

Les dispositions légales précitées et aussi, en général, l'économie des réglementations apportées par le Code de la Famille, qui imposent une obligation de protection, aide et garde des parents par rapport au mineur, impliquent par la loi que le mineur doit vivre aux côtés de ses parents; toute séparation de ceux-ci est valide uniquement dans des cas d'exception, spécialement prévus et réglementés par la loi. La séparation de l'enfant de ses parents, sauf dans de tels cas d'exception, est un acte immoral et antisocial, de même qu'instituer en droit ou en fait juridique pour le mineur une séparation des parents qui ont sa garde, constitue, dans la même mesure, une violation des principes de la loi.

De ce point de vue, la conclusion à laquelle on arrive par le raisonnement de l'appelante selon laquelle la situation d'un mineur surtout très jeune doit être distinguée de celle imposée à ses parents est erronée et ne peut être acceptée, étant contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs (article 5 du Code civil).

La solution, ainsi que la motivation apportée en première instance à l'arrêt rendu, expriment une exacte interprétation de la loi, dans son autorité et sa finalité.

De même, selon les prévisions de l'article 1 de l'OG no. 105/1999, approuvée par la Loi no. 189/2000, bénéficie des dispositions de cet acte réglementaires la personne, citoyen roumain, qui dans la période allant du 6 septembre 1940 au 6 mars 1945 a souffert des persécutions ethniques, étant dans une des 6 situations présentées dans les dispositions normatives mentionnées.

De l'interprétation téléologique des dispositions de l'ordonnance, il résulte que tant l'objet, que le but de la réglementation, est d'accorder des droits compensatoires pour les préjudices subis par les personnes persécutées par les régimes respectifs, pour des raisons ethniques, pendant la période considérée.

Considérant que le législateur a voulu que ces droits compensatoires bénéficient à toutes les personnes, citoyens roumains, qui ont eu à souffrir des conséquences des persécutions exercées pour des raisons ethniques. Par « personnes persécutée », il faut comprendre tant les personnes qui ont subi ces persécutions directement, que celles qui ont souffert des persécutions de manière indirecte, pour conséquences qui se sont manifestées directement sur elles.

C'est le cas des enfants nés pendant la période où leurs parents ont été réfugiés ou déplacés, suite à des persécutions pour des raisons ethniques et ont subi ainsi toutes les conséquences défavorables nées de cette situation.

Dans l'affaire il n'est pas contesté que le plaignant, qui est né après la date à laquelle ses parents ont été obligés de se réfugier hors de leur localité de domicile, a subi les mêmes conséquences défavorables et les mêmes préjudices que sa famille, suite aux persécutions ethniques exercées.

Par rapport aux considérants exposés ci-dessus, le recours a été rejeté comme mal fondé.

SLOVÉNIE

Cour constitutionnelle Compétences et attributions

La Cour constitutionnelle est l'organe judiciaire suprême chargé d'un contrôle objectif de constitutionnalité et de légalité des normes, ainsi que de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Sur le fondement de l'article 160-1 de la Constitution de 1991, elle se prononce sur la conformité des lois à la Constitution, aux traités internationaux régulièrement ratifiés par la Slovénie de même qu'aux principes généraux du droit international. Au surplus, elle statue sur la conformité des actes réglementaires à la Constitution et à la loi. Enfin, elle peut être saisie par les tribunaux ordinaires d'une question préjudicielle portant sur la validité des textes dont ils doivent faire application pour la résolution des litiges dont ils sont saisis.

Cour Suprême

Arrêt du 22 octobre 2003 (I Up 1488/2003-2)

Commerce international

Importations. Déclaration du valeur en douane. Pouvoir de l'administration douanière en cas de non probante par l'importateur.

Global trade

Import. Customs law.

Résumé

La réglementation douanière de la République de Slovénie, impose aux importateurs de fournir à l'autorité administrative des renseignements exacts sur le prix des marchandises. L'inobservation de cette obligation permet à l'autorité d'engager une méthode autonome de détermination des prix, en concordance avec les circonstances particulières de chaque procédure d'importation. En rejetant l'argument du requérant, la Cour Suprême déclare que la réglementation douanière de la communauté européenne ne peut pas être appliquée rétroactivement à des procédures engagées avant sa date d'entrée en vigueur.

Summary

In accordance with the Custom Regulations of the Republic of Slovenia, importers must provide the Customs Authority with clear information on the value of goods. Failure to comply with this requirement empowers the Customs Authority to use an autonomous method to determine the value of goods according to the specific circumstances of each import. Rejecting the appellant's argument, the Supreme Court declared that the Customs Regulations of the European Community could not be applied retroactively to procedures initiated before its date of implementation.

Decision

Arrêt au nom du peuple

La Cour suprême de la République de Slovénie sous la présidence de Mme Jasna Pogacar, juge suprême, en collaboration avec Milica Štern, Marija Lepša Dolnicar, Martina Lippai in Me Kristine Ožbolt, en leur qualité de membres de chambre et de Mme Urška Vrbnjak, conseiller juridique supérieur, en sa qualité de greffier rapportant en l'espèce, statuant dans le différend administratif, engagé par les parties requérantes Pantrans d.o.o., Letališka 16, Ljubljana et Cargo-Car, d.o.o., Jurckova cesta 7, Ljubljana, représentées par Me Žiga Klun, avocat de Ljubljana, selon l'autorisation de MM. Marko Bratovž et Bojan Vrabec, directeurs, contre le Bureau de douane général de la Direction douanière de Ljubljana (actuellement le Ministère des Finances) de la République de Slovénie, la partie défenderesse, en ce qui concerne les droits à l'importation, ayant pour objet le recours des requérantes contre l'arrêt no. U 858/2002-11 rendu par la Cour administrative de Ljubljana, en date du 22 octobre 2003, à la suite de la séance du 22.11.2005.

rend le présent arrêt :

Le recours est rejeté et l'arrêt attaqué est maintenu.

Motifs de l'arrêt

Par l'arrêt contesté, la cour de première instance a rejeté, en vertu de l'article 59, paragraphe 1, de l'Acte des conflits administratifs (JO de la RS, nos. 50/97 et 70/2000, ci-après : ZUS), le recours déposé par les requérantes contre la décision no. 426-31/1455-99/0200-130 en date du 24 avril 2002 prise par la défenderesse selon laquelle celle-ci a fait droit en partie, au point 1 du dispositif, aux recours déposés de la part des requérantes contre la décision no. 426-10/1174-1-99/1913-004 en date du 7. juillet 1999, du Bureau de douane de Ljubljana, Office de douane Terminal Ljubljana, et a modifié le point 2 du dispositif de la décision de première instance en partie portant sur le délai prescrit relatif au paiement de la dette douanière qui s'exprime « dans un délai de 30 jours à compter de la réception de la détermination propre à la déclaration en douane », et au point 2 du dispositif a rejeté pour le reste les recours comme non fondés. Par la décision de première instance, les autorités douanières de première instance ont déterminé au cours de la procédure relative à la vérification de la déclaration en douane, no. 42102 du 29 juin 1999 (ci-après ECL), la valeur douanière de la voiture d'occasion OPEL OMEGA 2.0 et, a déterminé la dette douanière d' un montant total de 139.078,00 SIT (Point 1 du dispositif de la décision de première instance) et a condamné la première requérante en sa qualité de débiteur douanier au paiement de ladite dette (point 2 du dispositif de la décision de première instance).

Dans les motifs de l'arrêt attaqué, la cour de première instance juge la décision et les raisons prononcés par la défenderesse correctes. Elle indique que la défenderesse a éliminé de manière légitime et au bénéfice des requérantes les doubles titres exécutoires en liant l'entrée en vigueur du délai de 30 jours pour le paiement de la dette douanière, constatée par la décision conformément à l'article 153, paragraphe 2, du Code des douanes (JO de la RS, nos. 1/95 et 28/95 ; ci-après : CZ/95) au jour de la réception de ladite détermination, issue sur la base de la nouvelle ECL que le déclarant a rempli conformément aux constatations des autorités douanières. Il ressort du dossier de l'affaire que la facture pour un seul véhicule, émise par le fournisseur allemand, ne démontre pas que le montant résulte du rabais de quantité. Il en résulte ainsi de l'accord conclu par le fournisseur allemand et la deuxième requérante que le prix des véhicules peut être diminué d'un pourcentage préalablement déterminé, cependant il n'en ressort pas quel est le délai de la mise en œuvre de ces rabais. Suite à la différence substantielle entre la valeur douanière, déclarée de la part du déclarant, et les données dont disposaient les autorités douanières après avoir exécuté la procédure de l'article 27 du Règlement sur la valeur douanière des marchandises (JO de RS no. 56/95 ; Règlement), les autorités douanières ont constaté que la valeur des marchandises portée sur la facture ne correspond pas aux dispositions de la CZ/95 relatives au prix convenu. Conformément à l'article 23, paragraphe 4, de CZ/95 il y avait donc lieu de procéder à l'établissement de la valeur douanière selon d'autres méthodes. A l'égard du type de véhicule (la voiture d'occasion) la valeur douanière ne pouvait pas être déterminée en vertu des dispositions de l'article 17 et 18 de CZ/95. Les autorités douanières ont correctement agi en appliquant la disposition de l'article 19 de CZ/95. Elles ont déterminé la valeur douanière à l'aide des données disponibles relatives aux véhicules d'occasion de même marque, type, production et année de production en utilisant le catalogue allemande Schwacke. Contrairement à l'avis donné par les requérantes, l'emploi de ce catalogue ne

représente pas une manière irrecevable d'établir la valeur douanière » sur la base du prix de vente des marchandises applicable au marché interne du pays d'importation « au sens de l'article 19, paragraphe 2, point 3, de CZ/95 ». Les autorités douanières n'ont pas déterminé la valeur en douane directement sur la base des données indiquées aux catalogues. La valeur effective a été évaluée par l'examen consignment, ce qui a été adéquatement expliqué, sur la base des constatations relatives à l'état effectif du véhicule à l'aide des données indiquées aux catalogues. Il s'ensuit que le catalogue ne représentait que le moyen servant à déterminer la valeur du véhicule d'occasion. La cour de première instance n'a pas pris en considération les déclarations de la requérante en ce qui concerne le traitement différent de mêmes situations lors de l'importation des véhicules, dès lors qu'elles n'ont été ni concrétisées ni démontrées.

Les requérantes maintiennent en toutes parties leurs déclarations et proposent à la cour d'appel de faire entièrement droit à leur recours. Elles allèguent que la deuxième requérante importe de manière identique, comme en l'espèce, à peu près 600 véhicules annuellement. Elle achète les voitures en grandes quantités chez le même vendeur qui les acquière auprès des sociétés de leasing ; il en résulte qu'elle achète des véhicules à un prix très attractif, cependant commercial. Les indications ayant déjà été élucidées en détail et prouvées aux moyens des documents, la défenderesse ne peut prétendre que la valeur en douane des véhicules ne correspond pas à la valeur effective. Dans les cas concrets, la défenderesse n'a pas procédé au traitement de manière uniforme étant donné que les factures du même distributeur ont été reconnues avant et après la période en question, à part pendant la période en question. La défenderesse pourrait elle-même examiner l'authenticité des factures, des transferts ou des paiements, faute de quoi elle n'a pas le droit d'augmenter la valeur en douane du véhicule importé. La défenderesse devra s'habituer à ce que la détermination autonome de la valeur en douane des marchandises n'est plus applicable, à l'exception des factures fausses et falsifiées, des délits etc. La méthode d'appréciation pour déterminer la valeur en douane appliquée par la défenderesse n'est pas légale ni harmonisée aux régimes applicables à l'Union européenne à laquelle la Slovaquie a adhéré. En outre, ce traitement n'assure pas la sécurité juridique des personnes exerçant des activités en matière d'import-export où les méthodes d'appréciation doivent être claires et cohérentes.

La défenderesse n'a pas présenté ses réponses au recours.

Le recours n'est pas fondé.

La cour d'appel estime que la décision de la cour de première instance, en l'espèce, est correcte et fondée en droit. Elle juge ainsi les raisons de l'arrêt attaqué légales. Dans la partie portant sur les objections soulevées au cours de la procédure d'appel la cour ajoute comme suit :

La cour d'appel partage l'avis que la défenderesse a correctement suivi la procédure fixée à l'article 27 du Règlement. Compte tenu des circonstances de l'importation, comme il ressort des décisions du bureau de douane de première instance et des dires de la défenderesse, est confirmé par les dossiers administratifs, la cour d'appel a constaté la présence du doute raisonnable sur la valeur de l'objet en question, indiquée sur la facture soumise, correspondant aux dispositions de CZ/95 portant sur le prix convenu (article 16 de CZ). Le prix du véhicule d'occasion, indiqué sur la facture, était substantiellement différent de la valeur de ce

type de voitures généralement admis. Il ne ressort pas de la facture émise pour un véhicule que la valeur du véhicule d'occasion résulte du rabais de quantité, comme les requérantes le soutiennent. Le déclarant douanier n'a pas rejeté du doute de l'authenticité et de la justesse de la valeur de voiture usée, évidente de la facture, ni après la présentation subséquente de l'accord conclu par le fournisseur allemand et la deuxième requérante dont il ressort qu'une possibilité du rabais avait été convenu; par contre elle n'a pas été déterminé de manière concrète pour les véhicules particulières; de même que le rabais n'étant clairement indiqué sur la facture qui représente la base nécessaire pour le régime douanier.

Il s'ensuit que le doute relatif à la facture a été justifié et que le déclarant douanier ne l'a pas rejeté sur la base des documents ultérieurement présentés, bien que la charge de la preuve dans les procédures administratives lui incombât, la cour d'appel constate que les autorités administratives de première instance ont ainsi correctement agi en appliquant la méthode d'appréciation pour déterminer la valeur des marchandises de manière autonome (article 23, paragraphe 4 de CZ/95). De même, les autorités douanières de première instance ont correctement déterminé la valeur en douane du véhicule d'occasion par l'examen en consignation visant à déterminer les caractéristiques de la voiture en cause, ce étant adéquatement expliqué, en tenant compte de la valeur de départ issue du catalogue Schwacke comme le document où figurent les prix des véhicules usés (article 19 de CZ).

La cour d'appel juge l'objection soulevée dans la procédure d'appel portant sur la non-conformité du régime douanier effectué aux régimes douaniers applicables en l'Union européenne irrecevable. L'article 105 de la Loi sur l'application des règles douanières dans l'Union européenne (JO de RS, no : 25/04; ci-après : ZICPES) dispose que les procédures administratives introduites avant 1^{er} mai 2004 prennent fin conformément aux règles en vigueur avant cette date, sauf disposition contraire de l'Acte d'adhésion. Étant donné que l'Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République Slované et de la République slovaque et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne (JO L 236, 23.9.2003, p. 33; ci-après l'Acte d'adhésion) ne comporte pas d'autres dispositions relatives aux procédures, le litige de l'espèce doit être résolu conformément à la réglementation douanière nationale applicable avant l'entrée de la République Slované dans l'Union européenne, en conséquence, conformément à CZ et au Règlement, adopté sur sa base et en vigueur le jour de la réception de la déclaration en douane propre au régime douanier choisie (article 49, paragraphe 5, de CZ/95).

La cour d'appel estime ainsi que l'objection générale soulevée dans la procédure d'appel relative à la violation de la sécurité légale des importateurs due au traitement incohérent de la part de la défenderesse est irrecevable, étant donné que les autorités douanières examinent la déclaration en douane conformément aux circonstances propres à toute importation. Les appels des requérantes sur le différent traitement par les autorités douanières dans les autres procédures administratives ne peuvent pas avoir d'influence sur la décision prise par la cour d'appel en l'espèce.

Il résulte de ce qui précède que la base légale sur laquelle la cour peut annuler un arrêt n'est pas prouvée et qu'aucun moyen n'est à relever d'office, la cour d'appel rejette le recours comme non-fondé et confirme l'arrêt rendu par la cour de première instance.

Fait à Ljubljana, le 22 novembre 2005.

SUÈDE

Supreme Administrative Court Competences and duties

The Supreme Administrative Court is the highest public administrative court of law and tries cases and appeals from any of the four Administrative Courts of Appeal in the country.

The most common types of cases appearing before the Supreme Administrative Court concern taxation, social welfare, student support, building constructions, driving licences and cases concerning the legality of local government legislation. The Supreme Administrative Court cannot declare a law or an ordinance annulled, except when a provision is, in Court's view, considered to be contrary to constitutional law or superior statutes.

The Supreme Administrative Court may be also required by the Government to give its opinion on proposals concerning legal or administrative matters within the realm of its jurisdiction.

Cour Suprême de Suède

Arrêt du 19 mars 1993

Procédure

Exécution des jugements. Portée du jugement reconnaissant le droit au logement d'une femme handicapée.

Procedure

Execution of judgments. Right to adequate housing.

Résumé

Le service social d'un conseil général refusait d'accorder à une handicapée mentale le logement adapté auquel la loi lui donnait droit, au motif qu'aucun n'était disponible. Saisi, le tribunal administratif départemental confirma qu'il s'agissait bien d'un droit qui ne pouvait être dénié, mais renvoya la question pratique à l'administration chargée de l'exécution des jugements. Celle-ci enjoignit au conseil général, sous astreinte, de fournir le logement dans les six mois.

Le conseil général attaqua l'injonction, perdit en appel, mais obtint satisfaction devant la Cour Suprême qui, à une courte majorité, annula l'injonction, considérant que le jugement du tribunal administratif ne donnait aucune précision quant au délai d'obtention ou au lieu du logement, et n'emportait donc aucune obligation au sens du Code de l'exécution des jugements.

Summary

The Social Services of a County Council denied a mentally disabled woman her right under law to specially fitted housing because no such housing was available. The County Administrative Court decided that the plaintiff was indeed entitled to receive such special care, but referred the practical difficulties for resolution to the Enforcement Authority. The latter issued an injunction whereby the County Council had to provide the requested housing within six months under financial penalties for delay.

The County Council appealed the injunction, but the Court of Appeal rejected the appeal. However, three of the five Supreme Court judges repealed the injunction: the County Administrative Court's judgment did not contain any specifications regarding the time and place that this special housing was to be provided. Therefore, the judgment could not be said to impose an obligation within the meaning of the Enforcement of Judgments Code.

Decision

V is mentally retarded. With reference to the Social Welfare Act for the Mentally Retarded she requested housing in a dwelling for a group of adults. The Social Committee of the County Council denied the request.

V appealed against the decision. According to the County Administrative Court, V needed the kind of housing she asked for. Her right to such special care was not affected by the fact that no dwelling of the actual kind was available. The

court judged that V “is entitled to special care in the form of housing in a dwelling for a group of adults”. The question of where the housing should take place was considered to be an issue of enforcement and, thus, was not tried by the court.

V applied to the Enforcement Authority for enforcement of the judgement. The Authority issued an injunction under a penalty of a fine. According to the injunction, the County Council should within six months provide the requested housing. The County Council appealed against the Authority’s decision. The Court of Appeal rejected the appeal. The County Council appealed against the Court’s decision and requested that the Supreme Court should set aside the injunction.

The Supreme Court repealed the Enforcement Authority’s decision. Three of the five judges gave the following reasons.

“Chapter 3, Paragraph 1 of the Enforcement Code reads that a judgement by an administrative court may constitute an enforceable title. However, according to Chapter 1, Paragraph 1 of the Enforcement Code, a basic prerequisite for the enforceability is that the judgement includes an obligation to pay or some other duty. The Enforcement Code thus covers a judgement by an administrative court according to the Social Welfare Act for the Mentally Retarded, given that the judgement in casu contains an obligation within the meaning of the Enforcement Code.

In the judgement in question, the County Administrative Court has stated that V belonged to the category of persons covered by the Social Welfare Act for the Mentally Retarded and that her right to special care in the form of housing in a dwelling for a group of adults was not affected by the fact that the County Council had no such dwelling available. The County Administrative Court has further established that the County Council had to take appropriate measures to, without delay, comply with its obligation towards V and that the question of where V should be provided with the housing was an issue of enforceability not to be treated by the Court. The County Administrative Court has ruled that V was entitled to special care in the form of housing in a dwelling for a group of adults.

The meaning of the judgment is to establish that V is entitled to such special care as is mentioned in Paragraph 4 (1) (5) in the Social Welfare Act for the Mentally Retarded. According to the Act, the County Council shall see to that V receives special care. However, the judgment does not contain any further specification of when or where the special care is to be supplied. Hence, the judgement cannot be said to embrace an obligation within the meaning of the Enforcement Code. Accordingly, the Enforcement Authority’s decision shall be repealed.

The Supreme Court hereby rules that the Court of Appeal’s decision is altered and that the Enforcement Authority’s decision is repealed and that V’s request for enforcement is rejected.”

According to two judges the Enforcement Code was not applicable since the obligation did not concern property but an individual and fell outside the scope of the Code.

SUISSE

Tribunal fédéral suisse Compétences et attributions

Le tribunal fédéral connaît en dernière instance des recours de droit administratif dirigés contre des décisions des instances cantonales ou de l'administration fédérale, pour autant qu'elles soient du domaine du droit administratif fédéral. Les particuliers intéressés et, dans certains cas, l'administration fédérale sont habilités à former un recours de droit administratif. Le Tribunal fédéral considère librement l'application du droit administratif fédéral (y compris la constitution fédérale); les constatations de faits ne sont librement appréciées que dans le cas où le recours est dirigé contre une décision d'une autorité administrative. Lorsque le Tribunal fédéral annule la décision attaquée, il peut, soit évoquer l'affaire au fond, soit la renvoyer à l'autorité inférieure pour une nouvelle décision.

En principe, le Tribunal fédéral n'a aucune compétence consultative. Toutefois, il peut être consulté par le Conseil fédéral ou l'un de ses départements sur un projet de loi en préparation, dans le cadre d'une «procédure de consultation» générale, préalable à la soumission du projet au Parlement; le Tribunal fédéral se limite, en principe, aux aspects formels du projet.

Dès janvier 2007, le Tribunal fédéral des assurances a fusionné avec le Tribunal fédéral suisse.

ATF 132 I 229 du 27 avril 2004 (1A.150/2004)

Procédure

Exécution des jugements. Jugement autorisant le recouvrement d'une créance sur les avoirs d'un ancien chef d'État africain. Blocage de ces avoirs par une décision du conseil fédéral. Contrôle de la légalité de cette décision.

Procedure

Execution of judgments. Judgment ordering seizure of assets of a former African Head of State. Capture of assets by the Federal Council. Legality of a decision.

Résumé

Le titulaire d'une créance sur un ancien chef d'État africain avait obtenu du tribunal suisse compétent la reconnaissance de son droit à être remboursé sur des biens que le débiteur possédait dans la Confédération. Cette créance, admise au partage des sommes produites par la liquidation judiciaire de ces biens, n'a néanmoins pas été acquittée, le montant correspondant ayant été initialement consigné, puis bloqué pour trois ans par décision du Conseil fédéral, dans la perspective d'un règlement, avec les nouvelles autorités de l'État concerné, de l'attribution de ces sommes.

Saisi par le créancier d'un recours dirigé contre cette décision, le Tribunal fédéral a admis la recevabilité de la demande, bien que l'acte attaqué ait été motivé par des considérations de politique étrangère, dès lors qu'il portait sur des droits de caractère civil, au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, et a accepté d'en examiner le bien-fondé. Au terme de ce contrôle, et bien qu'il ait considéré le blocage comme justifié en principe par les objectifs à atteindre, le Tribunal en a jugé la durée disproportionnée aux regard des circonstances.

Summary

The creditor of a former African head of state had obtained recognition of his right to be refunded on goods that the debtor had in the Swiss Confederation. The credit allowed for the division of sums produced by the compulsory liquidation of these goods. However, the amount consigned was blocked for three years by order of the Federal Council, which sought an agreement with the new authorities of the state concerned.

Responding to the creditor's recourse against this decision, the Federal Court admitted the request due to its relation to civil law and despite the fact that the contested act was justified by considerations of foreign politics. Although considering the blocking justified in theory by the intended objectives, the Court estimated in its ruling that its duration was disproportionate.

Décision

A. – De 1980 à 1986, puis à nouveau dès 1993, A. a exercé diverses activités pour le compte de Joseph Désiré Mobutu Sese Seko (ci-après : Mobutu), Président du Zaïre, devenu depuis lors la République démocratique du Congo (RDC). N'ayant

pas été rémunéré pour la période de septembre 1993 à mars 1997 et plusieurs de ses factures étant restées impayées, il a fait valoir une créance de plus de 4 millions de francs contre Mobutu et a obtenu deux séquestres, l'un mobilier et l'autre immobilier, portant sur des biens du débiteur sis à Savigny. Dans les poursuites en validation de ces séquestres, l'Office des poursuites et faillites de l'arrondissement de Lavaux (ci-après : OP de Lavaux) a établi, le 7 décembre 2000, un procès-verbal de saisie, mentionnant une créance de A. de 4'786'064 fr. 80. Par jugement du 14 mars 2001, le Juge instructeur de la Cour civile du Tribunal cantonal vaudois a reconnu les hoirs de Mobutu – qui s'étaient substitués à ce dernier, décédé en septembre 1997 – débiteurs solidaires de A. pour un montant total de 2'351'133 fr. 70 et levé définitivement leurs oppositions. Ce jugement (ci-après : le jugement cantonal vaudois du 14 mars 2001) est entré en force le 5 juillet 2001.

B. – Le 7 mai 1997, la RDC avait requis l'entraide judiciaire de la Suisse pour les besoins d'une procédure pénale ouverte contre Mobutu. L'Office fédéral de la police (OFP) a alors ordonné, le 16 mai 1997, l'annotation provisoire d'une restriction du droit d'aliéner les immeubles de Savigny, et, le 26 mai 1997, la mise sous scellés de l'immeuble principal. Parallèlement, le Conseil fédéral a rendu, le 17 mai 1997, une ordonnance fondée sur l'art. 102 ch. 8 aCst., relative à la sauvegarde des avoirs de la République du Zaïre en Suisse (RO 1997 p. 1149-1150); selon cette ordonnance, valable une année, nul ne pouvait disposer des avoirs de la famille de Mobutu qui se trouvaient en Suisse ou étaient administrés depuis la Suisse, ni les transférer à l'étranger. Le 24 décembre suivant, l'OFP a ordonné le blocage, avec effet immédiat et jusqu'à la clôture de la procédure d'entraide, des comptes et safes détenus au nom de Mobutu ou ayant fait l'objet d'annonces en exécution de l'ordonnance du 17 mai 1997.

Par décision du 22 mars 2001, l'Office fédéral de la justice (OFJ) – qui avait repris les attributions de l'OFP dans le domaine de l'entraide – a levé avec effet immédiat les mesures provisoires prises les 16 et 26 mai 1997, invité l'OP de Lavaux à procéder à la vente des immeubles et meubles sous séquestre, dit que le produit de la vente serait affecté en premier lieu au remboursement des frais d'entretien des immeubles engagés par la Confédération, autorisé l'OP de Lavaux à désintéresser les créanciers titulaires de droits de gage fiscaux sur le produit de la vente et ordonné le blocage du solde du produit de la vente sur un compte bancaire. L'OP de Lavaux a alors procédé à la réalisation des biens de feu Mobutu et a bloqué et consigné les fonds sous son autorité. Le 21 octobre 2002, il a dressé un tableau de distribution, faisant état d'un produit brut de la vente immobilière de 3'100'000 fr. et d'un produit brut des ventes mobilières de 277'335 fr. Il a prélevé le montant de ses frais, puis répertorié les créances. Parmi les créanciers, l'État de Vaud, la commune de Savigny, l'établissement cantonal d'assurance et la Confédération suisse ont été entièrement désintéressés. Les créances de A. ont été admises pour un montant total de 3'040'511 fr. 40, sur lequel un dividende de 2'515'731 fr. lui a été attribué, qui a toutefois été consigné auprès de l'OP de Lavaux «jusqu'à droit connu sur la levée du séquestre pénal».

C. – Le 15 décembre 2003, le Conseil fédéral a ordonné un nouveau blocage des avoirs de feu Mobutu et de son entourage pour une période initiale de trois ans et chargé le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) d'assister les parties en vue de rechercher, dans un cadre approprié, une issue aussi satisfaisante que possible. Le 22 décembre 2003, l'OFJ a rendu une décision de

clôture de la procédure d'entraide; constatant l'échec de cette procédure, cette décision refusait l'entraide et levait les saisies. Le même jour, le DFAE a adressé à A. une copie de la décision de blocage du 15 décembre 2003, en lui précisant que, sur la base de ses compétences constitutionnelles en matière de politique extérieure, le Conseil fédéral avait décidé de bloquer pour une durée de trois ans tous les avoirs de feu Mobutu et de son entourage précédemment bloqués dans le cadre de l'entraide et qu'il déciderait de leur sort définitif une fois connu le résultat des pourparlers avec le gouvernement congolais et les particuliers qui réclamaient des droits concernant ces avoirs.

Par courrier du 23 décembre 2003 adressé au DFAE, A. a contesté que ses prétentions puissent être touchées par le blocage du 15 décembre 2003 et demandé que le DFAE rende une décision formelle constatant que ce blocage ne lui était pas opposable. Il a dû revenir à la charge à plusieurs reprises, n'obtenant pas de réponse claire. Le DFAE s'est finalement déterminé le 14 mai 2004. Il rappelait que le blocage décidé le 15 décembre 2003 par le Conseil fédéral reposait sur l'art. 184 al. 3 Cst., que sa durée avait été fixée à trois ans et qu'il représentait la suite sans interruption des mesures existant depuis 1997. Il relevait que le Conseil fédéral considérait un déblocage des avoirs concernés, parmi lesquels figurait aussi le produit de la vente de la propriété de Savigny, comme n'étant pas dans l'intérêt du pays et que le blocage devrait permettre aux autorités congolaises de se faire une opinion consolidée et de rendre possible un dialogue avec les héritiers de feu Mobutu. Il ajoutait qu'il n'y avait pas de possibilité de plainte contre la décision du Conseil fédéral et qu'il n'était dès lors pas en mesure de rendre une décision de constatation.

D. – Dans l'intervalle, le 7 avril 2004, l'OP de Lavaux avait fait savoir à A. que, vu les circonstances, il refusait de procéder à la distribution du produit des réalisations en sa faveur. Celui-ci a alors déposé, le 13 avril 2004, une plainte au sens de l'art. 17 LP, tendant à ce que le montant des créances à lui reconnues selon le tableau de distribution du 21 octobre 2002 soit libéré et mis à sa disposition.

Par décision du 13 août 2004, le Président du Tribunal d'arrondissement de l'Est vaudois, statuant en qualité d'autorité inférieure de surveillance en matière de poursuites, a admis la plainte et invité l'OP de Lavaux à procéder à la distribution des deniers conformément au tableau de distribution du 21 octobre 2002. Le 20 janvier 2005, la Cour des poursuites et faillites du Tribunal cantonal vaudois a rejeté le recours formé par la Confédération suisse contre cette décision. Saisie à son tour, la Chambre des poursuites et faillites du Tribunal fédéral, par arrêt 7B.20/2005 du 14 septembre 2005 (ATF 131 III 652) a annulé l'arrêt attaqué et confirmé la décision de l'OP de Lavaux du 7 avril 2004. Elle a considéré que l'art. 44 LP s'appliquait par analogie à la décision de blocage rendue le 15 décembre 2003 par le Conseil fédéral; sous réserve de cas de nullité, non réalisés en l'occurrence, les autorités de poursuite ne pouvaient donc y opposer une décision contraire propre et ensuite susceptible d'une plainte du droit de la poursuite.

E. – Parallèlement, le 14 juin 2004, A. a formé un recours de droit administratif au Tribunal fédéral contre la décision du DFAE du 14 mai 2004, concluant à sa réforme en ce sens que le blocage du 15 décembre 2003 lui est inopposable en sa qualité de créancier bénéficiant d'un jugement définitif et exécutoire, à concurrence des montants alloués par ce jugement. La procédure a été suspendue

jusqu'à l'entrée en force d'une décision mettant un terme définitif à la procédure de plainte LP.

Le Tribunal fédéral a admis le recours.

Extrait des considérants :

I. Recevabilité

4. Se pose en premier lieu la question de la nature juridique de l'acte qui fait l'objet du présent recours, soit du courrier adressé le 14 mai 2004 par le DFAE au requérant, et de sa relation avec la décision rendue le 15 décembre 2003 par le Conseil fédéral.

4.1. Selon l'art. 5 al. 1 PA, sont des décisions attaquables par la voie du recours de droit administratif les mesures, fondées sur le droit public fédéral – ou qui auraient dû l'être –, prises par les autorités dans des cas d'espèce et qui ont pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b) ou encore de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c).

4.2. Au niveau fédéral, l'édiction de règles de droit – soit de dispositions générales et abstraites, d'application directe, qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences (art. 22 al. 4 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale [LParl; RS 171.10]) relève en principe de l'Assemblée fédérale (art. 163 al. 1 Cst.). Le Conseil fédéral ne peut adopter des règles de droit, sous la forme d'ordonnances, que dans la mesure où la Constitution ou la loi l'y autorisent (art. 182 al. 1 Cst.).

La décision du Conseil fédéral du 15 décembre 2003 n'indique pas sa base légale. Elle se fonde toutefois indéniablement sur l'art. 184 al. 3 Cst., qui permet au Conseil fédéral d'adopter les ordonnances et de prendre les décisions nécessaires à la sauvegarde des intérêts du pays. Il résulte en effet d'une partie de son intitulé que le Conseil fédéral entendait prendre des « mesures pour la sauvegarde de l'intérêt de la Suisse ». Il ressort par ailleurs clairement du dossier que cette décision s'inscrit dans la suite de l'ordonnance du 17 mai 1997, elle-même fondée sur l'art. 102 ch. 8 aCst. Au demeurant, divers courriers que le DFAE a adressés au requérant dès le 15 décembre 2003, y compris celui du 14 mai 2004 qui fait l'objet du présent recours, confirment expressément que la décision du 15 décembre 2003 a été prise sur la base de l'art. 184 al. 3 Cst.

4.3. A teneur de l'art. 102 ch. 8 aCst., le Conseil fédéral avait pour tâche de veiller aux intérêts de la Confédération au dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux, et était, en général, chargé des relations extérieures. Cette disposition fournissait la base aux ordonnances et décisions indépendantes prises en matière de politique étrangère (cf. DIETRICH SCHINDLER, in Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874, n. 110-125 ad art. 102 ch. 8 aCst.). La liste des mesures prises depuis 1918 confirme que les ordonnances (désignées comme arrêtés du Conseil fédéral jusqu'en 1965) produisaient en principe un effet général et abstrait, alors que les décisions visaient des cas particuliers (cf. DIETRICH SCHINDLER, op. cit., n. 110 et 111 ; cf. également PASCAL MAHON/JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Petit

commentaire de la Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999, n. 13 et 14 ad art. 184 Cst.).

La jurisprudence va aussi dans ce sens. Ainsi, le Tribunal fédéral a-t-il tenu l'arrêt fédéral du 25 août 1936 interdisant la participation aux hostilités en Espagne pour un acte normatif (ATF 64 I 365 consid. 2 p. 368). Il a admis expressément que, pour la protection de la Confédération vis-à-vis de l'extérieur, le Conseil fédéral disposait de la compétence d'édicter des règles de droit (ATF 64 I 365 consid. 3 p. 371/372).

L'art. 184 al. 3 Cst. prévoit que les mesures prises par le Conseil fédéral pour la sauvegarde des intérêts du pays prennent la forme d'ordonnances ou de décisions, sans préciser la portée de cette distinction. Cette disposition trouve son origine à l'art. 172 al. 3 du projet présenté par le Conseil fédéral à l'appui de son Message du 20 novembre 1996 relatif à la nouvelle Constitution fédérale (FF 1997 I 1 ss, p. 637), qui mentionne les ordonnances et décisions, sans autre précision (ibidem, p. 425). Les travaux parlementaires n'ont pas porté sur ce point (cf. les projets des Commissions de la révision constitutionnelle des Chambres fédérales des 21 et 27 novembre 1997, FF 1998 p. 286 ss, 348/349 et 412/413; les débats du Conseil national des 22 janvier 1998, BO 1998 CN p. 115, 25 juin 1998, BO 1998 CN p. 368/369, et 30 novembre 1998, BO 1998 CN p. 476/477, ainsi que ceux du Conseil des États des 30 avril 1998, BO 1998 CE p. 144/145, et 22 septembre 1998, BO 1998 CE p. 194/195).

Ainsi, la distinction entre ordonnances et décisions a été reprise dans la nouvelle Constitution, sans précision ni commentaire à l'appui. Il faut en conclure que, comme sous l'ancien droit, les mesures prises pour la sauvegarde des intérêts du pays revêtent la forme de l'ordonnance lorsqu'elles constituent des règles de droit au sens de l'art. 22 al. 4 LParl et celle de la décision lorsqu'elles visent des cas particuliers.

4.4. La mesure de blocage du 15 décembre 2003 a été désignée comme une décision. Elle n'a pas été publiée au Recueil officiel. Les motifs de cette différence par rapport à l'ordonnance du 17 mai 1997 fondée sur l'art. 102 ch. 8 aCst. ne sont pas apparents. En effet, dans un cas comme dans l'autre, l'objet du blocage visant tous les avoirs de feu Mobutu n'a pas été déterminé. Telle que libellée, la décision du 15 décembre 2003 peut s'appliquer à une pluralité de personnes et à différents biens. Elle présente dès lors un caractère général et abstrait, qui aurait dû conduire à ce qu'elle prenne la forme de l'ordonnance et soit publiée comme telle. Nonobstant sa désignation comme une décision, il s'agit donc bien d'une ordonnance. Une décision d'exécution de celle-ci pourrait, quant à son objet, être attaquée par la voie du recours de droit administratif (cf. ATF 125 II 417, qui porte sur une décision d'application de l'arrêt fédéral du 29 décembre 1948 instituant des mesures contre la propagande subversive).

4.5. Après avoir pris connaissance de l'ordonnance du 15 décembre 2003, à réception du courrier que lui a adressé le DFAE le 22 décembre 2003, le requérant pouvait de bonne foi se demander si la mesure de blocage s'appliquait aussi aux biens qu'il revendiquait, d'autant plus que le blocage du 17 mai 1997, auquel se substituait celui du 15 décembre 2003, avait été partiellement levé pour désintéresser des créanciers publics. C'est pourquoi il a réclamé du DFAE une décision formelle à ce sujet. Il lui a fallu revenir à la charge plusieurs fois avant que le DFAE ne lui réponde, le 10 mars 2004, que le blocage ordonné le

15 décembre 2003 portait aussi sur le produit des réalisations du « patrimoine de Savigny ». Cette formulation était ambiguë, car elle ne tranchait pas clairement le sort des prétentions du requérant. Ce n'est que le 14 mai 2004 que le DFAE, encore que de manière implicite, a admis que l'ordonnance du 15 décembre 2003 empêchait l'exécution du jugement cantonal vaudois du 14 avril 2001 et du tableau de distribution du 21 octobre 2002. Bien que le DFAE s'en soit défendu, cette prise de position équivaut à une décision au sens de l'art. 5 al. 1 let. b PA, puisqu'elle revient à constater que les biens sur lesquels le requérant prétend être désintéressé restent bloqués, en exécution de l'ordonnance du 15 décembre 2003.

4.6. En conclusion, la décision entreprise constitue bien une décision au sens de l'art. 5 PA, à l'encontre de laquelle le recours de droit administratif est ouvert selon l'art. 97 al. 1 OJ.

(...)

6. La décision attaquée concrétise, pour le requérant, l'ordonnance rendue le 15 décembre 2003 par le Conseil fédéral, laquelle se fonde sur l'art. 184 al. 3 Cst. Il s'agit donc d'une décision d'exécution d'une mesure prise pour la sauvegarde des intérêts du pays.

6.1. A teneur de l'art. 100 al. 1 let. a OJ, le recours de droit administratif n'est pas recevable contre les décisions concernant la sûreté intérieure ou extérieure du pays, la neutralité, la protection diplomatique, la coopération au développement et l'aide humanitaire ainsi que les autres affaires intéressant les relations extérieures. En outre, il résulte de l'art. 98 OJ que les décisions du Conseil fédéral ne peuvent être attaquées par un recours de droit administratif que si elles portent sur les rapports de service du personnel fédéral, autant que le Conseil fédéral statue comme autorité de première instance (let. a), ou concernent la destitution de membres d'organes de la Banque nationale suisse (let. abis). Le présent recours serait donc en principe irrecevable.

Selon la jurisprudence, les dispositions précitées ne font toutefois pas obstacle au recours de droit administratif lorsqu'une mesure prise pour la sauvegarde des intérêts de la Suisse porte sur des droits et obligations de caractère civil au sens de l'art. 6 par. 1 CEDH et qu'un contrôle judiciaire s'impose au regard des exigences du droit conventionnel (ATF 125 II 417 consid. 4 p. 420 ss). On peut au demeurant observer que l'art. 83 let. a de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; FF 2005 p. 3829 ss, 3850), non encore en vigueur, reprend le texte de l'art. 100 al. 1 let. a OJ, avec toutefois la réserve « à moins que le droit international ne prévoie que la cause peut être jugée par un tribunal ».

Le requérant se prévaut de la jurisprudence précitée, dont le DFAE soutient au contraire qu'elle n'est pas applicable en l'espèce.

6.2. L'art. 6 par. 1 CEDH confère notamment à toute personne le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial lorsqu'il s'agit de décider de « contestations sur ses droits et obligations de caractère civil ».

Cette disposition implique l'existence d'une contestation réelle et sérieuse. Celle-ci peut porter aussi bien sur l'existence même d'un droit que sur son étendue ou les modalités de son exercice. Ce droit doit toutefois être en rapport suffisam-

ment étroit avec l'issue de la procédure, qui doit être directement déterminante pour son exercice; un lien ténu ou des répercussions lointaines ne suffisent pas à faire entrer en jeu l'art. 6 par. 1 CEDH (ATF 130 I 388 consid. 5.1 p. 394; 127 I 115 consid. 5b p. 120/121; arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans les causes Athanassoglou et autres contre Suisse du 6 avril 2000, Recueil CourEDH 2000-IV p. 217, par. 43; Werner contre Autriche du 24 novembre 1997, Recueil CourEDH 1997-VII p. 2496, par. 34; Balmer-Schafroth et autres contre Suisse du 26 août 1997, Recueil CourEDH 1997-IV p. 1346, par. 32 et les arrêts cités).

Par «contestation», au sens de l'art. 6 par. 1 CEDH, il faut entendre tout litige surgissant entre deux particuliers ou entre un particulier et une autorité étatique. Sont donc visés non seulement les contestations de droit privé au sens étroit, soit les litiges qui surgissent entre particuliers ou entre un particulier et l'État agissant au même titre qu'une personne privée, mais aussi les actes administratifs adoptés par une autorité dans l'exercice de la puissance publique, pour autant qu'ils produisent un effet déterminant sur des droits de caractère civil (ATF 130 I 388 consid. 5.1 p. 394; 127 I 115 consid. 5b/aa et bb p. 121).

Sont des «droits et obligations de caractère civil» au sens de l'art. 6 par. 1 CEDH ceux dont on peut prétendre, au moins de manière défendable, qu'ils sont reconnus en droit interne, sans qu'il importe qu'ils soient protégés ou non par la Convention (ATF 127 I 115 consid. 5b p. 121). Autrement dit, l'application de l'art. 6 par. 1 CEDH suppose une prétention civile pouvant être déduite du droit interne (ATF 130 I 388 consid. 5.1 p. 394).

Il a été jugé que la confiscation de matériel de propagande en vue de sa destruction constitue une atteinte aux droits patrimoniaux relevant du volet civil de l'art. 6 par. 1 CEDH (ATF 125 II 417 consid. 4b p. 420). A également été considérée comme constitutive d'une telle atteinte la saisie, même provisoire, de plants de chanvre, lorsque cette mesure empêche l'utilisation du matériel saisi, le dévalorise et entrave l'activité du détenteur pour une période déterminée (ATF 129 I 103 consid. 2.3 p. 107/108; cf. aussi arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans les causes Linnekogel contre Suisse du 1^{er} mars 2005, publié in JAAC 69/2005 n° 138 p. 1646, relatif à la saisie de documents, Baumann contre France du 22 mai 2001, Recueil CourEDH 2001-V p. 189, relatif à la saisie d'un passeport, Air Canada contre Royaume-Uni du 5 mai 1995, Série A, vol. 316 A, relatif à la saisie d'un avion).

6.3. Par le jugement cantonal vaudois du 14 mars 2001, entré en force, les hoirs de feu Mobutu ont été condamnés à payer une somme de 2'351'133 fr. 70, avec intérêts à 5 % dès le 16 juin 1995, au requérant, qui, selon le tableau de distribution de l'OP de Lavaux du 21 octobre 2002, s'est vu attribuer un dividende de 2'515'731 fr. L'ordonnance du Conseil fédéral du 17 mai 1997, puis les séquestres ordonnés pour les besoins de la procédure d'entraide ont toutefois fait obstacle au versement de ce montant. L'effet de ce blocage a été prolongé pour une durée d'au moins trois ans depuis le 15 décembre 2003 par l'ordonnance rendue à cette date par le Conseil fédéral, que la décision attaquée déclare applicable aux avoirs revendiqués par le requérant. La somme à laquelle ce dernier a droit se trouve donc sous le coup d'un blocage susceptible de durer jusqu'au 15 décembre 2006, voire au-delà. A cela s'ajoute que le DFAE, selon ce qu'il indique notamment dans sa réponse du 8 juillet 2004, envisage d'allouer

tout ou partie des fonds bloqués au gouvernement congolais et aux hoirs de Mobutu, de sorte que le requérant est exposé au risque d'être dépossédé de tout ou partie des fonds qui lui reviennent.

Ainsi, la décision attaquée équivaut, au mieux, à une saisie de la somme reconnue au requérant pendant une période pouvant aller jusqu'à trois ans ou plus, et, au pire, à une privation totale ou partielle de ses droits patrimoniaux. Elle le touche donc directement et de manière déterminante dans ses droits de caractère civil. Dès lors, le litige qui oppose le requérant au DFAE porte sur une « contestation sur des droits ou obligations de caractère civil » au sens de l'art. 6 par. 1 CEDH.

6.4. La décision attaquée rend opposable au requérant l'ordonnance du Conseil fédéral du 15 décembre 2003, qui se fonde sur l'art. 184 al. 3 Cst. (sauvegarde des intérêts du pays) et dont on peut se demander si elle constitue un « acte de gouvernement » (cf. ATF 129 II 193 consid. 4.2.2 p. 206; 125 II 417 consid. 4b p. 427; cf. également arrêt 1A.157/2005, du 6 octobre 2005, consid. 3). Il n'est toutefois pas nécessaire de trancher la question, dès lors que cette qualité, le cas échéant, ne l'exclurait pas du champ d'application de l'art. 6 par. 1 CEDH, vu son incidence directe et déterminante sur les droits de caractère civil du requérant (ATF 130 I 388 consid. 5.2 et 5.3 p. 396 ss; 125 II 417 consid. 4b p. 420 ss).

6.5. De ce qui précède, il suit que le requérant dispose d'un droit, découlant directement de l'art. 6 par. 1 CEDH, à ce que la procédure relative au blocage d'avoirs qu'il est fondé à revendiquer soit conforme aux exigences d'un procès équitable au sens de cette disposition, qui implique notamment que l'accès à une voie de droit soit garanti. Cela commande d'interpréter l'OJ conformément au droit conventionnel directement applicable (ATF 130 I 312 consid. 1.1 p. 317/318; 125 II 417 consid. 4c et d p. 424 ss) et, partant, d'admettre la recevabilité du recours à l'encontre de la décision attaquée.

(...)

II. Examen au fond

9. Se fondant sur les art. 6 par. 1 CEDH et 29a Cst., le requérant invoque une violation du principe de la séparation des pouvoirs et « des garanties de procédure ». Il fait valoir que le blocage des avoirs qu'il revendique n'a en réalité d'autre but que de permettre au gouvernement, soit à l'autorité exécutive, de décider du sort définitif de ceux-ci, sur lequel un tribunal a toutefois statué par un jugement entré en force. La décision attaquée empiéterait ainsi sur une compétence juridictionnelle et violerait son droit à un tribunal indépendant.

9.1. La décision attaquée rend le blocage ordonné le 15 décembre 2003 par le Conseil fédéral applicable aux avoirs revendiqués par le requérant sur la base du jugement cantonal vaudois du 14 mars 2001. Elle a ainsi pour effet de paralyser l'exécution de ce jugement, qui est entré en force. La question est dès lors de savoir si, au vu de cet effet, elle viole les droits de rang constitutionnel invoqués par le requérant.

9.2. L'art. 29a Cst., accepté en votation populaire le 12 mars 2000, consacre la garantie de l'accès au juge, en conférant, sauf cas exceptionnels, à toute personne le droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire. Cette disposition, comme le requérant l'admet, n'est toutefois pas encore en vigueur

(cf. arrêté fédéral du 8 octobre 1999 relatif à la réforme de la justice ; RO 2002 p. 3148, 3150) ni, partant, applicable.

L'art. 6 par. 1 CEDH, également invoqué par le requérant, consacre toutefois une garantie équivalente, en tant qu'il confère à toute personne le droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal indépendant. Peut se prévaloir de cette disposition quiconque, estimant illégale une ingérence de l'État dans l'exercice de l'un de ses droits (notamment de caractère civil), se plaint de n'avoir pas eu l'occasion de soumettre cette contestation à un tribunal répondant aux exigences conventionnelles (ATF 130 I 312 consid. 3.1 p. 323). Le droit à un tribunal indépendant implique que le justiciable puisse soumettre sa cause à un tribunal qui soit à l'abri de pressions extérieures, à même de statuer sans recevoir d'instructions ou de recommandations (ATF 123 II 511 consid. 5c p. 517/518 et la jurisprudence européenne citée). A cet égard, le principe de la séparation des pouvoirs également invoqué par le requérant n'a pas de portée propre.

9.3. Il est incontestable, et cela n'est du reste pas contesté, que le jugement cantonal vaudois du 14 mars 2001, qui, au demeurant, est antérieur au blocage litigieux et admet le bien-fondé de la créance du requérant, a été rendu par un tribunal qui a statué en toute indépendance, sans subir d'influence de la part d'une quelconque autorité exécutive. Ce que la décision attaquée paralyse c'est l'exécution de ce jugement par l'autorité compétente à cet effet, soit l'OP de Lavaux, lequel n'est toutefois pas une autorité judiciaire. Par ailleurs, le refus de cette autorité, «vu les circonstances», c'est-à-dire vu le blocage prononcé dans l'intervalle par le Conseil fédéral, de procéder à la distribution du produit des réalisations en faveur du requérant, a pu être contesté par ce dernier dans le cadre de la procédure qu'il avait initiée par sa plainte au sens de l'art. 17 LP. Or, cette procédure judiciaire a été menée, jusqu'en dernière instance, sans ingérence aucune de l'autorité exécutive. En première puis en seconde instance cantonale, le requérant a du reste obtenu gain de cause et il est évident que ce n'est pas parce que, sur recours de la Confédération, il a été débouté en dernière instance, en application des règles de la LP, par la Chambre des poursuites et faillites du Tribunal fédéral que celle-ci n'aurait pas statué en toute indépendance. Cela n'est d'ailleurs en rien contesté. On ne discerne donc aucune violation du droit à un tribunal indépendant ni du principe de la séparation des pouvoirs.

Ce qui précède ne préjuge certes pas de la conformité à la Constitution de la décision attaquée, en tant qu'elle a pour effet de paralyser l'exécution, par l'autorité exécutive compétente pour y procéder, du jugement cantonal vaudois du 14 mars 2001. Dans la mesure où elle porte ainsi atteinte à un droit fondamental du requérant, notamment à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) qu'il invoque, la mesure de blocage qu'elle lui oppose doit, à l'instar de toute mesure restrictive d'un droit fondamental, reposer sur une base légale suffisante, être justifiée par un intérêt public et être proportionnée au but visé (art. 36 al. 1-3 Cst. ; ATF 131 I 333 consid. 4 p. 339). Savoir si la décision attaquée satisfait à ces exigences constitue toutefois une question distincte, que le requérant soulève du reste dans des griefs séparés, tirés de la violation des principes de la légalité et de la proportionnalité.

10. Invoquant les art. 5 et 36 Cst. en relation avec l'art. 184 al. 3 Cst., le requérant se plaint d'une violation du principe de la légalité. Il soutient que l'ordonnance du Conseil fédéral du 15 décembre 2003, sur laquelle repose la décision atta-

quée, ne remplit pas les conditions de l'art. 184 al. 3 Cst. sur lequel elle se fonde directement.

10.1. Ancré à l'art. 5 al. 1 Cst., le principe de la légalité implique que le droit soit la base et la limite de l'activité de l'État. En particulier, toute restriction d'un droit fondamental doit – sous réserve des cas de danger sérieux, direct et imminent – être fondée sur une base légale; s'il s'agit d'une restriction grave, elle doit être prévue par une loi (art. 36 al. 1 Cst.).

L'art. 184 al. 3 Cst. permet au Conseil fédéral, dans les «relations avec l'étranger» (cf. titre marginal de l'art. 184 Cst.), de prendre des mesures, sous la forme d'ordonnances ou de décisions, lorsque «la sauvegarde des intérêts du pays l'exige», pour autant qu'elles soient «nécessaires» et «limitées dans le temps». Cette disposition suppose donc que la mesure prise vise à sauvegarder les intérêts du pays dans les relations avec l'étranger, qu'elle soit nécessaire et urgente et que sa durée soit limitée dans le temps. Lorsque ces conditions sont réalisées, l'art. 184 al. 3 Cst. constitue une base légale suffisante pour la restriction des libertés fondamentales, autant que ces restrictions soient par ailleurs justifiées par un intérêt public et proportionnées au but visé (ATF 129 II 193 consid. 5.3.3 p. 212; art. 36 al. 2 et 3 Cst.).

10.2. L'ordonnance du 15 décembre 2003 s'inscrit dans le prolongement de mesures similaires ordonnées dans le cadre de la procédure d'entraide. Selon les explications fournies par le DFAE, notamment dans sa réponse du 8 juillet 2004, le but du Conseil fédéral était de faire en sorte que les avoirs de feu Mobutu et de son entourage se trouvant en Suisse, susceptibles de provenir de l'importante fortune qu'il s'était constituée au préjudice du peuple congolais, puissent revenir autant que possible à ce dernier. Il voulait éviter par là que la Suisse puisse se voir reprocher d'avoir négligé de faire ce qu'elle pouvait pour atteindre ce but et que sa réputation ne soit ainsi ternie sur le plan international. A cette fin, il entendait maintenir le blocage des avoirs de feu Mobutu et de son entourage ordonné dans le cadre de la procédure d'entraide et qui, vu le non-aboutissement de celle-ci, allait être levé. Le maintien de ce blocage devait permettre de rechercher par la négociation une solution aussi satisfaisante que possible pour toutes les parties concernées, soit les autorités congolaises, les héritiers de feu Mobutu et de son entourage et les créanciers tiers. Le blocage litigieux paraît donc bien avoir été ordonné en vue de sauvegarder les intérêts du pays dans les relations avec l'étranger, au sens de l'art. 184 al. 3 Cst., ce qui, en soi, n'est d'ailleurs pas réellement contesté.

10.3. Savoir si une mesure est nécessaire à la sauvegarde des intérêts de la Suisse dans les relations avec l'étranger est une question de droit, que le Tribunal fédéral examine donc librement. Au vu de ses implications politiques, elle comporte toutefois une importante marge d'appréciation, justifiant de procéder à cet examen avec une grande réserve. Par conséquent, le Tribunal fédéral, outre qu'il ne saurait procéder à un contrôle de l'opportunité de la mesure (art. 104 let. c OJ), revoit certes librement la question de la nécessité de celle-ci, mais fait preuve d'une grande retenue dans l'appréciation des faits et la pesée des intérêts en présence (cf. ATF 129 II 193 consid. 5.1 p. 208), qu'il ne revoit, pratiquement, que sous l'angle de l'arbitraire.

Comme déjà relevé, le blocage ordonné le 15 décembre 2003 était destiné à se substituer aux mesures similaires décidées dans le cadre de la procédure d'entraide, qui, faute d'aboutissement, était sur le point d'être close. Or, l'échec de cette procédure semble largement, si ce n'est uniquement, s'expliquer par le manque d'empressement des autorités congolaises à la faire aboutir. On peut dès lors s'interroger quant à la nécessité de maintenir un blocage ordonné dans le cadre de cette procédure, qui avait duré plus de six ans, au-delà du terme de celle-ci. Il résulte toutefois du dossier, notamment de la réponse du DFAE du 8 juillet 2004, que, pour le Conseil fédéral, des impératifs de politique extérieure commandaient de maintenir encore pendant un certain temps le blocage, afin de rechercher une solution négociée avec toutes les parties concernées, qui permette de restituer autant que possible au peuple congolais l'argent dont il avait été spolié sous le régime de feu Mobutu ; il convenait d'éviter que la Suisse ne s'expose à des critiques, au motif qu'elle n'aurait, au-delà de l'échec de la procédure d'entraide, rien tenté en ce sens, alors qu'elle prétend par ailleurs jouer un rôle important sur le plan humanitaire international. Au vu de ces considérations, de nature éminemment politique et que le Tribunal fédéral doit dès lors apprécier avec une très grande retenue, le blocage en question pouvait en soi être considéré comme nécessaire au vu de son but, soit la sauvegarde des intérêts de la Suisse dans les relations avec l'étranger. Il n'était en tout cas pas insoutenable de l'admettre.

10.4. Etant destiné à se substituer aux mesures similaires décidées dans le cadre de l'entraide, que l'autorité compétente s'apprêtait à lever, le blocage en question devait être ordonné rapidement. A ce défaut, le risque existait que les fonds ne soient plus disponibles, ce qui aurait rendu vaine la solution envisagée par le Conseil fédéral pour parvenir au but qu'il poursuivait. Au moment où le blocage litigieux a été décidé, il était donc urgent de l'ordonner.

10.5. Le blocage du 15 décembre 2003 a été ordonné « pour une période initiale de trois ans ». De cette formulation, on doit déduire qu'il est en principe prévu pour une période de trois ans, mais que sa durée est susceptible d'être prolongée. Qu'une prolongation soit possible ne permet toutefois pas d'affirmer que le blocage serait en réalité de durée illimitée ni que le Conseil fédéral se réservait de le maintenir indéfiniment. Il résulte en effet clairement du dossier qu'il s'agit d'une mesure provisoire, ne devant en principe pas excéder trois ans.

10.6. Il découle de ce qui précède que le blocage ordonné le 15 décembre 2003 par le Conseil fédéral a été décidé en vue de sauvegarder les intérêts de la Suisse dans les relations avec l'étranger, qu'il était nécessaire et urgent de l'ordonner pour atteindre le but visé et que sa durée est limitée dans le temps. Dans cette mesure, il satisfait en principe aux conditions de l'art. 184 al. 3 Cst.

11. Le requérant fait valoir que l'ordonnance de blocage du 15 décembre 2003 viole le principe de la proportionnalité.

11.1. Le recours a pour objet, non pas l'ordonnance du Conseil fédéral du 15 décembre 2003, mais la décision du DFAE du 14 mai 2004. La première de ces décisions ne pouvait donc être examinée en elle-même que dans la mesure où le requérant prétendait que, faute de satisfaire aux conditions de l'art. 184 al. 3 Cst., elle ne constituait pas une base légale suffisante pour la décision attaquée. Pour le surplus, il n'y a en revanche pas lieu d'examiner ce qu'il en est de la validité d'une manière générale de l'ordonnance du 15 décembre 2003, dès lors qu'elle

ne fait pas directement l'objet du présent recours. La question ici n'est donc pas de savoir si l'ordonnance du 15 décembre 2003 est d'une manière générale conforme au principe de la proportionnalité, mais si la décision du 14 mai 2004 respecte ce principe en tant qu'elle déclare le blocage applicable aux avoirs revendiqués par le requérant, soit à ceux qu'il réclame sur la base du jugement cantonal vaudois du 14 mars 2001, reconnaissant les hoirs de Mobutu débiteurs solidaires envers lui pour un montant total de 2'351'133 fr. 70.

11.2. Le requérant invoque une atteinte à ses droits de créancier protégés par l'art. 26 al. 1 Cst., qui garantit la propriété. Dans la mesure où la décision attaquée rend le blocage du 15 décembre 2003 applicable aux avoirs revendiqués par le requérant, elle porte effectivement atteinte à cette garantie, dès lors qu'elle fait obstacle à la libre disposition par ce dernier des avoirs qu'il revendique. Comme telle, elle doit donc respecter le principe de la proportionnalité (cf. art. 36 al. 3 Cst.), ce qui s'impose également au regard de l'art. 184 al. 3 Cst. sur lequel le blocage est fondé (cf. *supra*, consid. 10.1 in fine et la jurisprudence citée; cf. également ATF 123 IV 29 consid. 3a p. 34).

11.3. Pour qu'une mesure soit conforme au principe de la proportionnalité, il faut qu'elle soit apte à atteindre le but visé, que ce dernier ne puisse être atteint par une mesure moins incisive et qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 125 I 474 consid. 3 p. 482 et les arrêts cités).

11.4. En substance, le but du blocage litigieux est de sauvegarder les intérêts de la Suisse, notamment sa réputation, par la recherche d'une solution négociée avec toutes les parties concernées, y compris les créanciers, par les avoirs de feu Mobutu et de son entourage, permettant autant que possible de restituer ceux-ci au peuple congolais (cf. *supra*, consid. 10.2). Dans la mesure où il porte sur les avoirs revendiqués par le requérant, ce blocage n'apparaît toutefois pas apte à atteindre le but ainsi visé.

S'agissant de ces avoirs, le requérant est en effet au bénéfice d'un jugement définitif et exécutoire, soit le jugement cantonal vaudois du 14 mars 2001. La créance qu'il peut faire valoir à ce titre n'est dès lors pas négociable, du moins sans son accord. Or, dès l'entrée en force, le 5 juillet 2001, du jugement précité, le requérant s'en est prévalu dans divers courriers qu'il a adressés à l'OFJ, en sollicitant la levée des mesures de blocage ordonnées dans le cadre de la procédure d'entraide alors pendante. Le 30 janvier 2002, il s'est adressé, dans le même sens, directement au DFAE, en soulignant qu'il était depuis plusieurs mois au bénéfice d'un jugement définitif et exécutoire. Par la suite, il est revenu à la charge à plusieurs reprises, auprès de l'OFJ, en février, avril, juillet et août 2002.

Ultérieurement, il a initié une procédure de plainte au sens de l'art. 17 LP contre le refus de l'OP de Lavaux, vu le blocage, de procéder à la distribution des deniers en sa faveur. Il était ainsi clair que le requérant était résolu à obtenir la libération de l'intégralité des avoirs qu'il revendiquait sur la base du jugement du 14 mars 2001 et qu'il ne consentirait pas à les négocier. Le caractère réitéré, le contenu et la fermeté de ton de ses courriers ne laissent pas subsister de doute à ce sujet. Dans ces conditions, il ne pouvait être escompté que le blocage des avoirs en question permettrait d'atteindre le but visé, qui impliquait un consentement du requérant à négocier sa créance, qu'il n'était manifestement pas disposé à accorder.

11.5. Au demeurant, en tant que le blocage litigieux porte sur les avoirs revendiqués par le requérant, on ne voit pas que l'intérêt public à son prononcé, respectivement à son maintien, puisse l'emporter sur l'intérêt privé du requérant à sa levée. En soi et de manière générale, le blocage du 15 décembre 2003 pouvait être considéré comme nécessaire à la sauvegarde des intérêts de la Suisse, notamment de sa réputation; sans doute n'est-il pas insoutenable de l'admettre (cf. supra, consid. 10.3). Dans la mesure où ce blocage porte sur les avoirs revendiqués par le requérant sur la base du jugement cantonal vaudois du 14 mars 2001, l'intérêt public à préserver l'image de la Suisse ne peut toutefois prévaloir sur celui du requérant à obtenir l'exécution de ce jugement. On ne voit pas que l'image de la Suisse puisse être mise en péril par l'amputation de la somme reconnue au requérant par ce jugement ni, plus généralement, que la Suisse puisse se voir reprocher d'avoir exécuté un jugement rendu au terme d'une procédure conforme à la Constitution et aux règles de procédure civile applicables. On le voit d'autant moins que les autorités congolaises se sont désintéressées de la procédure d'entraide et que le blocage avait déjà été partiellement levé pour permettre le désintéressement des créanciers publics, qui ont tous été payés.

11.6. Eût-il été apte à atteindre le but visé et justifié par un intérêt public prépondérant, que le blocage litigieux, dans la mesure où il porte sur les avoirs revendiqués par le requérant, serait de toute manière disproportionné de par sa durée. Au moment de son prononcé, le 15 décembre 2003, les avoirs en question, sous l'empire des mesures similaires ordonnées dans le cadre de l'entraide, étaient déjà bloqués depuis mai 1997, soit depuis six ans et demi. La nouvelle mesure a été prise pour une « période initiale de trois ans », soit jusqu'au 15 décembre 2006, sous réserve de prolongation. Une telle durée, pour ce qui est des avoirs revendiqués par le requérant, est excessive. S'agissant de ces avoirs, les démarches à entreprendre se fussent en effet essentiellement réduites à tenter d'ultimes discussions avec le requérant pour le convaincre d'accepter de négocier. Pour ce faire, un délai d'une telle longueur est disproportionné. Au demeurant, une durée excessive doit d'autant plus être admise que le DFAE ne semble pas avoir l'intention de lever le blocage, puisqu'il continue des négociations apparemment très laborieuses du fait des autorités congolaises.

11.7. En conclusion, le blocage litigieux, dans la mesure où il s'applique aux avoirs revendiqués par le requérant sur la base du jugement cantonal vaudois du 14 mars 2001, viole le principe de la proportionnalité.

Arrêt du 25 mai 2005 (5P.19/2005)

Procédure

Exécution des jugements prononçant un transfert de propriété.

Procedure

Execution of judgments ordering the alienation of property.

Résumé

Dans un recours de droit public et en s'opposant à l'exécution d'un jugement, les requérants invoquent l'inconstitutionnalité d'une décision ordonnant le transfert effectif d'une propriété immobilière. Ceci en raison de l'application arbitraire des règles de procédure civile relatives à l'exécution forcée de la part de l'autorité cantonale, violant par là même la garantie de la propriété.

Quant à l'inconstitutionnalité, le Tribunal déclare que le recours de droit public contre une décision ordonnant l'exécution d'un jugement exécutoire, n'habilite pas à alléguer l'inconstitutionnalité de ce dernier, sauf en cas de violation des droits inaliénables et imprescriptibles. Ceci n'ayant pas été suffisamment prouvé, le Tribunal estime le recours partiellement irrecevable.

Quant au fond, le Tribunal fédéral rejette le recours et déclare que l'autorité a agi dans le cadre de ses compétences et en application des règles selon lesquelles lorsque un aliénateur refuse d'exécuter sa promesse de contracter, l'acquéreur peut obtenir un jugement tenant lieu de la déclaration. En cas de non-exécution de ce dernier, l'acquéreur peut obtenir un jugement formateur lui attribuant directement la propriété.

Summary

Opposed to the execution of a judgment, the applicants pled the unconstitutionality of a decision ordering the effective transfer of a piece of real estate. They claimed it was an arbitrary application of the procedure rules relating to enforcement of judicial decisions by the cantonal authority and violation of property rights.

Regarding unconstitutionality, the Court declared that the recourse against a decision ordering the execution of a judgment did not entitle them to plead the unconstitutionality of the latter except in the event of violation of basic rights. Since such a violation had not been sufficiently proven, the Court considered the recourse partially inadmissible.

The Federal Court also rejected the recourse by declaring that the authority acted within the framework of its attributions. The authority's decision, said the Court, was pursuant to the rules that state when an alienator refuses to carry out its promise to contract, the purchaser can obtain a judgment to replace it. In the event of non-fulfilment of this obligation, the purchaser can obtain a new judgment allotting the property directly to him.

Décision

A. _____,

B. _____,

C. _____,

requérantes, toutes trois représentées par Me Alain Thévenaz, avocat,

contre

Commune de X. _____,

intimée, représentée par Me Jean-Michel H., avocat,

Chambre des recours du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Palais de justice de l'Hermitage, route du Signal 8, 1014 Lausanne.

art. 9, 26, 29 Cst. (exécution forcée d'un transfert immobilier),

recours de droit public contre l'arrêt de la Chambre des recours du Tribunal cantonal du canton de Vaud du 2 décembre 2004.

Faits :

A.

Par jugement du 22 février 2001, la Cour civile du Tribunal cantonal vaudois a ordonné à A. _____, B. _____, C. _____ et D. _____ (ci-après : les consorts A. _____), sous la menace des peines prévues par l'art. 292 CP, de signer les actes nécessaires au transfert de la propriété de la parcelle n°aaa du cadastre de X. _____ à la Commune de X. _____, en échange d'une surface de 11'914 m² à détacher de la parcelle n° xxx du cadastre de X. _____, propriété de la Commune de X. _____.

Par arrêt du 21 février 2002 (4C.308/2001), le Tribunal fédéral a rejeté un recours en réforme interjeté par les consorts A. _____ contre ce jugement.

B.

Par décision du 19 mars 2003 intitulée «sommation préalable», le Juge de paix du cercle de Morges a sommé les consorts A. _____ à savoir désormais A. _____, B. _____ et C. _____, D. _____ ayant dans l'intervalle renoncé à son usufruit sur la parcelle n° aaa – de se rendre le 10 avril 2003 à 16h à l'étude de la notaire Gaussen-Neuenschwander à Morges et de signer le texte définitif de l'acte notarié d'échange immobilier ainsi que le texte définitif de l'acte de mutation de gage immobilier nécessaires au transfert de la propriété de la parcelle n° aaa du cadastre de X. _____ à la Commune de X. _____, en échange d'une surface de 12'274 m² à détacher de la parcelle n° xxx du cadastre de X. _____, propriété de la Commune de X. _____, tels que rédigés par la notaire précitée (chiffre 1 de la sommation). Le Juge de paix a en outre dit qu'à défaut d'exécution à la date prévue, il serait suivi à l'exécution forcée conformément aux art. 513 ss CPC/VD, pour autant que l'ordonnance d'exécution soit requise dans les 30 jours (ch. 2 et 3).

Par arrêt du 5 juin 2003, la Chambre des recours du Tribunal cantonal vaudois a confirmé le chiffre 1 de cette décision, sous réserve de la date prévue pour la signature des actes notariés qui devait être refixée par le Juge de paix, mais a supprimé les chiffres 2 et 3. En bref, elle a constaté que l'objet de la sommation était correctement délimité, même si la surface visée par l'acte était supérieure de 360 m² à celle arrêtée à l'époque dans la promesse d'échange. En revanche, l'obligation de signer un acte n'était pas de nature à être exécutée par un tiers, de sorte que la contrainte pénale était la seule solution possible (art. 512a CPC/VD) et que la voie de l'exécution forcée selon les art. 513 ss CPC/VD n'était pas ouverte. La Chambre des recours a toutefois précisé que, comme le jugement de la Cour civile condamnait les consorts A._____ à faire une déclaration de volonté, l'art. 516 CPC/VD demeurait réservé.

C.

Le 27 juin 2003, le Juge de paix a rendu une nouvelle «sommation préalable», dont le chiffre 1 était identique à celui de la précédente sous réserve de la date prévue pour la signature des actes notariés, fixée au 11 août 2003 à 14h. Il a assorti cette sommation de la menace des peines prévues à l'art. 292 CP (ch. 2).

Le 11 août 2003, les consorts A._____ ont refusé de signer les actes nécessaires au transfert de propriété devant la notaire Gaussen-Neuenschwander, laquelle a établi un constat de carence. Ils ont été dénoncés par le Juge de paix à l'autorité d'instruction pénale pour infraction à l'art. 292 CP.

D.

Le 17 décembre 2003, la Commune de X._____ a requis le Juge de paix d'inviter le conservateur du registre foncier «à procéder au transfert immobilier tel que résultant des actes d'échange immobilier et de mutation de gage immobilier annexés au constat de carence établi le 11 août 2003 par Me Anne Gaussen-Neuenschwander, notaire à Morges et annexés à la présente requête». Les consorts A._____ ont conclu au rejet de la requête.

Par ordonnance du 6 juillet 2004, le Juge de paix a invité le conservateur du registre foncier du district de Morges à procéder au transfert immobilier tel que résultant des actes d'échange immobilier et de mutation de gage immobilier annexés au constat de carence établi le 11 août 2003 par la notaire Anne Gaussen-Neuenschwander et annexés à cette ordonnance.

E.

Par arrêt du 8 octobre 2004, la Chambre des recours du Tribunal cantonal vaudois, admettant partiellement un recours des consorts A._____, a réformé cette ordonnance en ce sens que le texte définitif de l'acte notarié d'échange immobilier ainsi que le texte définitif de l'acte de mutation de gage immobilier nécessaires au transfert de la propriété de la parcelle n° aaa du cadastre de X._____ à la Commune de X._____, en échange d'une surface de 12'274 m² à détacher de la parcelle n° xxx du cadastre de X._____, propriété de la Commune de X._____, tels que rédigés par la notaire Anne Gaussen-Neuenschwander, sont réputés signés par les consorts

A._____.

La motivation de cet arrêt, dans ce qu'elle a d'utile à retenir pour l'examen du recours, est en substance la suivante :

E.a La procédure cantonale d'exécution forcée (art. 500 al. 2 CPC/VD) comporte en principe deux étapes : la sommation préalable (art. 512, 512a et 512b CPC/VD), puis l'ordonnance d'exécution (art. 513 ss CPC/VD). Saisi d'une requête d'exécution forcée, le juge de paix doit y donner suite après avoir contrôlé uniquement sa compétence, l'existence d'un jugement exécutoire ou d'un acte assimilable, d'une sommation préalable et du respect du délai de péremption (JdT 1990 III 19).

En l'espèce, le juge de paix était compétent (art. 508 CPC/VD) pour ordonner l'exécution forcée sur la base du jugement exécutoire de la Cour civile (art. 501, 502 et 504 CPC/VD), après la sommation préalable confirmée par arrêt de la Chambre des recours (art. 512 CPC/VD) et dans le délai péremptoire de trente jours (art. 513 al. 2 CPC/VD), suspendu jusqu'à la réception dudit arrêt (JdT 1990 III 19).

E.b Lorsque celui qui entend obtenir une inscription au registre foncier n'a pas demandé ou obtenu un jugement formateur au sens de l'art. 665 CC, qui lui permet de requérir lui-même l'inscription (Steinauer, Les droits réels, tome II, 3e éd. 2002, n. 1555), mais qu'il a obtenu un jugement condamnatore imposant à l'aliénateur de faire la déclaration de volonté nécessaire à l'inscription, il peut requérir l'exécution forcée de ce jugement selon la procédure cantonale (Steinauer, op. cit., n. 1555a).

En l'espèce, le jugement rendu par la Cour civile a refusé d'allouer à la Commune de X._____ les conclusions formatrices que celle-ci avait prises pour le motif que ces conclusions ne visaient pas l'un des consorts nécessaires (D._____). La Commune de X._____ n'a donc pas pu obtenir le mode facilité d'exécution forcée prévu par le droit fédéral, mais devait suivre toute la procédure d'exécution forcée prévue par le droit cantonal, comme elle l'a fait à juste titre.

E.c En cas de refus d'une partie d'exécuter un acte, le juge de l'exécution forcée ne peut pas inviter directement le conservateur d'un registre public à procéder à l'inscription découlant de la perfection de cet acte ; il suffit que, dans son ordonnance, le magistrat constate que la signature des actes nécessaires à une telle inscription est réputée fournie par la partie récalcitrante (cf. art. 516 CPC/VD). Il appartient au notaire d'en tirer les conséquences et de présenter les actes considérés comme signés, avec leur justification, au conservateur en vue de l'inscription au registre foncier.

E.d En ce qui concerne le contenu du dispositif de l'ordonnance – qui a à tort (cf. lettre E.c supra) invité directement le conservateur du registre foncier à procéder au transfert immobilier –, le juge tant de première que de seconde instance peut statuer d'office sur les mentions en vue de l'exécution forcée. Dans le cadre d'une procédure non contentieuse, qui n'est pas formaliste dans l'examen des questions de fond, où l'annulation est réservée aux vices irréparables et où le recours est pleinement dévolutif (JdT 2003 III 35 consid. 1c ; JdT 2002 III 186 consid. 1c et 1d ; JdT 2000 III 8 consid. 1c), le juge intervient en effet pour déterminer les modalités de l'exécution forcée.

En procédure non contentieuse, il suffit que les conclusions permettent de comprendre sans doute possible la volonté de celui qui les a prises, comme c'est le cas en l'espèce. En effet, l'intention de la Commune de X. _____ d'obtenir le transfert effectif d'une propriété immobilière, conformément au jugement rendu par la Cour civile, ne fait pas de doute. Par ailleurs, comme exposé plus haut (cf. lettre E.c supra), le constat judiciaire que des actes notariés sont réputés signés par les consorts A. _____ constitue une étape intermédiaire vers l'inscription au registre foncier, qui entre nécessairement dans la teneur des conclusions formulées (à savoir l'invitation à inscrire). Dès lors, la Chambre des recours peut réformer l'ordonnance attaquée en adaptant le texte de la sommation préalable qu'elle a approuvé dans son précédent arrêt.

F.

Agissant par la voie du recours de droit public au Tribunal fédéral pour violation de droits constitutionnels des citoyens, plus précisément des art. 9, 26 et 29 Cst., les consorts A. _____ concluent avec dépens à l'annulation de l'arrêt de la Chambre des recours et au renvoi de la cause à l'autorité cantonale pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Il n'a pas été ordonné d'échange d'écritures.

Le Tribunal fédéral considère en droit :

1.

1.1 Formé en temps utile (art. 89 al. 1 OJ) contre une décision finale (cf. art. 87 OJ) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 OJ), pour une prétendue violation de droits constitutionnels des citoyens (art. 84 al. 1 let. a OJ) qui ne peut pas être soumise par une action ou par un autre moyen de droit quelconque au Tribunal fédéral ou à une autre autorité fédérale (art. 84 al. 2 OJ), le recours est en principe recevable.

1.2 Toutefois, le requérant n'est pas admis à invoquer, dans un recours de droit public contre une décision ordonnant l'exécution d'un jugement exécutoire, l'inconstitutionnalité de ce dernier, sauf s'il se plaint de la violation de droits inaliénables et imprescriptibles (ATF 118 la 209 consid. 2b). Sous cette réserve, les griefs dirigés non pas contre l'exécution forcée en tant que telle, mais contre le jugement de fond dont l'exécution est ordonnée, sont irrecevables (ATF 120 la 369 consid. 2).

1.3 En outre, comme le recours de droit public n'est recevable que contre les décisions prises en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 OJ), sont seuls recevables devant le Tribunal fédéral les moyens qui, pouvant l'être, ont été présentés à l'autorité cantonale de dernière instance (ATF 118 la 20 consid. 5a; 114 la 205 consid. 1a). La jurisprudence n'admet la recevabilité de moyens de droit nouveaux que si l'autorité cantonale de dernière instance disposait d'un pouvoir d'examen libre et devait appliquer le droit d'office; cette exception ne vaut cependant que pour les griefs qui ne se confondent pas avec l'arbitraire, et pour autant que le comportement du requérant soit conforme à la règle de la bonne foi (ATF 119 la 88 consid. 1a; 117 la 491 consid. 2a, 522 consid. 3a et les arrêts cités).

2.

Avant d'examiner les griefs des requérants contre l'arrêt de la Chambre des recours du Tribunal cantonal, il sied de rappeler quelques principes relatifs à la sanction de l'obligation contractée par une partie de vendre ou d'échanger un immeuble dont elle est propriétaire.

2.1 Conformément aux principes généraux de l'acquisition des droits réels, l'acquisition de la propriété foncière suppose un titre d'acquisition (acte générateur de l'obligation de transférer la propriété) et une opération d'acquisition; cette dernière est elle-même constituée d'un acte de disposition, soit la réquisition adressée au conservateur du registre foncier d'inscrire l'acquéreur comme nouveau propriétaire, et d'un acte matériel, soit l'inscription au grand livre (Steinauer, *Les droits réels*, tome II, 3e éd. 2002, n. 1539). Dans le cas d'une vente ou d'un échange immobiliers, tant la perfection du titre d'acquisition (contrat de vente ou d'échange) que la réquisition d'inscription au registre foncier présupposent ainsi une déclaration de volonté de la part de l'aliénateur.

2.2 Si l'aliénateur qui a promis de conclure un contrat de vente ou d'échange – lequel doit être passé en la forme authentique en vertu de l'art. 657 al. 1 CC – refuse d'exécuter sa promesse de contracter (cf. art. 22 CO), l'acquéreur peut agir en justice pour obtenir la condamnation de l'aliénateur à faire la déclaration de volonté requise. En principe, cette déclaration de volonté est alors remplacée par le jugement, qui tient lieu de la déclaration, et ce même si aucune disposition expresse de procédure cantonale, telle que l'art. 516 CPC/VD, ne le prévoit (Hohl, *Procédure civile*, tome I, 2001, n. 117). En effet, le Tribunal fédéral a jugé que le principe exprimé à l'art. 78 PCF – selon lequel le jugement condamnant le lorsque l'acquéreur est au bénéfice d'un titre d'acquisition – ou d'un jugement qui en tient lieu (ATF 97 II 48 consid. 4b) – et que le propriétaire refuse de requérir l'inscription au registre foncier, l'acquéreur peut demander au juge du fond l'attribution du droit de propriété (art. 665 al. 1 CC). Le jugement rendu à la suite d'une telle action en exécution est un jugement formateur, attribuant directement la propriété au demandeur, qui peut requérir lui-même l'inscription (art. 665 al. 2 et 963 al. 2 CC; Steinauer, *op. cit.*, n. 1555; Hohl, *op. cit.*, n. 118). Celle-ci est déclarative (art. 656 al. 2 CC et art. 18 al. 2 let. d ORF; ATF 84 II 187 consid. 2; 85 II 474 consid. 5).

2.3 Lorsque, en raison des conclusions formulées, la partie demanderesse n'a obtenu qu'un jugement condamnatore imposant à l'aliénateur de faire la manifestation de volonté nécessaire au transfert de la propriété, il est admis en doctrine qu'elle peut ensuite en obtenir l'exécution forcée selon la procédure cantonale, dans la mesure où l'autorisation d'opérer l'inscription n'a pas été délivrée directement dans le jugement (Steinauer, *op. cit.*, n. 1555a).

3.

3.1 Selon les requérants, l'autorité cantonale aurait fait une application arbitraire des règles de procédure civile vaudoise relatives à l'exécution forcée, et violé par là même la garantie de la propriété (art. 26 Cst.), en prononçant que le texte définitif de l'acte notarié d'échange immobilier était réputé signé par les requérantes. En agissant ainsi, la cour cantonale aurait en effet outrepassé les compétences dont elle dispose dans le cadre de la procédure d'exécution forcée, le juge de l'exécution forcée ne pouvant pas rendre un jugement formateur, mais

uniquement contraindre une partie à exécuter un jugement condamnatore. Or s'agissant d'une obligation qui n'est pas susceptible d'être accomplie par un tiers, la sommation ne pourrait pas être suivie d'exécution forcée, mais seulement d'une dénonciation pénale, conformément à l'art. 512a CPC/VD.

3.2 Devant la Cour civile du Tribunal cantonal, l'intimée avait pris des conclusions principales tendant à ce que le conservateur du registre foncier fût invité à procéder aux inscriptions découlant de l'échange entre la Commune de X._____, d'une part, et A._____, B._____ et C._____, d'autre part (jugement du 22 février 2001, p. 23 ; cf. lettre E.b supra). La Cour civile a rejeté ces conclusions pour le motif qu'elles ne visaient pas D._____, alors que celle-ci était pourtant héritière de la succession de feu U._____, lui-même partie originaire à l'échange avec la Commune de X._____ (jugement du 22 février 2001, p. 33) ; elle a en revanche fait droit aux conclusions condamnatoires subsidiaires prises par l'intimée contre les quatre consorts A._____ (cf. lettre A supra).

3.3 On a vu que, lorsqu'en raison des conclusions formulées, la partie demanderesse n'a obtenu qu'un jugement condamnatore imposant à l'aliénateur de faire la manifestation de volonté nécessaire au transfert de la propriété, elle peut ensuite en obtenir l'exécution forcée selon la procédure cantonale (cf. consid. 2.3 supra). Contrairement à ce que soutiennent les requérantes, cette exécution forcée ne se limite pas, en procédure civile vaudoise, à la contrainte pénale. Certes, l'art. 512a CPC/VD, qui vise les obligations ne pouvant être exécutées que par la partie, mentionne uniquement la menace des peines prévues par l'art. 292 CP, dans l'idée que, si la partie ne se soumet pas au jugement, la contrainte pénale est alors la seule solution possible (cf. Poudret/Wurzbürger/Haldy, Procédure civile vaudoise, 2e éd. 1996, ad art. 512a CPC/VD). Toutefois, bien que l'obligation de faire une déclaration de volonté ne soit pas de nature à être exécutée par un tiers, la contrainte pénale n'est pas la seule voie envisageable pour obtenir l'exécution forcée lorsqu'une partie est condamnée à faire une déclaration de volonté. L'art. 516 CPC/VD – exprimant d'ailleurs un principe général qui devrait être appliqué même en l'absence de cette disposition expresse (cf. consid. 2.2 supra) – dispose en effet que lorsque la partie est condamnée à faire une déclaration de volonté, le jugement tient lieu de la déclaration. Or comme on l'a vu, ce principe peut être appliqué dans le cadre de l'exécution forcée lorsque le juge du fond, en raison des conclusions prises devant lui, n'a pas pu rendre un jugement formateur (cf. consid. 2.3 supra).

3.4 La cour cantonale n'a pas délivré l'autorisation d'opérer l'inscription au registre foncier, comme on aurait pu l'imaginer (cf. consid. 2.2 supra), mais s'est bornée à dire que les actes nécessaires au transfert de propriété, qui ont fait l'objet du constat de carence, étaient réputés signés par les requérants (cf. lettres E.c et E.d supra). Cette interprétation ne fait toutefois pas l'objet de critiques de la part des requérantes – sous réserve du reproche fait à la cour cantonale d'avoir statué *extra petita*, qui sera examiné plus loin (cf. consid. 5 infra) –, de sorte qu'il n'y a pas lieu de s'y pencher.

3.5 En définitive, il n'apparaît pas que la cour cantonale ait fait une interprétation et une application arbitraires des règles de procédure civile vaudoise relatives à l'exécution forcée en prononçant, après que les requérants n'aient pas donné suite à la sommation qui leur avait été faite de signer les actes litigieux, que ceux-ci étaient réputés signés par les requérants. Cela étant, le grief de violation

de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.), qui n'est pas motivé autrement que par référence au grief d'arbitraire avec lequel il se confond ainsi, ne peut qu'être écarté.

4.

4.1 Les requérants font ensuite valoir que l'autorité cantonale serait tombée dans l'arbitraire en faisant droit à la requête d'exécution forcée alors que celle-ci s'écarterait sur deux points du jugement rendu par la Cour civile : en effet, ce jugement ne se référerait pas à l'acte de mutation de gage immobilier mentionné dans la requête d'exécution forcée ; en outre, il parlait d'une surface de 11'914 m² à détacher de la parcelle n° xxx, alors qu'en procédure d'exécution forcée cette surface est passée à 12'274 m².

4.2 En ce qui concerne l'acte de mutation de gage immobilier, il n'apparaît nullement insoutenable de considérer, au stade de l'exécution forcée, que la libération de la parcelle n° aaa (propriété des requérantes) du gage immobilier qui la grève sous la forme d'une cédule hypothécaire au capital de 51'000 fr. et le report simultané de ce gage immobilier sur la parcelle – libre de gage immobilier – cédée par la Commune de X. _____ est l'un des « actes nécessaires » au transfert de propriété par échange de ces deux parcelles ainsi que les envisage l'ordre donné par le chiffre I du jugement de la Cour civile.

Quant à l'argument tiré du fait que la surface de 11'914 m² mentionnée dans le jugement de la Cour civile est passée à 12'274 m² en procédure d'exécution forcée, ce qui est a priori favorable aux requérantes, il n'a pas été invoqué devant la Chambre des recours et se révèle dès lors irrecevable en tant qu'il est soulevé pour la première fois devant le Tribunal fédéral (cf. consid. 1.3 supra).

5.

5.1 Les requérants se plaignent d'une violation de leur droit d'être entendues dans la mesure où, par l'arrêt attaqué, elles ont été réputées avoir signé les actes notariés nécessaires, alors qu'elles ne pouvaient pas s'y attendre au vu de la manière dont la procédure s'était déroulée jusqu'alors. Au surplus, la cour cantonale aurait ainsi statué *extra petita*, en violation arbitraire des règles cantonales de procédure, puisque la Commune de X. _____ avait conclu à ce que le conservateur du registre foncier soit invité à procéder au transfert immobilier et non à ce que les requérants soient réputées avoir signé les actes notariés nécessaires à ce transfert.

5.2 Le grief de violation du droit d'être entendu apparaît mal fondé. En effet, la Chambre des recours avait d'ores et déjà indiqué dans son précédent arrêt du 5 juin 2003 que, comme le jugement de la Cour civile condamnait les requérantes à faire une déclaration de volonté, l'art. 516 CPC/VD demeurait réservé (cf. lettre B in fine supra). Les requérants, qui devaient ainsi s'attendre à ce que cette norme leur soit opposée dans la deuxième étape de la procédure cantonale d'exécution forcée, ne sauraient dès lors prétendre n'avoir pas pu s'attendre à une décision constatant que les actes nécessaires au transfert étaient réputés signés par elles. Les juges cantonaux ont en outre motivé de manière détaillée en quoi ce constat judiciaire constituait une étape intermédiaire vers l'inscription au registre foncier, qui entraînerait nécessairement dans la teneur des conclusions formulées, à savoir l'invitation à inscrire, et ils ont exposé comment le juge, tant de première que de

seconde instance, peut statuer d'office sur les mentions en vue de l'exécution forcée, pour autant que les conclusions permettent de comprendre sans doute possible la volonté de celui qui les a prises, comme en l'espèce (cf. lettres E.c et E.d supra). Or les requérants ne démontrent pas, d'une manière conforme aux exigences de l'art. 90 al. 1 let. b OJ (cf. ATF 130 I 26 consid. 2.1 et les arrêts cités), en quoi cette motivation, au regard de laquelle le reproche d'avoir statué *extra petita* tombe à faux, procéderait d'une application arbitraire des règles cantonales de procédure, si bien que le grief doit être rejeté dans la mesure où il est recevable.

6.

6.1 Les requérants invoquent enfin la sécurité du droit, qui aurait commandé que les actes notariés réputés signés fussent à tout le moins joints à l'arrêt rendu par la Chambre des recours. Elles invoquent en outre la nullité, pour informalité, de la promesse d'échange, en soutenant que cette nullité pourrait par nature être soulevée en tout temps, y compris dans une procédure d'exécution forcée.

6.2 Il eût certes été préférable, du point de vue de la sécurité juridique, que la Chambre des recours annexât à son arrêt, à l'instar de ce qu'a fait le Juge de paix dans son ordonnance du 6 juillet 2004 (cf. lettre D supra), les actes d'échange immobilier et de mutation de gage immobilier qu'elle a réputés signés par les requérantes. Toutefois, eu égard au fait que la cour cantonale a réformé l'ordonnance précitée et que le dispositif de l'arrêt attaqué se réfère expressément aux actes « tels que rédigés par le notaire Anne Gaussen-Neuenschwander », il ne fait aucun doute que les actes en question ne peuvent être que les actes d'échange immobilier et de mutation de gage immobilier annexés au constat de carence établi le 11 août 2003 par la notaire précitée. Il n'y a donc pas matière à annuler, pour ce motif, l'arrêt attaqué. Quant au moyen tiré de la prétendue nullité, pour informalité, de la promesse d'échange signée en son temps, il se révèle irrecevable pour être dirigé non pas contre l'exécution forcée en tant que telle, mais contre le jugement de fond dont l'exécution est ordonnée (cf. consid. 1.2 supra).

7.

Il résulte de ce qui précède que le recours, mal fondé en tant qu'il est recevable, doit être rejeté dans cette même mesure. Les requérants, qui succombent, supporteront solidairement entre elles les frais judiciaires (art. 156 al. 1 et 7 OJ). Il n'y a en revanche pas lieu d'allouer de dépens, dès lors que l'intimée n'a pas été invitée à procéder et n'a en conséquence pas assumé de frais en relation avec la procédure devant le Tribunal fédéral.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1. Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
2. Un émolument judiciaire de 3000 fr. est mis à la charge solidaire des requérants.
3. Le présent arrêt est communiqué en copie aux mandataires des parties et à la Chambre des recours du Tribunal cantonal du canton de Vaud ainsi qu'au Registre foncier du district de Morges.

Lausanne, le 25 mai 2005.

THAÏLANDE

Supreme Administrative Court Competences and duties

In accordance with the provisions of the 1997 Constitution of the Kingdom of Thailand, there are two levels of administrative courts: the Supreme Administrative Court and the Administrative Courts of First Instance.

The Supreme Administrative Court has the powers to try and adjudicate cases involving a dispute in relation to a decision of a quasi-judicial council as prescribed by the general assembly of the judges of the Supreme Administrative Court; cases involving a dispute in relation to the legality of a Royal Decree; and cases prescribed by the law to be within the jurisdiction of the Supreme Administrative Court.

The judges of the Supreme Administrative Court are qualified persons in the field of law or the administration of the State affairs; their appointment must be approved by the judicial commission of the Administrative Courts and by the Senate before it is tendered to the King.

Cour Administrative Suprême Jugement n° 117/2548 du 30 août 2005

Procédure

Exécution des jugements. Jugement annulant le retrait de cartes d'identité délivrés à un groupe de personnes.

Procedure

Execution of judgments. Annulment and withdrawal of identity cards.

Résumé

En 1992, une loi a accordé la citoyenneté thaïlandaise à une minorité ethnique du nord du pays, immigrée depuis des décennies. Cependant, comme le registre d'état civil les concernant avait disparu dans un incendie en 1976, ces habitants ne purent obtenir la carte nationale d'identité qui leur aurait permis de travailler dans d'autres régions et de bénéficier des services scolaires et hospitaliers. Au bout d'années de demandes et après intervention du Roi, le ministère de l'intérieur consentit à leur accorder cette carte, après examen au cas par cas ; en 2001, la quasi-totalité d'entre eux avait obtenu le document.

Toutefois, l'année suivante, l'administration s'aperçut que certains avaient, pour ce faire, corrompu des fonctionnaires de la sous-préfecture et le ministère de l'intérieur fit radier toutes les personnes concernées du registre de l'état civil. Plusieurs centaines d'entre elles portèrent alors plainte auprès de la Cour administrative de Chiangmai, invoquant notamment la méconnaissance de leur droit à la défense. La Cour leur donna raison, et annula la décision de radiation.

Le ministère de l'intérieur a alors intenté un recours, et la Cour Suprême, dans son arrêt du 30 août 2005, confirma la décision de la Cour administrative, considérant que les intéressés, insuffisamment informés, n'avaient pas pu se défendre conformément à la loi sur la procédure administrative non contentieuse. L'administration ayant décidé de restituer les cartes après un nouvel examen au cas par cas, le département de l'exécution des jugements du secrétariat général des juridictions administratives fut amené à intervenir pour assurer l'application effective de cette décision.

Summary

In 1992, a law granted Thai citizenship to an ethnic minority who had been living in the mountains in the northern part of the country for several decades. However, as the civil status registry had been lost in a fire in 1976, the inhabitants did not receive the national identity cards that would have enabled them to work in other regions and benefit from sanitation and education services. In 2001, under the pressure of numerous petitions and intervention from the King, and after further case-by-case scrutiny, the Home Office granted identity cards to the majority of the inhabitants.

However, the following year, an administrative enquiry revealed that some of the sub-prefecture civil servants had been bribed. The Thai Home Office thus decided to erase from the registry all of the ethnic minority members. Hundreds of them

lodged a complaint before the Chiang Mai Administrative Court, arguing that their right to defence had not been respected. The Court decided in their favour and quashed the Home Office's decision.

The Home Office lodged an appeal before the Supreme Court, which confirmed the Administrative Court's decision, considering that the ethnic minority members had been insufficiently informed and thus were unable to defend themselves properly, according to the law on non-contentious administrative procedure. After new case-by-case scrutiny, the Home Office granted new identity cards. The Department for the Enforcement of Decisions of the General Secretary of Administrative Jurisdictions ensured the execution.

Décision

Les 1243 habitants de la Sous-Préfecture de Mae Aey, Chiangmai, appartiennent à l'une des minorités ethniques dont la population se dispersait dans des zones montagnardes du Nord de la Thaïlande. Ces habitants de Mae Aey, invoquant le *jus soli*, se considèrent comme Thaïlandais du fait qu'ils sont nés sur le territoire de la Thaïlande bien que de parents émigrés dans le royaume plusieurs décennies auparavant. En fait, des modifications opérées en 1992 et intégrées à la Loi de 1965 sur la Nationalité leur ont donné effectivement la nationalité thaïlandaise. Ils ont, donc, droit à être inscrits sur le Registre National d'état-civil et à l'obtention d'une carte nationale d'identité conformément à la Loi de 1991 relative au Registre National d'état-civil. En 1976, des incendies ont détruit de fond en comble le bâtiment de la Sous-Préfecture de Mae Aey.

Une partie substantielle du Registre national d'état-civil qui concernait ces habitants a disparu dans le feu. Quelques années plus tard, ces habitants demandèrent le renouvellement de leur carte nationale d'identité. Ce renouvellement ne leur a pas été accordé par manque de pièces justificatives. Ces habitants de Mae Aey se trouvèrent ainsi tout d'un coup privés de documents prouvant leur nationalité thaïlandaise. Pour éviter d'être refoulés à la frontière comme des sans-papier selon la politique du gouvernement de l'époque, ces habitants furent obligés d'accepter la carte de résidence provisoire des minorités ethniques. Celle-ci leur procure, certes, le droit de rester dans le royaume de Thaïlande, mais ne constitue pas pour eux une pièce justificative de la nationalité thaïlandaise, les empêchant ainsi de travailler, de se déplacer en dehors de la Sous-Préfecture de Mae Aey et surtout de bénéficier des services scolaires et hospitaliers. Entre 1984 et 1994, ces habitants de Mae Aey se plaignirent auprès du Ministère de l'Intérieur afin que ce dernier reconsidère leur dossier. Leur tentative s'étant avérée sans résultat, ces habitants présentèrent une pétition à Sa Majesté le Roi qui, de son côté, renvoya le dossier au Ministère de l'Intérieur avec avis de leur trouver une solution équitable. Celui-ci par l'intermédiaire du Sous-Préfet de Mae Aey mena une enquête en profondeur qui aboutit, en 2000, à la décision de réinscrire ces habitants sur le Registre national d'état-civil et de leur restituer la carte nationale d'identité après vérification au cas par cas. La vérification au cas par cas dura de 2000 à 2001 et à peu près 2000 habitants de Mae Aey retrouvèrent ainsi à la fois la nationalité thaïlandaise et la capacité d'en jouir.

Or, en 2002, le Ministère de l'Intérieur fut informé par le Service de renseignement de l'Armée que certains habitants de Mae Aey qui avaient recouvré la nationalité thaïlandaise selon la procédure mise en place en 2000 et 2001 l'auraient obtenue

illégalement par la corruption de certains fonctionnaires de la Préfecture de Mae Aey. Le Ministère de l'Intérieur donna par conséquent l'instruction au Sous-Préfet de Mae Aey de radier les 2000 nouvelles inscriptions du Registre national d'état-civil et de confisquer les cartes nationales d'identité correspondantes.

866 habitants de Mae Aey, considérant que leur droit acquis avait été violé par la décision du Sous-Préfet de Mae Aey, présentèrent une requête auprès de la Cour Administrative de Chiangmai demandant l'annulation de ladite décision, invoquant notamment la méconnaissance par le Sous-Préfet de Mae Aey des droits de la défense dans le processus de la prise de la décision leur faisant grief.

La Cour Administrative de Chiangmai donna raison aux 866 requérants en rendant un jugement annulant la décision du Sous-Préfet de Mae Aey aux motifs que ce dernier avaient pris une décision faisant grief aux requérant sans que ces derniers aient été suffisamment informés et aient pu dûment se défendre dans le processus de la prise de décision, ce qui est contraire à l'article 30 de la Loi de 1996 relative à la procédure administrative non-contentieuse.

Le Ministère de l'Intérieur présenta un recours auprès de la Cour Administrative Suprême contre le jugement de la Cour Administrative de Chiangmai tendant à l'annulation de celui-ci, arguant le bien fondé de la décision du Sous-Préfet de Mae Aey.

La Cour Administrative Suprême par son arrêt No 117/2548 du 30 août 2005, considérant que le respect des droits de la défense constitue une garantie très importante pour les citoyens dont la méconnaissance entachait d'illégalité la décision du Sous-Préfet de Mae Aey, confirma le jugement de la Cour Administrative de Chiangmai et rejeta le recours formé par le Ministère de l'Intérieur.

L'exécution du jugement de la Cour Administrative de Chiangmai et de l'arrêt de la Cour Administrative Suprême fut un peu problématique parce que, plutôt que de rétablir l'inscription des 866 habitants de Mae Aey dans le Registre national d'état civil et leur restituer la carte nationale d'identité, le Sous-Préfet décida de procéder au cas par cas, exigeant des uns et des autres de fournir les preuves nécessaires. Le Département de l'Exécution des jugements du Secrétariat Général des Juridictions Administratives est amené à intervenir afin que le jugement soit exécuté.

INDEX

A

Absence	314, 332
Accès au juge d'exécution	44, 236, 365
Accords	
extrajudiciaire	17
d'application	171-177
Actes	
Administratifs	180, 206
d'exécution	23, 115
liés	24, 53
subordonnés	24
réglementaires	93
politiques	84, 221
Annulation de	
règlements	22, 24
actes administratifs	17, 25, 33, 35, 148, 170, 196, 364
permis	90, 141, 144-147, 204-208
pour excès de pouvoir	167, 222, 257, 259, 260
Associations	91, 170, 173, 216-225
Astreinte	35, 40, 66, 68, 76, 95-99, 122, 126, 130, 133, 314, 316, 319, 354
Atteinte	28, 41, 104, 111, 127, 132, 147, 170, 176, 180, 206, 216, 219, 222, 301, 364, 369
Autorité	
administrative	41, 82, 87, 152, 153, 186-189, 196, 200, 208, 224, 238, 248
de la chose jugée	25-27, 35, 39, 86, 96, 97, 145-148, 182, 196, 199, 201-206, 235, 303, 326

B

Blocage de biens	358-370
-------------------------------	---------

C

Carte d'identité	382-384
Cassation	80, 82, 86, 144, 146-150, 204, 259
Changement de nom patronymique	229, 232
Chef d'État	358
Circonstances	
de fait ou de droit	22
Citoyenneté	382
Compétence dérogatoire	114

Communauté européenne	27, 134, 166-169, 348
Condamnation	
à l'administration.....	21, 31, 34, 36
indemnitare	122, 262, 332
pécuniaire	36, 37, 39, 126, 132, 134
Conditions de recevabilité	278, 303
Conséquences juridiques	
des décisions	18, 223, 235
Contrats administratifs	114
 D	
Décision	
substitutive.....	20, 21
Discrimination	154, 157, 159, 162, 166, 169, 231, 232
Diversité	10, 18, 20
Douanes	80, 349
 E	
Environnement	91, 117, 316, 317
 F	
Fiscalité	272
Force publique	234, 235
Formation des contrats et marchés	114, 153
 G	
Garanties procédurales	23, 43, 133, 365
Génocide	278, 281
 H	
Handicap	354
Harcèlement	300-306
 I	
Incitation à exécuter	38, 40
Indemnisation	140, 155, 158, 163, 186, 213, 259, 278, 332, 336, 344
Interprétation	11, 13, 21, 25, 28, 30, 33, 42, 54, 56, 62, 90-94, 106, 114, 118, 131, 213, 259, 274, 278, 283, 346, 377
Interventions	
du législateur.....	26, 52
du roi	382

J

Juridiction

de droit commun.....	114
gracieuse	188-190, 235

L

Légitimité.....	140, 223
Logement	310

M

Manquement sur manquement	122
Marchés	114, 153
Modèles de contrôle	18
Modulation dans le temps d'une décision.....	90, 170, 176
Moyens d'exécution.....	32, 34, 45

N

Nominations à un emploi	76
Non-exécution.....	66, 68, 70, 102, 138, 238, 278, 294, 310, 322, 337, 339, 371

O

Ordre public.....	144, 175, 181, 216, 219, 228, 230-232, 234
Outrage	31, 102-111, 192, 310-312

P

Pénalités fiscales	272
Persécution ethnique	344-346
Pouvoirs du juge.....	11, 19, 28-30, 34, 39, 40, 44, 90, 188, 300
Précédent.....	25, 54, 81, 117, 134, 293, 310, 332, 375
Préjudice.....	33, 140, 218, 278, 295, 300, 307, 337, 346, 367
Prescription	278, 332, 335
Principe	
d'immutabilité	201
de sécurité juridique	22, 23, 28, 170, 180, 182, 350, 379
Propriété foncière	376

R

Recevabilité.....	358, 361, 365, 375
Réclamations au directeur	300

Recours	
en carence	84, 87
Recouvrement	
d'arriérés d'impôt.....	272
d'une créance	358
Réfugié (qualité de)	262, 344-346
Règlements	125, 197, 220
Responsabilité	
de l'administration	42, 192
du gouvernement.....	192
Retard d'exécution	192
Retrait d'un acte administratif	181
Rétroactivité	22-26, 90, 92, 116, 118, 176
Révocation.....	95, 97, 98, 204

S

Sanctions	
cumul de	122, 132
disciplinaires	97, 98
pécuniaires.....	132

T

Tradition juridique	29
Transparence	44, 131
Travaux publics	39, 114, 116, 202, 336

U

Urbanisme.....	90, 92, 144, 147, 149, 201-206
-----------------------	--------------------------------

V

Validation d'actes administratifs.....	27, 56
Vice de procédure.....	80, 81, 256, 257
Voies extra juridictionnelles	43
Voies de réformation.....	186, 259

INDEX

A

- Absence** 314, 322
- Access to judge** 44, 236, 365
- Acts**
 - of execution 23, 115
 - of regulation 93
 - political 84, 221
 - related 24, 53
 - subordinated 24
- Adjudication (power to)** 11, 19, 28-30, 34, 39, 40, 44, 90, 188, 300
- Administrative acts** 180, 206
- Admissibility** 248, 278, 303
- Agreements**
 - extra-judiciary 17
 - of implementation 172, 175
- Annulment (of)**
 - Abuse of power 167, 222, 257, 259, 260
 - Administrative acts 17, 25, 33, 35, 148, 170, 196, 364
 - Permits 90, 141, 144-147, 204-208
 - Regulations 22, 24
- Appeal against inactivity** 84
- Appointment to public office** 76
- Associations** 91, 170, 173, 216-225
- Authority**
 - Administrative 25-27, 35, 39, 86, 96, 97, 145-148, 182, 196, 199, 201-206, 235, 303, 326

B

- Breach** 66, 68, 70, 102, 138, 238, 278, 294, 310, 322, 337, 339, 371

C

- Call off contracts** 114, 153
- Citizenship** 382
- Civil status** 229, 232
- Compensation** 140, 155, 158, 163, 186, 213, 259, 278, 332, 336, 344
- Competence to adjudicate** 114
- Constraints** 35, 40, 66, 68, 76, 95-99, 122, 126, 130, 133, 314, 316, 319, 354
- Customs** 80, 349

D

Damage 33, 140, 218, 278, 295, 300, 307, 337, 346, 367

Decisions

 Subsidiary20, 21

Delay in execution 192

Disability 354

Discriminations 154, 157, 159, 162, 166, 169, 231, 232

Diversity 10, 18, 20

E

Environment 91, 117, 316, 317

Ethnic cleansing344-346

European Community.....27, 134, 166-169, 348

G

Genocide 278, 281

Government responsibility 192

Grounds 22

Guarantees

 Procedural.....23, 43, 133, 365

H

Harassment300-306

Head of State 258

Housing 310

I

Identity cards382-384

Implementation of judgments38, 40, 152, 156, 266, 269, 275, 285

Interpretation 11, 13, 21, 25, 28, 30, 33, 42, 54, 56, 62, 90-94, 106, 114, 118, 131, 213, 259, 274, 278, 283, 346, 377

Intervention

 by legislator26, 52

 by the king382

Invitation to tender 114, 153

J

Jurisdiction 114, 188-190, 235

L

Legitimacy..... 140, 223

M

Means of execution.....32, 34, 45

N

Name change..... 229, 232

Non-compliance 66, 68, 70, 102, 138, 238, 278, 294, 310,
322, 337, 339, 371

P

Police intervention..... 234, 235

Precedent.....25, 54, 81, 117, 134, 293, 310, 332, 375

Principle of legal certainty.....22, 23, 28, 170, 180, 182, 350, 379

Procedural grievance80, 81, 256, 257

Public order..... 144, 175, 181, 216, 219, 228, 230-232, 234

R

Real state 376

Recovery (of)

Taxes.....272

Credits.....358

Refugees..... 262, 344-346

Res judicata 25-27, 35, 39, 86, 96, 97, 145-148, 182, 196,
199, 201-206, 235, 303, 326

Responsibility of the administration..... 42, 192

Retroactive effects of a decision.....22-26, 90, 92, 116, 118, 170

S

Sanctions

Accumulation 122, 132

Disciplinary.....97, 98

Pecuniary to the administration132

Seizure.....358-370

Statute of limitations 278, 332, 335

T

Taxation..... 272

Tenders..... 114, 153

Tradition (legal)..... 29

Transparency 44, 131

U

Urbanism 90, 92, 144, 147, 149, 201-206

W

Withdrawal of an administrative act..... 181