



Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union i.n.p.a.

Association des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne a.i.s.b.l.



Conseil d'Etat de Belgique

**Association des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne
En collaboration avec le Conseil d'Etat de Belgique**

Vers une plus grande efficacité des pouvoirs des Hautes Cours administratives

FRANCE

Bruxelles

- 1^{er} et 2 mars 2012 -

(Interprétation simultanée Français/Anglais)

Séminaire organisé avec le soutien de la Commission européenne



PREMIER THEME : La boucle administrative (compétence en réparation) ou de la compétence de restaurer la légalité d'un acte administratif

Que faut-il entendre par "boucle administrative" ou compétence en réparation? Aux Pays-Bas, le juge administratif peut par un arrêt interlocutoire inviter (tribunal) l'organe administratif ou l'enjoindre (Section du Contentieux du Conseil d'Etat et Conseil central d'appel) à réparer ou faire réparer, dans un délai déterminé, un manquement dans la décision contestée sauf si cette réparation doit aboutir à un traitement inéquitable des intéressés non partie à l'instance. L'arrêt interlocutoire mentionne autant que possible comment réparer le manquement. Dans ce cas, l'organe administratif doit aussi rapidement que possible communiquer au juge administratif s'il entend faire usage de la faculté offerte de réparer ou faire réparer le manquement. Si l'organe administratif fait droit à la réparation du manquement, il communique par écrit aussi rapidement que possible comment il va procéder à cette réparation. Les parties peuvent, dans un délai déterminé après envoi de cette communication écrite, faire connaître leur attitude quant à la manière de réparer le manquement. Un arrêt final intervient sur le premier recours contre l'acte en manquement ultérieurement réparé (ou non).

Première question : Connaissez-vous, dans votre ordre juridique interne un dispositif prévu constitutionnellement, légalement ou réglementairement ou une construction jurisprudentielle qui confère au juge administratif, en cours de procédure, la compétence de réparer une illégalité entachant une décision contestée et se substituant à la procédure en annulation ? Dans l'affirmative, en quoi consiste cette compétence? Comment s'organise-t-elle?

Si non, quelles sont les raisons qui, dans votre droit interne, conduisent à limiter le pouvoir du juge à la seule annulation de l'acte attaqué ou à refuser au juge la compétence de réparer ou faire réparer un manquement établi?
Dans l'affirmative, quels sont les pouvoirs spécifiques dont dispose le juge administratif en vue de réparer ou faire réparer un manquement établi? Explicitiez votre réponse.
Ces pouvoirs spécifiques du juge jouent-ils quel que soit le manquement établi et pour tous les actes de l'administration? Explicitiez votre réponse.
A quel stade de la procédure et à quelles conditions le juge administratif peut-il exercer sa compétence en réparation? Explicitiez votre réponse.

RÉPONSE

La procédure suivie devant les juridictions administratives françaises ne comporte pas véritablement d'équivalent à la « boucle administrative » en vigueur aux Pays-

Bas, entendue comme un mécanisme de réparation qui se substitue à la procédure en annulation et dont le juge administratif définit le contenu. En France, le juge administratif agit selon les cas soit comme juge de l'excès de pouvoir soit comme juge de plein contentieux.

Cette distinction des contentieux renvoie historiquement à la nature des pouvoirs exercés par le juge administratif. Dans les domaines où les particuliers pouvaient invoquer des droits subjectifs – par exemple le cocontractant de l'administration, ou bien une personne détenant une créance sur une personne publique – le juge administratif a dès l'origine exercé une plénitude de juridiction lui donnant qualité pour réformer un acte irrégulier. Dans les autres domaines, lorsque les particuliers invoquaient un intérêt plus qu'un véritable droit, le juge a exercé les attributions, non d'un juge de plein contentieux, mais d'un juge de l'excès de pouvoir.

Lorsqu'il agit comme juge de l'excès de pouvoir, il lui appartient d'annuler l'acte attaqué dès lors que l'un des moyens de droit soulevés par le requérant, ou le cas échéant un moyen d'ordre public que le juge est tenu de soulever lui-même, justifie cette annulation. C'est essentiellement cette annulation, qui fait disparaître l'acte de l'ordonnancement juridique et produit en principe un effet rétroactif, qui répare l'illégalité commise par l'administration.

L'annulation peut être justifiée par tout vice tenant à la légalité externe ou interne de l'acte attaqué. L'automatisme de l'annulation d'un acte pour un motif de légalité externe a récemment connu une atténuation avec un arrêt du 23 décembre 2011 M. Danthony et autres. Le Conseil d'Etat a en effet énoncé un principe selon lequel, si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier que ce vice a été susceptible d'avoir une influence sur le sens de la décision prise ou s'il a privé les personnes concernées d'une garantie. Ce principe peut jouer que la procédure ait été facultative ou obligatoire ; dans ce deuxième cas l'omission de la procédure ne devra pas avoir eu pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

(Lorsque le juge agit comme juge de plein contentieux, voir réponse à la question n°2)

L'absence d'une procédure imitant la « boucle administrative » néerlandaise n'a cependant pas pour conséquence que l'annulation contentieuse produisant plein effet rétroactif constitue, en France, la seule voie de droit permettant de réparer une illégalité commise par l'administration. Différentes procédures méritent d'être mentionnées à cet égard.

1.1 La première – qui ne fait pas intervenir directement le juge – est le retrait. Le retrait est une décision par laquelle l'administration efface rétroactivement un acte

qu'elle a pris. Lorsque la décision litigieuse est une décision individuelle, expresse et créatrice de droits, les conditions de ce retrait sont fixées par la voie jurisprudentielle (arrêt Ternon du 26 octobre 2001) et le retrait peut intervenir dans un délai de quatre mois suivant l'intervention de la décision.

La seconde est la transaction. Il arrive qu'une partie forme devant le juge un recours contre un acte qu'elle entend contester, une sanction contre un agent public ou bien le refus d'une indemnité réparant un préjudice par exemple, et qu'une négociation intervienne en cours d'instance. Lorsque cette négociation aboutit, un accord est trouvé entre les parties au litige et cet accord peut prendre la forme d'une transaction. L'accord ainsi trouvé tend à réparer l'illégalité.

Le juge peut également intervenir pour apporter une certaine forme de réparation.

1.2 Les procédures de référé comportent plusieurs exemples à cet égard.

Le référé suspension (code de justice administrative article L521-1) permet au juge de suspendre les effets d'une décision administrative s'il y a urgence et s'il est soulevé un moyen sérieux faisant douter de la légalité de l'acte litigieux. La suspension est certes une mesure provisoire, en attente d'une décision sur le fond : elle n'en constitue pas moins pour celui qui l'a obtenue une forme de réparation, au moins provisoire, dès lors que la décision litigieuse ne produit momentanément plus d'effet préjudiciable à ses droits.

On mentionnera aussi la procédure du référé-liberté (code de justice administrative article L521-2) qui, en cas d'urgence et dans les 48h de la saisine du juge des référés, permet à celui-ci d'ordonner à une personne publique ou à une personne privée chargée d'une mission de service public toute mesure propre à faire cesser une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Cette procédure peut être mise en œuvre y compris lorsque l'administration n'a pris aucune décision au sens formel et matériel du terme : le juge peut donc ordonner des mesures y compris lorsque la personne publique ou privée en cause a laissé s'instaurer une situation créant une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Cette procédure peut donc être déclenchée même en l'absence de recours dirigé contre un acte. Dans des cas assez sérieux pour le justifier, elle complète la gamme des outils procéduraux dont le juge dispose pour réparer une illégalité, sans attendre le règlement au fond d'un litige voire même lorsqu'aucun litige n'a été introduit au fond.

Un exemple supplémentaire peut être trouvé dans la procédure du référé précontractuel (code de justice administrative article L551-1 et suivants). Cette procédure est applicable lors de la passation de contrats par les personnes publiques, notamment les marchés publics, les conventions de délégation de service public et les contrats de partenariat public-privé. Lorsqu'un opérateur – le plus souvent une entreprise – ayant un intérêt à voir son offre examinée estime que la personne

publique en cause conduit la procédure sans respecter ses obligations en matière de transparence ou d'égalité de traitement entre les candidats à l'obtention d'un tel contrat, cet opérateur peut demander en référé au président du tribunal administratif de suspendre la procédure de passation du contrat et d'en différer la signature. Le juge du référé précontractuel peut alors ordonner à la personne publique de rétablir les conditions nécessaires au rétablissement de la transparence de la procédure et de l'égalité de traitement due à tous les candidats. Cette procédure de référé précontractuel constitue donc une forme de réparation pouvant être décidée par le juge administratif, qui constate que la procédure de passation du contrat public est entachée d'irrégularité.

1.3 Le juge administratif peut enfin contribuer à la réparation de l'illégalité commise lorsqu'après avoir annulé un acte il décide de moduler les effets de cette annulation. Jusqu'en 2004 l'annulation d'un acte administratif produisait toujours des effets radicaux et revêtait nécessairement un effet rétroactif. L'acte annulé était effacé, bien entendu pour l'avenir mais aussi pour le passé.

L'annulation d'un acte administratif implique toujours en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu. Toutefois la rigidité de ce principe a connu certains assouplissements depuis un arrêt du Conseil d'Etat du 11 mai 2004 Association AC ! et autres. Depuis cet arrêt en effet, s'il apparaît de la rétroactivité de l'annulation est de nature à avoir des conséquences manifestement excessives en raison tant des effets que cet acte a déjà produits et des situations qui se sont constituées depuis qu'il est en vigueur que de l'intérêt général pouvant s'attacher au maintien temporaire de ses effets, il appartient au juge administratif de prendre en compte, d'une part, les conséquences de la rétroactivité de l'annulation pour les intérêts publics et privés en présence et, d'autre part, les inconvénients que présenterait une limitation dans le temps des effets de l'annulation. En se livrant à cette appréciation, le juge prend en compte le principe de légalité, le principe de sécurité juridique et le droit des justiciables à un recours effectif. En rapprochant ces éléments, le juge apprécie s'il convient de déroger à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations. Si tel doit être le cas, le juge peut prévoir dans sa décision que certains des effets de l'acte illégal, antérieurs à son annulation, seront définitifs ou même que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure qu'il aura déterminée. Lorsque le juge décide de différer l'effet de l'annulation, l'administration dispose du temps nécessaire pour réparer l'illégalité qu'elle a commise et ceci permet de prévenir certaines situations de vide juridique.

Question 2: Le juge administratif peut-il lui-même exercer sa compétence en réparation et procéder lui-même à la réparation du manquement établi (compétence en réformation) ?

Dans l'affirmative, expliquez succinctement le fonctionnement de ce mécanisme.
--

Si non, l'administration est-elle tenue (obligation) – dans le cadre de l'exercice de cette compétence spécifique en réparation – de réparer le manquement constaté par le juge? Explicitiez-votre réponse.

RÉPONSE

Lorsqu'un texte spécial, ou en certains cas la jurisprudence, a donné au recours exercé devant le juge administratif le caractère d'un recours de plein contentieux (on dit aussi recours de pleine juridiction) la nature des pouvoirs exercés par le juge est différente. Le juge a alors le pouvoir, non seulement d'annuler l'acte administratif attaqué, mais de le réformer. Il est ainsi mieux à même de réparer l'atteinte portée à un droit.

Relèvent notamment du plein contentieux :

- le contentieux de la responsabilité quasi-délictuelle ;
- le contentieux des contrats ;
- le contentieux des élections ;
- le contentieux fiscal ;
- le contentieux des pensions ;
- le contentieux des immeubles menaçant ruine ;
- le contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement ;
- le contentieux des sanctions infligées par l'administration (à l'exception des sanctions infligées aux agents publics eux-mêmes) ;
- certains contentieux à caractère répressif.

Dans ces domaines, le juge tend ainsi à se substituer à l'administration, à décider comme le ferait l'administration elle-même. Par exemple lorsqu'il agit comme juge de l'impôt, le juge administratif constatant que l'administration fiscale a inexactement fixé le montant des impôts et taxes dus par un contribuable recalcule lui-même le montant des impositions dues. Lorsqu'il agit comme juge d'une élection, le juge peut recalculer le nombre des voix obtenues par les candidats et proclamer celui ou celle qui l'a remportée. Lorsqu'il connaît d'un recours formé contre une autorisation permettant à une installation dite classée - par exemple un établissement agricole ou industriel - pouvant avoir un effet sur l'environnement, le juge peut renforcer les mesures prescrites par le préfet pour prévenir les conséquences négatives que pourrait produire l'exploitation de cet établissement. Inversement si les prescriptions semblent excessives, le juge peut décider de les alléger.

Question 3: Quel est le sort réservé au recours en annulation si l'acte entaché d'un manquement est réparé? Le recours a-t-il encore un objet? Faut-il ou peut-on contester, par le fait d'un nouveau recours, la décision réparée? Comment se

poursuit la procédure lorsque le juge décide d'exercer sa compétence en réparation ou l'a exercée ? Explicitez votre réponse.

RÉPONSE

Compte tenu de ce qui a été indiqué dans les réponses aux questions 1 et 2, différentes hypothèses sont envisageables.

La personne publique peut, soit d'elle-même soit à la demande de l'administré, décider de retirer l'acte litigieux. Ce retrait est rétroactif et il vaut réparation de l'illégalité initialement commise. L'instance connaît alors le plus souvent un dénouement rapide qui peut être :

- un désistement, le requérant décidant lui-même d'interrompre la procédure ;
- un non lieu, décision par laquelle le juge met fin à l'instance en constatant que le litige a perdu son objet.

L'intervention d'une transaction entre les parties a le plus souvent les mêmes conséquences.

Pour que le juge prononce un non lieu, il convient en principe que toutes les conséquences négatives de l'acte aient été effacées. Ainsi si l'acte en cause a reçu application pendant un certain temps avant d'être abrogé pour l'avenir – et non retiré rétroactivement – le litige conservera un objet, au moins au titre de la période au cours de laquelle l'acte s'est appliqué.

Si une illégalité a été réparée par le retrait de la décision initiale et le remplacement de celle-ci par une autre décision, rien ne fera obstacle à ce qu'un nouveau contentieux naisse de cette seconde décision. Il s'agit alors d'un litige distinct. Dans le même ordre d'idées, si une transaction a réparé un manquement commis par l'administration et qu'un désaccord naît quant aux conséquences à tirer de cette transaction, il y aura litige distinct. Celui-ci sera porté devant le juge administratif.

Question 4: Quelles sont vos expériences d'une telle compétence en réparation confiée au juge administratif? Est-elle mise en œuvre avec succès ?

RÉPONSE

Les procédures décrites aux réponses données aux questions 1 et 2 sont d'application très courante au sein de la juridiction administrative française. Elles ne semblent pas soulever de difficulté particulière. Le recours fréquent aux procédures de référé est un signe de l'intérêt qu'elles suscitent de la part des justiciables pour obtenir que les effets négatifs des illégalités commises par les personnes publiques soient réparées au moins provisoirement, en d'autres termes en attente du jugement au fond de

l'affaire, voire définitivement dès lorsqu'il n'est pas exigé d'introduire une action au fond comme c'est le cas en matière de référé liberté.

Question 5: Votre cour connaît-elle de recours dirigés contre des décisions ainsi réparées et si oui, avec quels effets ?

Le Conseil d'Etat, en tant que juridiction suprême de l'ordre administratif, est naturellement saisi de recours dirigés contre les décisions rendues par les tribunaux administratifs ou les cours administratives d'appel au titre des procédures décrites ci-dessus.

Il intervient le plus souvent comme juge de cassation. Tel est le cas notamment en matière de référé suspension (lorsque l'acte en cause ne relève pas de la compétence de premier ressort du Conseil d'Etat lui-même, car en ce cas c'est le juge des référés du Conseil d'Etat qui est directement saisi) ou de référé précontractuel. En ce cas c'est généralement une formation collégiale qui statue.

La procédure est différente en matière de référé-liberté, le juge des référés du Conseil d'Etat statuant alors comme juge d'appel.

SECOND THEME : De la compétence d'indemnisation et du recours en annulation

Question 1: Connaissez-vous le système de l'indemnisation en termes d'alternative à l'annulation ?

Si oui, Ce système s'applique-t-il à l'exclusion de l'annulation ? Le système fonctionne-t-il uniquement pour certaines illégalités ou uniquement les illégalités les plus graves ? Est-il ouvert quel que soit le moyen de droit invoqué ou limitée au moyen des illégalités les plus graves? S'applique-t-il aux règlements et actes individuels ? Un choix est-il ouvert entre l'annulation et l'indemnisation et si oui, en fonction de quel(s) critère(s) et qui opère ce choix (le législateur par l'effet de la loi, l'une des parties, le juge ?) et à quel moment (au moment de la requête, en cours de procédure (impact sur le contradictoire) ?

Y a-t-il encore une possibilité offerte à l'autorité de retirer l'acte ?

RÉPONSE

En France, le juge administratif est le juge de la légalité des actes administratifs. Il est aussi juge de droit commun des recours tendant à mettre en cause la responsabilité des personnes publiques.

N'échappent à sa compétence que quelques actions en responsabilité très particulières, lorsque le législateur a décidé de déroger au droit commun en attribuant au juge judiciaire l'indemnisation de certains dommages, en constituant au profit de celui-ci un « bloc de compétence » : tel est par exemple le cas des dommages causés par tous types de véhicules appartenant aux administrations, ou des dommages qui pourraient être causés par les installations nucléaires, ou bien encore des dommages couverts par certains fonds d'indemnisation.

Dès lors qu'aucune de ces législations spéciales dérogeant au droit commun trouve à s'appliquer, c'est au juge administratif d'indemniser les dommages subis par une personne soit du fait de l'illégalité d'un acte juridique pris par l'administration, soit même en l'absence de tout acte juridique au sens formel du terme dès lors que l'administration a commis un acte pouvant être qualifié de fautif.

Le juge qui a qualité pour annuler l'acte – qu'il soit réglementaire ou individuel – a également la compétence pour en tirer les conséquences indemnitaires. Les deux types de conclusions (conclusions en annulation, conclusions indemnitaires) peuvent être présentés au juge en même temps : on sera alors en présence d'un litige de plein contentieux. Il est aussi possible au requérant de former d'abord des conclusions d'annulation puis, en cours de procédure, d'y ajouter des conclusions aux fins d'indemnisation. La conséquence procédurale en sera que son recours, qui était au départ un recours pour excès de pouvoir dispensé du ministère d'avocat, deviendra un recours de plein contentieux qui supposera alors le recours obligatoire à un avocat.

Lorsqu'un justiciable cherche à obtenir l'indemnisation du préjudice engendré par un acte illégal dont il a subi les conséquences, le justiciable soumet le plus souvent l'ensemble du litige à un même juge, comme il en a le droit. C'est ce mode opératoire qui lui assure, s'il y a bien eu illégalité, l'indemnisation la plus rapide. Toutefois il peut arriver qu'une demande en indemnisation soit formée alors qu'aucune demande en annulation n'a été soumise au juge. C'est le cas lorsque la personne en cause a oublié ou négligé de former des conclusions d'annulation dans le délai légal, qui est en règle générale de deux mois à compter de la publication de l'acte (acte réglementaire) ou de la notification qui lui en a été faite (un acte individuel). Si ce délai de deux mois est expiré, la personne ayant subi un préjudice

du fait de cet acte pourra encore former un recours en indemnisation. La seule limite de temps qui pourra lui être opposée est celle de la prescription de quatre ans dite prescription quadriennale, délai de prescription applicable à la plus grande partie des créances détenues sur une personne publique.

La compétence ainsi attribuée au juge, en fonction de la date à laquelle on l'a saisi, soit d'annuler et d'indemniser soit d'indemniser sans avoir préalablement annulé, joue quelle que soit la nature de l'illégalité commise.

Ainsi qu'il a été indiqué au premier thème (question n°1), lorsque la décision litigieuse est une décision individuelle créatrice de droits, les conditions de son retrait sont fixées par la voie jurisprudentielle (arrêt Ternon du 26 octobre 2001) et ce retrait peut intervenir dans un délai de quatre mois suivant l'intervention de la décision.

Question 2 : Quelle est l'étendue de l'indemnisation, comment est-elle appréciée ?

Couvre-t-elle tout le dommage ou s'agit-il d'un forfait comme par exemple une satisfaction équitable ?

Dans cette dernière hypothèse, l'application du forfait laisse-t-elle subsister une action en réparation complète du préjudice, éventuellement devant un autre juge ? Le requérant ou la partie adverse peut-il demander la solution de l'indemnisation d'abord en principe et ne plaider sur son montant que dans un second temps, c'est-à-dire une fois le principe admis par le juge ?

RÉPONSE

Le principe de légalité s'impose à toutes les personnes publiques. Dès lors toute illégalité est réputée fautive et peut donner lieu à indemnisation lorsqu'elle a engendré un préjudice et qu'un lien de causalité existe entre cette illégalité et le préjudice.

La personne qui a commis une faute est tenue d'indemniser le préjudice résultant de cette faute dans toutes ses composantes. Le principe est donc la réparation intégrale du préjudice. Ce préjudice peut avoir été causé à la personne de la victime ou à ses biens. Les biens détruits ou endommagés seront indemnisés en fonction de leur valeur. Quant aux dommages subis directement par la personne, le juge les évaluera également. Ainsi une personne pourra obtenir de la juridiction saisie qu'elle lui accorde une indemnisation faisant masse :

- du préjudice matériel, sous forme par exemple de frais médicaux et du préjudice économique tel que des revenus non perçus du fait de l'impossibilité de la victime d'exercer ses activités professionnelles ;

- du préjudice corporel, par exemple si elle a été privée temporairement ou définitivement de ses capacités physiques ;
- des douleurs physiques et morales qu'elle a subies.

Les proches de la victime – par exemple son conjoint, ses enfants ou ses parents – auront eux-mêmes droit à être indemnisés de leur préjudice.

Dans certains cas, le législateur a institué des règles spéciales destinées à indemniser certains types de dommages sur une base forfaitaire. Tel est en particulier le cas du « forfait de pension » appliqué lorsque les agents publics, qu'ils soient civils ou militaires, subissent des dommages imputables au service.

Cette règle du forfait de pension a pour objet de limiter la possibilité reconnue à un agent public de mettre en cause la responsabilité de l'administration à raison de dommages subis par cet agent dans l'accomplissement de son service. Une définition de la règle du forfait de pension a été donnée par le professeur Benoît dans son article intitulé « Forfait de pension et droit commun de la responsabilité administrative » (JCP 1956. I. 1290) : « Dès lors qu'un dommage subi à l'occasion du service par un agent public est susceptible de donner lieu à réparation, à son profit ou à celui de ses ayants cause, par application d'un régime de pensions civiles ou militaires, ce mode de réparation s'oppose à ce qu'une indemnité soit allouée, à l'agent ou à ses ayants cause, par application des règles générales de responsabilité de la puissance publique ».

Ainsi, la règle du forfait de pension a pour point d'ancrage juridique essentiel que l'obligation de réparation à laquelle l'administration est tenue à la suite de l'infirmité dont son agent s'est trouvé atteint du fait du service ne trouve sa source juridique :

- ni dans les articles 1382 et suivants du code civil ;
- ni dans les principes généraux de la responsabilité de l'administration pour la première fois consacrée par le Tribunal des conflits affirmant l'existence de « règles spéciales qui varient selon les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés » (Tribunal des conflits. 8 févr. 1873, Blanco).

La règle du forfait de pension a été assouplie notamment par l'arrêt du Conseil d'Etat Moya-Caville du 4 juillet 2003. Par cette décision a été fixée une nouvelle règle jurisprudentielle mettant fin à l'opposabilité du forfait de pension lorsque certaines conditions sont réunies. Il a été jugé que les règles découlant du forfait de pension « ne font cependant obstacle ni à ce que le fonctionnaire qui a enduré, du fait de l'accident ou de la maladie, des souffrances physiques ou morales et des préjudices esthétiques ou d'agrément, obtienne de la collectivité qui l'emploie, même en l'absence de faute de celle-ci, une indemnité complémentaire réparant ces chefs de préjudice, distincts de l'atteinte à l'intégrité physique, ni à ce qu'une action de droit

commun pouvant aboutir à la réparation intégrale du dommage soit engagée contre la collectivité, dans le cas notamment où l'accident ou la maladie serait imputable à une faute de nature à engager la responsabilité de cette collectivité ou à l'état de l'ouvrage public dont l'entretien incombait à celle-ci ».

Cet arrêt a fait subir au forfait de pension subir un important recul en le rendant inopposable dans deux cas :

- en l'absence de toute faute de la collectivité publique, l'agent peut obtenir en complément de sa pension une indemnité réparant ses souffrances physiques ou morales ainsi que son préjudice esthétique et d'agrément. Le choix des termes ainsi utilisés montre que cette indemnité complémentaire correspond sensiblement à la « part personnelle » prévue par l'article L. 376-1 du code de la sécurité sociale, demeurant acquise à la victime et insusceptible de tout recours des organismes sociaux ;
- en cas de faute de la collectivité publique, la victime peut engager une action en responsabilité de droit commun destinée à ce qu'elle obtienne la réparation intégrale de son dommage.

Les règles ainsi posées vis-à-vis des agents publics civils ont été transposées aux militaires par l'arrêt du Conseil d'Etat Mme Brugnot du 1^{er} juillet 2005. Il a notamment été jugé que la circonstance que les parents du militaire décédé en service puissent sous certaines conditions prétendre eux-mêmes à l'allocation d'une pension, calculée sur une base forfaitaire, ne leur interdit pas de demander une indemnité distincte, destinée à réparer leur douleur morale.

Question 3 : Quel est l'effet de la sanction de l'illégalité par une indemnisation sur l'acte lui-même ?

L'acte dont l'illégalité est sanctionnée par l'indemnisation est-il ensuite présumé conforme au droit ? Quelle est l'étendue de cette présomption ? Quelle est l'étendue de la chose jugée par l'arrêt d'indemnisation sur les autres juges ?

RÉPONSE

Si l'acte a fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir dans le délai prévu – deux mois sauf texte particulier – et qu'il est annulé pour illégalité, cette annulation contentieuse vaut erga omnes. L'annulation a autorité absolue de chose jugée. S'il

s'agit d'un acte réglementaire, l'acte disparaîtra de l'ordonnancement juridique, vis-à-vis de l'auteur du recours couronné de succès comme vis-à-vis de tous les justiciables. L'annulation vaut aussi pour les tiers.

Que se passe-t-il si le justiciable a oublié ou négligé de former un recours en annulation et se borne à demander une indemnité en réparation de cette illégalité, une fois le délai de deux mois expiré ? L'octroi d'une indemnisation, lorsqu'il s'agit d'une forme d'alternative à l'annulation, ne produit pas des effets aussi radicaux que celle-ci. La décision allouant une indemnité a autorité de chose jugée dans son dispositif et les motifs qui en sont le « soutien nécessaire ». Ceci veut dire que, dès lors que l'octroi de l'indemnisation aura pour fondement l'illégalité de l'acte en cause constatée par le juge, le constat de cette illégalité privera d'effet juridique l'acte vis-à-vis de celui qui aura remporté l'instance.

Il n'en ira pas exactement de même s'agissant des tiers. La décision de justice revêtira en ce qui les concerne une autorité relative de chose jugée. En tant que telle, la décision du juge n'aura pas automatiquement d'effet sur les relations existant entre la personne publique et des tiers.

Question 4 : Votre Cour a-t-elle la compétence de régler l'indemnisation du dommage causé par l'acte illégal qu'elle a annulé ? Si oui, cette compétence est-elle exclusive ?

Le requérant doit-il introduire la demande d'indemnisation en même temps que la demande d'annulation ou peut-elle être engagée dans un second temps après l'annulation ?

RÉPONSE

Au regard de la procédure administrative contentieuse applicable en France, la compétence pour annuler un acte illégal et la compétence pour indemniser les préjudices que l'illégalité ainsi commise a pu engendrer sont liées dès lors que le justiciable forme conjointement une demande d'annulation et une demande d'indemnisation.

A titre d'exemple, un agent public révoqué par décret formera un recours en annulation devant le Conseil d'Etat qui est alors juge de premier et dernier ressort et pourra former, immédiatement ou au cours de cette même instance, des conclusions indemnitaires. On dit alors qu'il y a « connexité » entre la demande d'annulation et la demande indemnitaire, et en ce cas le Conseil d'Etat peut se prononcer sur l'ensemble.

Si en revanche ce même agent :

- a obtenu l'annulation pour illégalité du décret devant le Conseil d'Etat mais sans avoir demandé une indemnisation ;
- ou n'a pas demandé dans le délai légal de deux mois l'annulation du décret

il lui est possible, dans les limites de temps exigées par la prescription quadriennale, de former des conclusions indemnitaires spécifiques, mais en ce cas la compétence sera celle du tribunal administratif.

Question 5 : Quelle est l'étendue de l'indemnisation et comment est-elle appréciée ?

Cette indemnisation doit-elle être à base de faute ? Doit-elle réparer tout le dommage ? S'agit-il d'un forfait ? Dans ce dernier cas, y a-t-il encore place pour une action en réparation complète devant un autre juge ?

Il a été répondu à cette question sous le n°2.

TROISIEME THEME : De l'effectivité de l'exécution des décisions des juridictions administratives

Question 1 : Les juridictions administratives de votre pays disposent-elles de moyens pour assurer une exécution effective de leurs jugements et arrêts par l'administration ?

Si oui, décrivez succinctement ces différents moyens et les modalités de leur mise en œuvre. Si non, quelles sont les raisons pour lesquelles de tels moyens ne sont pas prévus ?

RÉPONSE

Il est possible, en l'état actuel du droit, pour le juge ou les parties, d'intervenir en vue d'une correcte exécution de la chose jugée, à différentes étapes de la procédure.

En premier lieu, les parties peuvent demander au juge, dans le cadre de l'instance principale, de prononcer une injonction, c'est-à-dire mesure d'exécution préventive, celle-ci pouvant, le cas échéant, être assortie d'un délai (articles L. 911-1 et 2 CJA). Cette injonction peut, dès ce stade, être renforcée par une astreinte (article L.911-3 CJA).

En deuxième lieu, les requérants bénéficiaires d'une décision de justice favorable - ou toute personne susceptible de s'en prévaloir à bon droit- peuvent présenter une demande d'aide à l'exécution à l'expiration d'un délai de trois mois suivant la notification du jugement ou de l'arrêt (art. R. 921-1 pour les Tribunaux administratifs et Cours Administratives d'appel ; art. R. 931-2 pour le Conseil d'Etat). Cette demande n'ouvre pas de procédure à caractère juridictionnel.

En troisième lieu, lorsque les résistances à exécuter n'ont pas été prévenues par les injonctions prononcées par le jugement lui-même, ou lorsque les diligences accomplies dans le cadre de la procédure non juridictionnelle d'aide à l'exécution s'avèrent être insuffisantes, la contrainte à exécution peut être recherchée par un retour devant le juge qui pourra prononcer une astreinte (art. L. 911- 4 et 5 et R 931-7 CJA). Cette procédure peut être ouverte directement par le requérant, même si celui-ci n'a pas préalablement formulé de demande d'aide à l'exécution. Le juge administratif peut, s'il est saisi d'une demande d'aide à l'exécution, ouvrir d'office une procédure d'astreinte s'il l'estime nécessaire.

Il est à noter que les autorités administratives peuvent également présenter une demande d'éclaircissement devant la Section du rapport et des Etudes du Conseil d'Etat (art R. 931-1) en cas d'incertitudes sur les conséquences à tirer de la décision rendue ou ses modalités d'exécution. Cette demande se traduit par un avis, purement consultatif, qui n'est pas rendu public –sauf, si l'administration le souhaite, par elle-même.

Question 2 : Les juridictions administratives disposent-elles d'un pouvoir d'injonction à l'égard de l'administration dans le cadre de l'exécution de leurs jugements et arrêts ?

Si oui, à quel stade de la procédure contentieuse, ce pouvoir d'injonction peut-il être mis en œuvre ?

Si c'est au stade du jugement ou de l'arrêt que le juge peut décider d'assortir sa décision d'une injonction, qui peut la demander et par quelle voie, quelle sera sa portée (le juge peut-il indiquer à l'administration comment elle doit réparer l'illégalité qu'elle a commise?) L'injonction peut-elle être assortie d'un délai et que se passe-t-il si elle n'est pas respectée par l'administration ?

Si c'est au stade de l'exécution de l'arrêt ou du jugement que l'injonction peut

être mise en œuvre, qui peut la demander, par quelle voie et à quel moment ? Quelle sera sa portée ? L'administration dispose-t-elle d'un délai pour s'exécuter ? Que se passe-t-il en cas d'urgence ? Ce pouvoir d'injonction s'applique-t-il également lorsque l'autorité administrative est condamnée à payer une somme d'argent (en réparation du préjudice, par exemple) et si non, comment s'opère cette récupération ?

RÉPONSE

Le juge dispose du pouvoir de prononcer une injonction, soit, sur demande du requérant, en complément et dans le cadre de sa décision rendue au principal ; il peut également, saisi d'une demande en ce sens, la prononcer ultérieurement, par une nouvelle décision juridictionnelle. Il peut alors indiquer avec précision à l'administration ce qu'elle devra faire pour exécuter la décision de justice. Le juge peut assortir cette injonction d'un délai. Toutefois, s'il n'assortit pas cette injonction d'une astreinte, l'expiration de ce délai n'aura aucune conséquence automatique ni immédiate à l'encontre de l'administration.

Il existe une procédure particulière applicable au versement d'une somme d'argent due par l'administration en application d'une décision de justice : la procédure de paiement forcé. Elle permet au justiciable bénéficiaire d'une décision condamnant les personnes publiques au paiement d'une somme d'argent d'obtenir directement des autorités compétentes son versement, sans recourir au juge. Cette procédure est ouverte sous deux conditions : la décision juridictionnelle doit être devenue définitive et la somme due par la personne publique doit être fixée par la décision elle-même.

Elle peut être engagée par le requérant après l'expiration d'un délai de 2 mois à compter de la notification. Concrètement, la loi permet au bénéficiaire de présenter sa créance au comptable public, qui doit alors, par exception à la règle normale selon laquelle le comptable ne peut payer une dépense que sur ordre de l'administration (ordonnancement de la dépense) procéder au mandatement d'office.

Depuis plusieurs années, il est demandé systématiquement aux requérants présentant une demande d'exécution ayant cet objet de saisir d'abord le comptable d'une demande de paiement forcé. Ce n'est qu'en cas d'échec de cette procédure que la section peut être amenée à faire instruire une demande d'aide à l'exécution ou une demande d'astreinte.

Question 3 : Ce pouvoir d'injonction est-il reconnu aux différentes juridictions administratives de votre Etat ?

L'injonction peut-elle être mise en œuvre même en cas d'appel ou de pourvoi en cassation ? En d'autres termes, dans ces hypothèses, le juge administratif de

première ligne reste-t-il compétent pour assurer l'exécution de sa décision ou est-ce la juridiction supérieure qui devient compétente ? Si c'est le juge de première ligne qui reste compétent, qu'en est-il lorsque la décision dont on réclame l'exécution est annulée en appel ou cassée à la suite d'un pourvoi en cassation ?

RÉPONSE

Oui. Les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel sont juges de l'exécution de leurs propres décisions. Seule exception : le juge d'appel est compétent pour assurer l'exécution d'un jugement de premier ressort dont il se trouve saisi. En revanche, l'existence d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat ne dessaisit pas le juge qui a rendu la décision de sa compétence en matière d'exécution. Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution des décisions des juridictions administratives spécialisées.

Question 4 : les juridictions administratives de votre Etat sont-elles en mesure de condamner l'administration récalcitrante au paiement d'une astreinte ou d'une amende ?

Si oui, est-ce que cette astreinte ou amende est indépendante d'un pouvoir d'injonction de la juridiction ? Expliquez le mécanisme mis en place et les conditions dans lesquelles l'astreinte ou l'amende sera imposée. Si cette astreinte est combinée à la mise en œuvre d'un pouvoir d'injonction, expliquez comment les deux mécanismes s'articulent. Cette astreinte ou amende bénéficie-t-elle exclusivement au justiciable qui a obtenu gain de cause ?

RÉPONSE

A une astreinte, oui ; à une amende, non.

La procédure d'astreinte implique une nouvelle saisine du juge de l'exécution (celui qui a rendu la décision au fond ou, le cas échéant, le juge d'appel) par le requérant, lorsqu'il estime que, six mois après la décision initiale, l'exécution n'a pas été réalisée. Le juge peut, alors, prononcer à l'encontre de l'administration une injonction d'exécuter la décision, assortie d'une astreinte à l'expiration d'un délai qu'il fixe librement : l'astreinte est donc liée à une injonction d'exécuter la décision de justice.

Toutefois, l'expiration de ce délai, sans exécution par l'administration, n'emporte pas le versement de l'astreinte, mais une nouvelle décision du juge, qui peut alors prononcer la liquidation de l'astreinte à compter de l'expiration d'un délai qu'il fixe.

Cette liquidation peut être définitive (ce qui entraîne alors le paiement de l'astreinte à expiration du délai) soit provisoire (auquel cas le versement de la somme au requérant n'est pas automatique faute d'exécution dans le délai fixé et nécessite une nouvelle saisine du juge).

Le juge peut décider qu'une partie du produit de l'astreinte ne sera pas versée au requérant mais au budget de l'Etat, si un risque d'enrichissement sans cause est constaté : la finalité de l'astreinte n'est pas d'indemniser le requérant du retard pris dans l'exécution de la décision, mais de contraindre, par pression exercée sur elle, l'administration à exécuter la décision de justice.

Ces délais peuvent être abrégés en cas d'urgence.

L'exécution d'une décision de justice peut être demandée par le requérant ou par toute personne qui justifie être « directement intéressée » à l'exécution de la décision rendue.

Question 5 : Que se passe-t-il lorsque l'administration a exécuté le jugement ou l'arrêt mais que cette exécution n'est pas conforme à l'autorité de la chose jugée ?

Le justiciable peut-il dans ce cas de figure formuler une demande d'exécution de l'arrêt ou du jugement auprès de la juridiction compétente ? Par ailleurs, si la juridiction administrative estime ne pas pouvoir mettre en œuvre le pouvoir d'injonction parce que l'arrêt ou le jugement a été exécuté, le justiciable peut-il introduire un recours contre cette décision de rejet ? Enfin, existe-il des circonstances dans lesquelles une administration pourra malgré l'injonction qui lui aura été faite, refuser l'exécution d'un arrêt ou d'un jugement ?

RÉPONSE

Une exécution partielle équivaut à une inexécution. Ainsi qu'il a été dit ci-dessus, le requérant peut alors saisir le juge qui a rendu la décision d'une demande d'aide à l'exécution, qu'il peut à tout moment transformer en demande d'exécution sous astreinte.

Lorsqu'une demande (non juridictionnelle) d'aide à l'exécution a été présentée, son rejet (ou son classement) ne peut, par lui-même, être contesté ; en revanche, le requérant peut alors formuler une demande d'astreinte, ce qui ouvre automatiquement une procédure juridictionnelle.

Si le juge, au terme de la procédure juridictionnelle, estime qu'il n'y a pas lieu à astreinte, deux cas de figure sont possibles : si la décision émane d'un tribunal administratif ou d'une cour administrative d'appel, elle peut être frappée d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat ; si la décision émane du Conseil d'Etat, elle n'est susceptible d'aucun recours. Toutefois, s'il estime pouvoir faire valoir des faits nouveaux, le requérant peut introduire une nouvelle demande d'exécution sous astreinte devant le juge de l'exécution.

L'administration ne peut refuser d'exécuter la décision de justice. Toutefois, elle peut faire valoir, sous le contrôle du juge de l'exécution, l'impossibilité matérielle ou juridique de satisfaire à toutes les implications de la décision de justice ; ces éléments sont analysés, avec rigueur, par le juge sur le fondement de la théorie de la formalité impossible.