



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**

**GRECE**

**Bruxelles**

**- 1<sup>er</sup> 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? Explicitez votre réponse.

Ces pouvoirs spécifiques du juge jouent-ils quel que soit le manquement établi et pour tous les actes de l'administration? Explicitez votre réponse.

A quel stade de la procédure et à quelles conditions le juge administratif peut-il exercer sa compétence en réparation? Explicitez votre réponse.

Dans l'ordre juridique hellénique, le juge administratif ne possède pas la compétence de réparer l'illégalité d'un acte en cours de procédure, faute de prévision législative. Je ne pense pas qu'ils existent des obstacles d'ordre constitutionnel ou liés à la nature et l'étendue du contrôle exercé par le juge administratif pour l'introduction d'un tel mécanisme.

**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? Explicitez-votre réponse.

En Grèce, le Conseil d'Etat, juge du recours pour excès de pouvoir, soit rejette le recours, s'il est irrecevable ou s'il n'est pas fondé, soit il annule l'acte en totalité ou en partie. Seuls les tribunaux administratifs qui jugent les litiges de pleine juridiction peuvent annuler ou modifier l'acte entaché d'illégalité. Plus précisément, si les dispositions relatives à l'émission de l'acte attaqué confèrent à l'organe compétent une compétence liée, le tribunal peut modifier l'acte, si les dispositions accordent une compétence discrétionnaire, il ne peut que l'annuler.

En cas de refus implicite, le tribunal, s'il accepte le recours, renvoie l'affaire à l'autorité compétente pour exécuter l'opération due, sans avoir le pouvoir de procéder à un jugement au fond avant que l'organe compétent ne se soit prononcé sur la demande de l'intéressé en émettant un acte administratif.

**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 ? Expliquez votre réponse.

Comme il a été déjà constaté, le juge administratif n'a pas la compétence de restaurer l'illégalité d'un acte en cours de procédure.

De cette façon, le recours n'a plus d'objet dans le cas d'abrogation ou retrait de l'acte administratif attaqué par la voie administrative après le dépôt du recours, dans le cas de satisfaction de la demande du requérant par un acte pris après le dépôt du recours et dans le cas de remplacement ou modification de l'acte attaqué après le dépôt du recours.

Par une modification législative récente, le Conseil d'Etat a le pouvoir de procéder à l'examen du recours pour excès de pouvoir, même dans le cas du remplacement de l'acte, si l'acte nouveau reste toujours nuisible pour le requérant et finalement annuler ce dernier acte.

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

-----

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

-----

## **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 ?

<p><u>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</u></p>
---

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 ?

Oui, l'ordre juridique hellénique connaît la responsabilité extracontractuelle de l'administration, c'est-à-dire l'obligation de l'administration de dédommager les tiers des préjudices qu'ils ont subis du fait d'actes ou d'omissions illégaux.

Ce système fonctionne parallèlement et indépendamment du recours pour excès de pouvoir ou tout autre recours qui vise à l'annulation d'un acte administratif, le requérant ayant le choix entre un recours pour l'annulation d'un acte qui lui cause du préjudice et une action pour qu'il soit dédommagé du fait de l'émission d'un acte administratif illégal.

L'action est introduite devant les tribunaux administratifs de première instance, une voie d'appel est prévue devant les tribunaux administratifs du second degré et finalement, un recours de cassation devant le Conseil d'Etat sous conditions de recevabilité spécifiques.

La différence est que pour un recours pour l'annulation d'un acte sont prévus des conditions spéciales de recevabilité : p.ex. la loi fixe un délai à l'exercice du recours pour l'annulation d'un acte, tandis que pour l'action aucun délai n'est prévu.

L'acte administratif illégal peut être un acte administratif individuel, un acte non exécutoire, un acte de gouvernement, un acte réglementaire, une opération matérielle de toute nature.

**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 ?

R : La réparation est en principe pécuniaire. Le cas de la réparation en nature n'est pas exclu. La réparation pécuniaire consiste à verser une somme d'argent grâce à laquelle se trouve réparé le préjudice causé par l'acte ou l'omission illégal et qui correspond à la diminution du patrimoine de la personne lésée et à l'échec de son accroissement. Elle comprend aussi bien le dommage positif que le manque à gagner. La réparation est entière et calculée de manière précise dans chaque cas, sur la base de données et de critères économiques et objectifs.

**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 ?

R : Si le dommage provient d'un acte administratif individuel ou d'une omission d'une opération légale due, le tribunal, s'il n'existe pas de force de la chose jugée sur ce point, examine de manière incidente la légalité de l'acte préjudiciable ou de l'omission, constate

l'étendue du dommage survenu et adjuge la réparation. Si le dommage provient d'une opération matérielle ou de l'omission d'une telle opération, le tribunal constate l'existence de l'acte ou de l'omission, juge qu'il est illégal, examine l'étendue du dommage survenue et adjuge la réparation. L'arrêt définitif produit une force de chose jugée quant à la question jugée pour et contre les parties et leurs successeurs et pour les personnes auxquelles peut être réclamé l'accomplissement de l'obligation imposée par l'acte, objet du litige.

Si le tribunal a examiné incidemment la légalité de l'acte administratif ou de l'omission, la chose jugée comprend également les jugements relatifs à la légalité de l'acte. Dans aucun cas, le juge de l'action a le pouvoir d'annuler l'acte administratif ou l'omission dommageable.

**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 ?

R : Lorsque l'illégalité qui constitue l'objet d'une action émane d'un acte administratif ou d'une omission illégale, l'action en réparation est un recours contentieux indépendant par rapport au recours aux tribunaux administratifs ou au recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat qui visent à l'annulation de l'acte. Le tribunal qui juge l'action examine la légalité, s'il n'existe pas de force de la chose jugée relative, de manière incidente. Si un recours est pendant contre le même acte ou la même omission, il est jugé en même temps que l'action. Si un recours pour excès de pouvoir est pendant, le tribunal administratif qui juge l'action peut suspendre la marche du procès de l'action, jusqu'à ce que l'arrêt sur le recours pour excès de pouvoir est rendu.

**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 ?

La responsabilité de l'administration est objective. Pour qu'elle soit fondée, il n'est par requis de faute, i.e. de dol ou de négligence de la part de la personne qui a accompli l'acte ou l'omission dommageable illégal. Le dommage est constitué par toute atteinte subie par l'administré dans ses biens corporels ou incorporels et se répartit dans le dommage d'ordre patrimonial (dommage positif, consistant en une diminution réelle du patrimoine du fait de l'acte ou d'omission dommageable et manque à gagner, quand l'acte ou l'omission entraînent l'échec de l'accroissement du patrimoine) et le préjudice moral.

### **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 oeuvre. Si non, quelles sont les raisons pour lesquelles de tels moyens ne sont pas prévus ?

L'article 95, paragraphe 5, de la Constitution de 1975 disposait que l'administration publique était tenue de se conformer aux arrêts de la Cour suprême administrative lorsqu'elle annulait des décisions administratives. Comme le prévoyait la loi, un manquement à cette obligation engageait, en principe, la responsabilité de tout agent compétent.

L'article 50 du décret n° 18/1989, en application de la constitution, dispose dans son alinéa 4 que: «Les autorités administratives, afin d'exécuter leur obligation prévue par l'article 95 alin. 5 de la Constitution, doivent se conformer, selon le cas, au contenu de la décision du Conseil d'Etat par une action positive ou s'abstenir de toute action qui est contraire à ceux que le Conseil d'Etat a jugé. Le contrevenant, outre la poursuite pénale pour forfaiture (art. 259 du Code Pénal), encourt une responsabilité civile personnelle».

Toutefois, cette garantie constitutionnelle s'est avérée insuffisante en pratique, ce qu'atteste un certain nombre de violations constatées par la Cour Européenne des Droits de l'Homme à l'encontre de la Grèce entre 1997 et 2002.

En 2001, l'article 95, paragraphe 5, de la Constitution a été modifié pour mettre en exergue et renforcer l'obligation de l'administration de se conformer à toutes les décisions de justice. Cette disposition requiert désormais que l'administration doive se conformer aux arrêts de l'ensemble des juridictions et que la loi fixe la responsabilité des agents compétents et arrête les mesures à prendre pour s'assurer que l'administration publique se conforme aux décisions de justice.

Une nouvelle loi 3068/2002, entrée en vigueur le 14 novembre 2002, prévoit une procédure spéciale d'exécution des décisions des juridictions nationales. L'application effective de cette loi a été effectuée à compter de l'adoption du décret présidentiel 61/2004.

**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 oeuvre ?

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 oeuvre, 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 ?

Ce nouveau système, prévu au stade de l'exécution de l'arrêt, porte tant sur le contrôle du respect, par l'Administration, de ses obligations face aux jugements du Conseil de l'Etat et des tribunaux administratifs, que sur le contrôle du respect de ses obligations face aux jugements des juridictions civiles et pénales et aux jugements de la Cour des Comptes.

Ce contrôle est confié à un Comité formé de 3 juges devant le tribunal qui a émis la décision dont l'Administration n'assure pas l'exécution.

Cet organe agit uniquement sur requête de la personne intéressée, c'est-à-dire la personne qui a eu la qualité de partie au procès sur lequel a été rendu le jugement auquel l'autorité administrative est tenue de se conformer.

**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 ?

En ce qui concerne le contrôle du respect, par l'Administration, de ses obligations envers les jugements du Conseil d'Etat et des autres juridictions administratives, la nouvelle loi confie ce contrôle à un Comité composé du Président du Conseil d'Etat et de deux Conseillers d'Etat.

Par une modification récente (Loi 3900/2010), tels comités sont prévus devant tous les tribunaux administratifs et devant le Conseil d'Etat, compétents pour examiner des requêtes concernant l'exécution des arrêts rendus par chaque tribunal. En ce qui concerne le Conseil d'Etat, la requête est introduite devant la section qui a rendu la décision concernée.

**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 ?

Si le Comité constate que l'autorité administrative tenue de se conformer aux conclusions d'une décision judiciaire tarde à le faire, ne l'a pas fait, a refusé de le faire ou ne l'a fait que partiellement, il invite celle-ci à présenter dans un délai d'un mois sa position et les éléments d'appréciation disponibles. Dans le cas où le Comité établit, sur la base des éléments

réunis, que le retard, l'omission ou le refus de l'Administration de se conformer pleinement au jugement en question n'est pas justifiable, il invite l'autorité en question à se conformer à la décision dans un délai raisonnable fixé par lui, n'excédant pas trois mois. Ce délai ne peut être prorogé qu'une fois, si le Comité juge qu'il existe une raison sérieuse de le faire.

Si l'autorité administrative en question ne se conforme pas à la décision dans le délai fixé, le Comité de trois membres confirme qu'elle ne s'est pas acquittée de son obligation et fixe le montant de la somme d'argent qu'elle devra verser à la personne intéressée à titre de sanction. Les critères appliqués pour fixer ce montant sont la nature et l'importance du litige pour lequel la décision non exécutée a été rendue, les conditions de sa non-exécution et les conséquences pour la partie requérante, la durée de cette non-exécution et le caractère dissuasif de la sanction. Si, après s'être vu imposer une sanction pécuniaire, l'administration continue de ne pas se conformer à la décision de justice, le Comité peut lui infliger une nouvelle sanction pécuniaire, en appliquant à nouveau la procédure susvisée. La décision du Comité de trois membres précisant le montant de la sanction pécuniaire infligée à l'administration est exécutoire conformément aux dispositions applicables aux mandats de paiement. Le versement dudit montant peut également être obtenu par voie d'exécution forcée. Le règlement du montant de la sanction pécuniaire est à la charge du Ministère, du pouvoir local ou de la personne morale de droit public dont relève l'autorité qui ne s'est pas conformée à la décision judiciaire. Pour le financement de cette dépense, un crédit annuel spécial est ouvert au budget de l'Etat, au budget des pouvoirs locaux et au budget de toutes les autres personnes morales de droit public.

**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 ?

L'exécution d'une décision non conformément à l'autorité de la chose jugée produit les mêmes effets que la non exécution. Dans ce cas, le Comité invite l'autorité à se conformer à la décision dans un délai raisonnable fixé par lui. Si l'autorité administrative en question ne se conforme pas à la décision dans le délai fixé, le Comité confirme qu'elle ne s'est pas acquittée de son obligation et fixe le montant de la somme d'argent qu'elle devra verser à la personne intéressée à titre de sanction.