



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**

**ESPAGNE**

**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?

Dans l'ordre juridique espagnol, un dispositif égal ou pareil n'existe pas.

L'arrêt interlocutoire uniquement est prévu pour adopter des mesures « ad cautelam » avec l'objectif d'assurer l'efficacité du procès, c'est à dire, pour éviter que le procès perde sa finalité comme conséquence de la propre durée du procès.

Par contre, en sentence le juge administratif peut adopter les mesures nécessaires pour réparer tout les conséquences dérivées du manquement apprécié dans la décision contestée.

**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.

Le juge administratif a le pouvoir de faire exécuter ses sentences.

Une fois qu'il signe la sentence, le Secrétaire judiciaire la communique à l'Administration auteur de l'acte jugé pour qu'il la porte à effet pur et nécessaire.

Passés deux mois depuis la communication sans qu'il se soit exécuté la sentence, le Juge, à la demande de partie, procède à son exécution forcée.

L'exécution forcée est différente selon le contenu de la sentence :

1<sup>o</sup>) S'il annule totalement ou partiellement un acte administratif, le Secrétaire judiciaire dispose de l'inscription du jugement dans les registres publics recevables, ainsi que sa publication dans les journaux officiels ou privés.

2<sup>o</sup>) Si la sentence condamne l'Administration au paiement de quantité pécuniaire, l'organe compétent décide du paiement à charge du crédit correspondant à son budget. S'il est insuffisant on procède à la modification budgétaire nécessaire.

3<sup>o</sup>) Si la sentence condamne l'Administration à effectuer une certaine activité, le juge, en cas d'inaccomplissement, exécute la sentence à travers ses propres moyens ou en requérant la collaboration des autorités et les agents de l'Administration condamnée ou, à défaut, d'autres Administrations publiques.

Et si l'Administration effectue une activité contraire à ce qui est ordonné en sentence, le juge administratif remet la situation à l'état exigé par la sentence et déterminera les dommages et les préjudices provoqués.

Passés les délais établis pour l'accomplissement total de la sentence, le juge peut imposer des amendes coercitives aux autorités, aux fonctionnaires ou aux agents qui négligent leurs demandes, et, en outre, donner transfert pour l'exigence de responsabilités pénales.

**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.

Dans l'ordre juridique espagnol il n'est pas différencié entre un processus d'annulation et un processus de réparation. Les deux questions font l'objet du même processus. La réparation ne prive pas d'objet au processus si l'acte touché irrégularité ou illégalité et producteur des dommages n'est pas annulé.

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

Les expériences sur l'exercice des compétences de réparation confiées aux juges administratifs montrent un succès relatif.

Il dépend de la matière sur laquelle on projette le processus. Les pires expériences sont celles qui considèrent des situations consolidées au moment de dicter la sentence qui sont difficilement réversibles (environnement, par exemple). Ils existent aussi des difficultés dérivées des tentatives de validation au moyen d'une nouvelle réglementation dictée après la sentence.

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

Oui, le Tribunal Suprême espagnol connaît des incidents que pose l'exécution de sentences à travers le pourvoi en cassation

## **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 ?

L'accomplissement d'une sentence seul peut être suspendue si on déclare son inexécution totale ou partielle.

L'Administration, quand on donne une cause d'impossibilité légale ou matérielle d'exécution, peut solliciter au juge cette suspension. Le juge appréciera si concourt effectivement la cause et elle adopte les mesures qui assurent la plus grande efficacité de la sentence, en fixant l'indemnisation qui convient.

**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 ?

L'étendue de l'indemnisation comprend la réparation complète des dommages.

**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 ?

L'illégalité de l'acte, seul, n'est pas toujours déterminante d'une indemnisation additionnelle. Mais si l'acte illégal cause certains dommages il convient, évidemment, l'indemnisation.

**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 ?

Oui, le Tribunal Suprême est compétent pour connaître l'indemnisation adéquate à travers le pourvoi en cassation.

**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 ?

L'étendue de l'indemnisation comprend la réparation complète des dommages et elle est appréciés par preuve d'expert.

### **Troisième thème : 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 ?

La juridiction administrative dispose des moyens pour assurer l'exécution avant décrits.

D'abord le juge ordonne l'exécution de ses sentences. Et, au cas où ils ne sont pas accomplis il procède à son exécution forcée : par les moyens eux-mêmes du Tribunal, en utilisant aux autorités ou aux fonctionnaires la même Administration condamnée ou d'autres Administrations publiques, en imposant des amendes coercitives et en dérivant la responsabilité pénale qui procède les autorités et les fonctionnaires désobéissants.

**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 ?

la juridiction administrative dispose de pouvoir d'injonction à l'égard de l'administration dans le cadre de l'exécution de leurs jugements et arrêts.

La juridiction administrative a les pouvoirs de contraintes à ceux auxquels fait référence elle a. Il ordonne l'exécution de ses sentences, et, au cas où ils ne seraient pas accomplis il procède à son exécution forcée: par les moyens eux-mêmes du Tribunal, en utilisant les autorités ou les fonctionnaires la même Administration condamnée ou d'autres Administrations publiques, en imposant des amendes coercitives et en dérivant la responsabilité pénale qui procède des autorités et des fonctionnaires désobéissants.

**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 Espagne il existe l'unité de juridiction. Il y a seulement une juridiction administrative.

**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 ?

La juridiction administrative peut imposer des amendes coercitives et des sanctions, en plus de dériver la responsabilité pénale des autorités et des fonctionnaires.

**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 ?

Si l'Administration n'accomplit pas, le juge peut utiliser des moyens alternatifs propres ou d'autres Administrations pour faire exécuter ce qui est jugé. Décider de l'indemnisation des dommages et faire dériver des responsabilités à des autorités et fonctionnaires, y compris le pénitencier.