



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**

SUISSE

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

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 ?*

a.

Nous ne comprenons pas la question dans le cadre d'un recours contre une décision administrative incidente (en cours de procédure administrative). Il s'agit plutôt de savoir quelles sont les possibilités pour le juge administratif de réparer une décision administrative attaquée (procédure judiciaire).

b.

L'alternative mentionnée dans la question (réparation de la décision illégale en cours de procédure au lieu d'une annulation de la décision litigieuse) n'est pas adaptée au système de la justice administrative suisse. Pour ce motif, il se justifie de donner quelques explications du système suisse auxquelles on va se référer dans les réponses suivantes.

c.

En droit suisse on distingue dans le cadre des voies de droit ordinaires les jugements cassatoires qui se limitent à annuler la décision attaquée des jugements réformatoires qui règlent eux-mêmes les rapports de droit litigieux.

En règle générale, l'autorité de recours statue elle-même sur l'affaire. Exceptionnellement elle la renvoie, le cas échéant avec des instructions impératives, à l'autorité inférieure. Le juge administratif peut ainsi renvoyer l'affaire à l'autorité qui a rendu la décision à la base de la procédure. Il peut donc réparer ou faire réparer une décision illégale. Il ne le fait pas en cours de procédure, mais dans un jugement qui met fin à la procédure intentée devant lui. Puisque le juge administratif peut lui-même réformer la décision attaquée, il n'est pas nécessaire qu'il invite l'administration en cours de procédure à réparer une illégalité.

La réforme doit en principe permettre d'éviter des pertes de temps et un renchérissement de la procédure. Si la cause est en état d'être jugée et s'il n'y a plus aucune latitude, le juge administratif doit en principe réformer. Bien qu'il dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans le choix entre la réforme et le renvoi, il existe des situations qui appellent typiquement un renvoi, plutôt que la réforme. Tel est le cas s'il faut compléter l'état de fait ou exercer un pouvoir d'appréciation. Le juge doit aussi renvoyer lorsqu'il constate que la procédure antérieure est affectée d'un vice formel important et que le renvoi permet de réparer ce vice.

d.

L'autorité à laquelle la cause est renvoyée doit se fonder sur les considérants de droit et de fait contenus dans l'arrêt de renvoi. Elle ne peut pas s'écarter de l'argumentation juridique du tribunal, aussi bien en ce qui concerne les points sur lesquels il a approuvé la motivation précédente que ceux sur lesquels il l'a désapprouvée. L'autorité ne peut réexaminer la décision précédente que dans la mesure où le tribunal a laissé la porte ouverte. Si, après la nouvelle décision, la cause est de nouveau portée devant le tribunal, celui-ci est lié par les considérants en droit de son arrêt de renvoi.

e.

L'objet du recours en matière de droit administratif est en règle générale la décision. Elle fixe le rapport juridique en cause. La décision prise par l'autorité de recours se substitue chaque fois à la décision attaquée devant elle, pour ouvrir à son tour la possibilité d'un nouveau recours. Le dépôt d'un recours a pour conséquence juridique que les compétences relatives à la cause passent de l'instance précédente à l'instance de recours. Ainsi, l'autorité dont la décision est attaquée perd la compétence de la modifier ou de la révoquer (effet dévolutif).

Il y a des domaines où le juge administratif peut, en accord avec les parties, inviter l'administration en cours de procédure à corriger sa décision (sorte de transaction).

f.

Dans quelques domaines, le législateur a établi une institution, qui oblige l'autorité qui a pris une décision à la contrôler elle-même, à la requête de l'intéressé (opposition). Cette procédure a pour but d'éviter une surcharge des instances supérieures dans des cas où le contentieux peut se régler à l'échelon de l'administration. Tenu d'entrer en matière, la même autorité instruit l'affaire selon la maxime officielle, conformément aux principes généraux de la procédure et prend une nouvelle décision. Celle-ci ouvre le recours à l'instance supérieure. Il peut en outre arriver (dans le recours administratif et le recours au Tribunal administratif de première instance) que l'autorité dont la décision est attaquée la modifie avant l'envoi de sa réponse. La nouvelle décision se substitue à l'ancienne; si elle fait droit aux prétentions du requérant, le litige devient sans objet; si un point controversé subsiste, la nouvelle décision sera le nouvel objet de la procédure, sans qu'il soit nécessaire d'introduire un nouveau recours. Si la modification est postérieure à l'envoi de la réponse, elle contrevient à l'effet dévolutif, en vertu duquel la compétence en l'affaire passe à l'instance de recours. Celle-ci devra donc statuer.

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 réforme) ?*

L'autorité de recours peut prendre elle-même la décision correcte, annuler celle qui lui a été déférée et lui substituer la sienne propre. En raison de l'effet dévolutif, l'autorité de recours exerce ainsi les attributions de l'administration. Le juge administratif doit

réformer lorsqu'il dispose de toutes les données nécessaires pour statuer (cf. première question al. c).

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 ?*

Le juge administratif peut non seulement conclure à l'annulation de la décision attaquée. Il peut aussi réformer ou renvoyer (cf. première question al. c). Si le juge de première instance réforme, un recours au Tribunal fédéral (autorité judiciaire suprême de la Confédération) reste en principe ouvert. Si le juge de première instance renvoie, la décision ne peut faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral que si elle peut causer un préjudice irréparable.

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

Les expériences avec les compétences en réparation sont bonnes parce qu'elles permettent d'éviter des pertes de temps et un renchérissement de la procédure.

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

Contre un jugement en réforme le recours au Tribunal fédéral est en principe ouvert. Contre un jugement de renvoi le recours est ouvert si la décision peut causer un préjudice irréparable (cf. Question 3).

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 ?*

La Suisse ne connaît pas ce système en droit administratif.

L'illégalité de décisions et de jugements est en principe contrôlée par les voies de recours ordinaires. Si le recours est admis, cela signifie que l'acte attaqué était illégal. Si la partie qui a obtenu gain de cause a subi un préjudice du fait de l'irrégularité de la décision de l'instance précédente qu'elle a contestée, elle a la possibilité de saisir l'autorité compétente selon la loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires ou selon la législation cantonale sur la responsabilité à raison d'actes de droit public. La légalité des décisions, d'arrêts et de jugements ayant force de chose jugée ne peut pas être revue dans une procédure en

responsabilité.

Certains auteurs considèrent que le juge devrait attribuer, selon le principe de la subsidiarité, une indemnisation s'il constate la violation d'une disposition des droits de l'homme (cf. art. 41 CEDH).

Questions 2 à 5:

Vu la réponse donnée à la première question, la réponse aux questions suivantes tombe.

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 ?*

a.

En Suisse, l'exécution des jugements et arrêts par l'administration ne pose pas problème en pratique.

b.

L'exécution des jugements réformatoires est généralement le fait de l'autorité administrative qui a rendu la décision à la base de la procédure judiciaire. Le juge administratif peut néanmoins désigner dans sa décision un autre organe mieux placé pour mener l'exécution, surtout s'il estime qu'il y a des risques que l'autorité compétente n'exécute pas ou exécute imparfaitement sa décision. Une exécution directe par le juge administratif n'est pas prévu dans l'ordre juridique.

c.

Les arrêts du Tribunal fédéral qui n'imposent pas le paiement d'une somme d'argent ou la fourniture d'une sûreté pécuniaire sont exécutés par les cantons de la même manière que les jugements passés en force de leurs tribunaux. Les cantons assistent les autorités fédérales dans les mesures d'exécution.

d.

Selon la Constitution suisse, le Conseil fédéral (gouvernement) veille à la mise en oeuvre des jugements rendus par les autorités judiciaires fédérales. En cas d'exécution défectueuse d'un arrêt du Tribunal fédéral, un recours peut être déposé devant le Conseil fédéral qui constitue une forme particulière de recours pour déni de justice formel. Le Tribunal fédéral ne peut se saisir d'un recours contre une décision d'exécution de l'un de ses arrêts. La décision rendue sur recours par le Conseil fédéral est définitive; elle ne peut pas être portée devant le Tribunal fédéral.

e.

L'exécution des créances contre la Confédération et les cantons est régie par la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite. L'exécution des créances contre les communes et autres collectivités de droit public cantonal est régie par une loi spéciale.

f.

Les jugements de renvoi ne soulèvent pas non plus de problème en matière d'exécution. L'autorité à laquelle la cause est renvoyée doit procéder ainsi que le jugement le lui indique. Si elle n'exécute pas le jugement de renvoi, en tardant à statuer ou en refusant de le faire, les parties peuvent former un recours pour déni de justice formel ou retard injustifié. Si elle exécute mal le jugement, en rendant une nouvelle décision qui n'est pas conforme aux instructions de l'instance de recours, le nouveau prononcé peut à son tour être déféré à celle-ci (cf. première question al. d du premier thème).

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 ?*

Le juge administratif peut, au stade du jugement en réforme ou de renvoi (cf. première question al. d du premier thème), donner des instructions précises quant à l'exécution de son jugement. En indiquant d'une manière claire les obligations qui résultent du jugement, il peut diminuer le risque d'une exécution défectueuse. En principe, seul le dispositif du jugement est revêtu de l'autorité de la chose jugée. Il arrive aussi que les jugements de renvoi contiennent dans la motivation des instructions à l'adresse de l'autorité inférieure et que l'affaire est renvoyée "dans le sens des considérants".

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

Oui, mais ce n'est pas le juge administratif qui peut en assurer l'exécution. C'est la tâche de l'administration (cf. question 1).

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 l'administration n'exécute pas un jugement et si elle cause par là un préjudice à un particulier, il engage sa responsabilité. Il appartient alors au juge de la responsabilité de condamner la collectivité publique au paiement d'une somme d'argent (cf. question 1 du second thème).

Auteurs : Mme Susanne Leuzinger, Juge fédérale
Mme Irene Hofer, collaboratrice scientifique auprès du Tribunal fédéral suisse

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 ?*

S'il peut établir que la décision d'exécution modifie la situation juridique, telle qu'elle résulte de la décision du juge, l'intéressé peut intenter un recours contre la décision d'exécution.

Lorsque le jugement oblige une autorité à effectuer une prestation non pécuniaire et que l'autorité compétente n'exécute pas le jugement dans un délai raisonnable, les intéressées peuvent s'adresser à l'autorité de surveillance par le biais de la dénonciation qui constitue un moyen de droit non juridictionnel ou à l'autorité désignée par le droit cantonal. Ils ont aussi la possibilité d'intenter un recours pour déni de justice formel. Pour le cas de l'exécution d'un jugement du Tribunal fédéral par une autorité cantonale, il existe le recours au Conseil fédéral. Celui-ci "prend les mesures nécessaires" (cf. question 1 al. d).