

Sixième Colloque

**des Conseils d'État et des
Juridictions administratives suprêmes des
États membres des Communautés
Européennes**

Luxembourg

27 au 29 avril 1978

Sujet du Colloque

Le Comité permanent des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives suprêmes des Etats membres des Communautés Européennes s'est réuni à Luxembourg en l'hôtel du Conseil d'Etat le 10 juin 1977.

Lors de cette réunion, les délégués des neuf pays ont fixé les dates pour le Colloque du 26 au 29 avril 1978. Puis ils ont arrêté le sujet suivant :

«Portée et conséquence de l'annulation par le juge d'un acte administratif.

Est posé en particulier le problème de la reprise du nouvel acte en cas de changement de la règle de droit ou de la situation de fait.»

Monsieur Joseph KAUFFMAN, Conseiller d'Etat et Membre du Comité du Contentieux, Luxembourg, qui avait accepté la mission de rapporteur général, élaborera le plan de travail suivant à l'intention des rapporteurs nationaux.

I. Délimitation du sujet.

A. Observations

1. L'étude porte sur la portée et les conséquences de l'annulation d'un acte administratif par le seul juge; il ne concerne donc pas l'annulation d'un acte par l'Administration elle-même, (que ce soit par voie de retrait, même pour prévenir une annulation juridictionnelle, par voie hiérarchique ou par défaut d'approbation de la part de l'autorité de tutelle).
2. Le sujet comprend l'annulation d'un acte individuel et, s'il y a lieu, celle d'une mesure réglementaire.
3. Le sujet est limité, en ce qui concerne l'annulation des actes individuels, aux actes unilatéraux et ne s'étend donc pas aux contrats conclus par l'Administration.
4. Il ne convient pas, non plus, de traiter la question des sanctions encourues par l'Administration, lorsqu'elle refuse ou néglige de donner à une décision juridictionnelle d'annulation les suites qu'elle comporte sur le plan administratif.
Cet aspect de la question a déjà fait l'objet des travaux du quatrième colloque, tenu à Berlin en 1974.
5. Etant donné que le motif d'une annulation peut influencer sur les conséquences de celle-ci, les causes d'ouverture des recours en annulation doivent être sommairement indiquées.

B. Questions découlant des observations faites ci-dessus

1. Quelles sont les grandes catégories d'actes administratifs unilatéraux — abstraction faite des contrats — qui peuvent être annulés par le juge?
En particulier, le juge peut-il annuler une mesure réglementaire?
2. Quelles sont les causes d'ouverture du recours en annulation?
En particulier, faut-il distinguer entre les causes externes: p. ex. incompétence — violation des formes et les causes internes: p. ex. excès de pouvoir, détournement de pouvoir, violation de la loi?

II. Portée de l'annulation d'un acte administratif par le juge.

- 1) L'autorité de la chose jugée est-elle relative, c'est-à-dire limitée aux parties en cause, ou s'exerce-t-elles en principe à l'égard de tous (erga omnes)?
Dans quelle mesure, le jugement ou l'arrêt a-t-il autorité à l'égard de l'ensemble des pouvoirs publics, sauf le législateur, et à l'égard des tiers, non parties en cause?
Quel est l'effet d'une renonciation du requérant à l'annulation qu'il a obtenue?
- 2) La décision d'annulation produit-elle en principe un effet rétroactif (ex tunc)?
Dans l'affirmative, l'acte annulé est-il frappé d'une nullité ab initio, n'excluant pas le maintien de certains de ses effets ou doit-il être réputé inexistant?

(Exemples: Actes accomplis par un fonctionnaire, dont la nomination est annulée, droits individuels conférés à des particuliers en vertu d'un règlement ultérieurement annulé).

- 3) Est-il interdit au juge de l'annulation de refaire en sens contraire l'acte annulé?

En admettant que le juge de l'annulation n'ait pas le droit d'empiéter sur le pouvoir de l'Administration, peut-il néanmoins adresser à celle-ci des injonctions, lui infliger des astreintes ou, du moins, lui donner des directives?

- 4) Le juge a-t-il le droit, et, dans l'affirmative, à quelles conditions, de prononcer l'annulation partielle d'un acte administratif?

- 5) Quelle est la portée d'une décision du juge qui prononce l'annulation de l'acte administratif visé dans le recours, sur des actes connexes à l'acte annulé ou dérivés de celui-ci?

En particulier,

- a) le juge pourrait-il annuler lui-même des actes connexes ou dérivés, non visés par le recours, sans statuer «ultra petita»?
- b) les actes connexes ou dérivés peuvent-ils être considérés comme implicitement annulés par la décision d'annulation du juge?
- c) une réponse négative sub a) et b) exclut-elle nécessairement le devoir de l'Administration d'étendre les effets de la décision d'annulation aux actes connexes ou dérivés?

III. Conséquences de l'annulation d'un acte administratif par le juge.

- 1) L'Administration doit-elle toujours se conformer à la décision d'annulation et tenir compte des motifs qui en constituent le soutien nécessaire?

En particulier, doit-elle dès lors s'abstenir de poursuivre l'exécution de l'acte annulé et veiller à ce que le tiers bénéficiaire de l'acte annulé s'en abstienne également?

- 2) Dans quels cas le devoir de se conformer à la décision d'annulation n'implique-t-il pour l'Administration aucun devoir de reprendre l'acte annulé?

En particulier,

- a) l'annulation d'un acte portant retrait ou modification d'un acte antérieur (p. ex. une autorisation), fait-elle revivre de plein droit ce dernier acte?
- b) dans l'hypothèse de l'annulation d'un acte réglementaire ou individuel que l'Administration n'était pas tenue d'accomplir (absence de compétence liée), peut-elle se contenter d'arrêter l'exécution de cet acte?

- 3) L'Administration a-t-elle néanmoins la faculté de reprendre l'acte dans l'hypothèse visée sub 2b qui précède?

- 4) L'Administration doit-elle procéder à la reprise de l'acte annulé, lorsqu'elle avait compétence liée, c'est-à-dire qu'elle devait prendre une décision et que la reprise est nécessaire pour se conformer à la décision d'annulation?

- 5) Lorsque la décision d'annulation est fondée sur l'incompétence, sur un vice de forme ou sur une absence ou une illégalité de motifs, suffit-il de faire intervenir l'organe compétent, de réparer le vice de forme ou de rectifier la motivation?

- 6) a) L'acte administratif repris rétroagit-il au jour de l'acte annulé?

b) Dans l'affirmative, l'acte repris doit-il être refait selon l'état de droit et de fait à la date de l'acte annulé ou selon l'état de droit et de fait à la date de réfection?

- 7) Les solutions des problèmes ci-dessus sub 6) a) et b), sont-elles différentes selon que :

a) la reprise de l'acte était facultative ou obligatoire?

b) qu'il y a eu, de l'acte annulé à l'acte repris, un changement de l'état de droit (p. ex. les conditions légales pour l'obtention d'un permis de construire ont entre-temps été modifiées) ou un changement de l'état de fait (p. ex. l'octroi d'une subvention unique dépend du statut familial du requérant, qui a entre-temps changé)?

c) l'acte devait intervenir à un moment précis du passé (p. ex. une promotion de fonctionnaires) ou non?

d) l'application du droit en vigueur à l'époque de l'acte repris léserait un droit acquis du requérant?

- 8) a) L'annulation peut-elle influencer sur la validité d'actes connexes à l'acte annulé ou dérivés de celui-ci (p. ex. annulation d'un concours ayant donné lieu à une pluralité de nominations, dont une seule a fait l'objet de l'arrêt — effet de l'annulation de la révocation d'un fonctionnaire sur la nomination de son remplaçant)?
(Cf. ci-dessus question sub II 5)
- b) Dans quelle mesure des droits valablement acquis par des tiers, sont-ils protégés contre les répercussions de l'annulation d'un acte administratif sur les actes connexes ou dérivés?
- c) L'annulation «par ricochet» d'actes connexes ou dérivés est-elle, régulièrement ou dans certains cas, assortie d'un effet rétroactif?
- 9) Dans l'hypothèse où l'Administration a tiré correctement, sur le plan administratif, les conséquences résultant d'une annulation d'un acte pour cause d'excès ou de détournement de pouvoir, peut-elle être condamnée à des dommages-intérêts envers la partie ayant obtenu la décision d'annulation?