

Résumé du colloque

présenté par

KENNETH MYNETT, QC

Les 28, 29 et 30 mai 1980 s'est tenu à Londres le septième colloque des Conseils d'Etat et des Cours suprêmes de Justice des Etats membres de la Communauté Européenne.

Le sujet à discuter était: "Les pouvoirs des tribunaux - tribunaux supérieurs et inférieurs et tribunaux exerçant des fonctions quasi-judiciaires d'accorder des dommages et intérêts dans les recours administratifs".

Le Right Honourable Lord Diplock présidait le colloque qui se tint à Church House, Londres. Des rapports furent présentés par les délégations de chacun des pays membres.

Il fut accepté que le terme "action administrative" soit adopté afin de réunir sous un seul titre une revue des lois gouvernant la responsabilité des corps administratifs d'assumer le paiement en dommages et intérêts pour délits et quasi-délits commis par eux ou leurs fonctionnaires pour rupture de contrat passé par eux et aussi leur obligation de payer une compensation pour préjudice ou dommage causés par eux, malgré l'absence de faute légale.

Responsabilité en délit et quasi-délit

Toutes les délégations exprimèrent leur accord sur le fait que la responsabilité en délit et quasi-délit était basée sur la "faute", que cette faute soit appelée négligence, culpabilité, faute intentionnelle ou imprudence. Avant qu'un corps administratif ne puisse être rendu responsable en dommages et intérêts, un plaignant devait prouver le cas de "faute". En France, l'on procède au développement d'une autre cause de responsabilité basée sur le "risque". En pratique, il est plus facile d'établir une responsabilité basée sur le "risque" que sur la "faute". Pour cette raison, il faut attendre pour voir jusqu'où cette nouvelle base de responsabilité sera développée car l'opération pourrait s'avérer trop coûteuse à l'administration.

Il va sans dire, que l'accord fut moins unanime parmi les Etats membres quant au degré de faute nécessaire pour établir responsabilité. Des décisions récentes prises en Angleterre ont tendance à démontrer que le test serait le suivant: la décision administrative était-elle une décision qu'aucune autorité administrative raisonnable n'aurait pu prendre. En Hollande, dans un bon nombre de jugements, les tribunaux ont décidé qu'un test similaire devait être appliqué et parmi les différents pays le test de ce qui est raisonnable semble avoir été adopté. En Italie, la base de la responsabilité est la suivante: la décision était-elle légale. En Allemagne, jusqu'à présent la responsabilité est basée sur l'intention de commettre une infraction ou sur la culpabilité. Cependant un projet de loi a été présenté au Parlement Fédéral qui rendrait l'administration responsable des dommages causés par ses fonctionnaires indépendamment du fait qu'un délit ait été commis ou non. Si ce projet devenait loi, il serait possible que, pour des raisons financières, certaines limitations soient imposées.

La responsabilité des autorités administratives quant aux actes et omissions de leurs fonctionnaires.

A nouveau il y eu accord général sur le fait que dans tous les Etats membres les autorités administratives étaient responsables des actes illégaux et omissions de leurs fonctionnaires agissant dans le cadre de leur autorité. Bien que, dans certains cas, les fonctionnaires fussent également personnellement responsables, en pratique cependant, et pour des raisons évidentes, seul le corps administratif était poursuivi. Il fut estimé que la responsabilité personnelle du fonctionnaire n'avait purement qu'un caractère académique puisque le corps administratif invariablement acceptait la responsabilité des actes commis par ses fonctionnaires dans le cadre de leur autorité.

Dans un bon nombre de cas un corps administratif rendu responsable en dommages et intérêts pour des actes ou omissions commis par ses fonctionnaires, a le droit de se faire rembourser ces dommages par le fonctionnaire responsable. De nouveau ce droit est en grande partie académique et dans un bon nombre d'Etats membres il y a des limitations statutaires limitant ce droit. Ainsi en Belgique, un corps administratif ne peut recouvrer des dommages de la part de ses fonctionnaires que si ce dernier a été coupable d'une faute grave ou, en Allemagne, que si le fonctionnaire a été coupable d'une infraction internationale ou d'une faute vraiment grave.

Jusqu'à quel point les tribunaux tiennent-ils compte des ressources financières limitées étant à la disposition d'un pouvoir public avant de décider si ce pouvoir public s'est rendu coupable d'un délit ou quasi-délit.

Là, la discussion aboutit à une divergence de vue.

En Angleterre, contrairement à tous les autres Etats membres, les ressources financières mises à la disposition d'un pouvoir public peuvent être prises en considération avant de décider si ce pouvoir a commis un délit, quasi-délit ou non.

Responsabilité contractuelle

En Angleterre, comme il n'existe pas de système séparé de droit administratif, le contrat administratif comme on l'entend dans certains pays continentaux n'existe pas et les mêmes lois sont appliquées à tous les contrats, qu'ils aient été conclus entre des particuliers ou entre des particuliers et l'administration. La même règle est appliquée en Irlande mais la délégation irlandaise fit remarquer que si le contrat passé était en dehors des pouvoirs de l'administration ce contrat devenait nul.

Au Danemark et en Italie aucune distinction n'est faite entre contrats privés ou publics et les mêmes règles sont appliquées à tous.

La position de la France est tout-à-fait différente. Les contrats entre particuliers et administration peuvent tomber dans deux catégories: (a) contrats soumis aux provisions du droit civil et qui sont jugés par un tribunal civil et (b) contrats administratifs. Il y avait une différence bien marquée entre les lois régissant ces deux sortes de contrats. Dans le cas du contrat administratif, les intérêts de l'Etat sont toujours considérés comme étant d'une importance primordiale et, en théorie du moins, l'administration pourrait terminer ou modifier les termes du contrat si les besoins de l'Etat l'exigeaient, compensation étant accordée à l'autre partie. En pratique cependant ces contrats sont rarement modifiés ou remaniés par l'administration car provision a été faite dans le contrat qui évite la nécessité de faire de telles retouches et modifications.

En Allemagne, Belgique et Hollande les tribunaux reconnaissent l'existence de contrats administratifs.

Nomination de fonctionnaires

Il semblerait que, dans tous les Etats membres, les fonctionnaires sont nommés sous diverses clauses statutaires et il n'existe aucun contrat d'emploi entre eux et l'Etat. Bien qu'il n'y ait pas de contrat, il semblerait cependant que les droits des fonctionnaires quant aux salaires, pensions, conditions d'emploi, etc. sont toujours adéquatement protégés. Cette généralisation indiquant que les fonctionnaires sont nommés sous statut devrait être définie en ajoutant que dans plusieurs pays il y a différentes catégories de fonctionnaires qui sont employés sous des termes de contrats spécifiques et dont les droits sont décidés par ces contrats. En Angleterre, les fonctionnaires au service des autorités locales sont engagés sous contrat. Les fonctionnaires employés par les industries nationalisées sont également engagés sous contrat. Cependant dans le cas

de fonctionnaires employés par des organismes du gouvernement central, ils sont nommés et restent en fonction par la grâce de la Couronne et non pas sous contrat.

Immunité judiciaire

Celle-ci varie d'un pays à l'autre mais dans tous les Etats membres, afin de préserver l'indépendance de la judicature, une large mesure d'immunité lui est accordée contre le danger d'être poursuivie en dommages et intérêts pour actes commis dans les tribunaux au cours de ses fonctions judiciaires. En Angleterre, Irlande et Hollande, cette immunité est absolue. En France, en Belgique et au Luxembourg, sous la doctrine de prise à partie les juges peuvent être rendus responsables dans les cas de (a) fraude, (b) s'il existe un article de loi exprimant formellement qu'ils peuvent être rendus responsables, (c) s'il y a déni de justice. En France il existe une loi spéciale qui permet de rendre l'Etat responsable pour une grosse négligence de la part d'un juge et également s'il y a déni de justice. En Italie ils peuvent être rendus responsables s'il y a grosse négligence dans l'exercice de leur devoir. En Allemagne un juge ne peut être rendu responsable que s'il commet une infraction délibérée à la loi.

L'exécution des condamnations pécuniaires à la charge de l'administration.

Cette question est en grande partie académique car les délégués de tous les Etats membres firent remarquer que l'administration honorerait toujours les jugements des tribunaux.

Il y eut divergence de vue sur la question de savoir si dans le cas peu probable où l'administration refuserait d'honorer le jugement des tribunaux une saisie-exécution pourrait être faite sur sa propriété.

En Angleterre, si l'administration refusait de payer des dommages et intérêts accordés contre elle ou d'aucune façon déclinait d'appliquer les termes du jugement, une saisie-exécution pourrait être faite de la façon normale, sauf contre la Couronne qui jouit d'une immunité d'exécution absolue.

Une saisie-exécution peut être faite d'une façon normale en Irlande, en Hollande et au Danemark.

En France cependant, l'administration ne peut pas être forcée d'obéir à l'ordre du tribunal par la méthode ordinaire d'exécution. En pratique cependant, le problème réel n'est pas celui d'un refus d'obéir mais celui de délai de paiement des dommages et intérêts. Un corps administratif qui différerait le paiement de dommages et intérêts aurait à payer un intérêt sur de tels dommages et si le retard était vraiment substantiel alors une action supplémentaire pourrait être prise sur le jugement précédent. Des dispositions sont prises à l'heure actuelle pour accélérer le paiement de dommages et intérêts.

Au Luxembourg aucune saisie-exécution n'est possible contre un corps administratif et en principe il en est de même en Belgique.

En Allemagne une saisie-exécution peut se faire contre une autorité administrative mais tout d'abord l'approbation du tribunal doit être obtenue et un délai d'un mois est accordé à l'administration pour exécuter la décision du tribunal.

Compensation pour appropriation de terrains et autres propriétés de l'Etat

Ceci est autorisé dans tous les pays, sous réserve du paiement d'une compensation appropriée. Dans certains pays, avant que l'Etat ne puisse s'approprier un terrain, une enquête doit être menée et dans tous les pays des règlements sont établis par statut afin de protéger les intérêts des

citoyens. La procédure et les règlements régissant la saisie de propriété et le montant de compensation à payer varient de pays en pays, dans ce court résumé il est impossible d'entrer dans tous les détails concernant cet aspect de la question.

Compensation pour lésion causée légalement par l'administration dans l'intérêt d'autrui

Ceci fut le dernier sujet de discussion des délégations et il s'agissait d'un sujet étendu. De nombreux cas spécifiques furent mentionnés par les divers délégués, cas sur lesquels il est impossible de s'étendre dans ce genre de résumé mais, généralement parlant, si l'acte administratif était légal, alors, bien que lésion puisse être causée, aucune compensation n'était due. Il semble cependant que, sous le principe général d'égalité, dans une certaine classe limitée de cas, une compensation pourrait être réclamée. Ces cas varient d'Etat en Etat.