

Daniel Giltard
Conseiller d'Etat, président de la Cour administrative d'appel de Nancy

LE RECOURS DE PLEINE JURIDICTION

UDK: 342.9.096

Primljeno: 25.11.2009.

Izvorni znanstveni rad

Upravni spor pune jurisdikcije je pojam koji francusko upravno sudstvo svakodnevno koristi. Tijekom vremena dolazi do evolucije konkretnog pojma. Danas je evidentno da je upravni spor pune jurisdikcije postao nezamjenjivo sredstvo u postupanju upravnog suca. Na evoluciju je utjecala i Europska konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama koja preferira upotrebu spomenutog spora.

Ključne riječi: *upravni spor pune jurisdikcije, žalba zbog prekoračenja
ovlasti, upravno sudovanje*

Le recours de pleine juridiction est une notion que les juridictions administratives françaises utilisent de façon quotidienne. S'il est vrai que le plus souvent l'identification d'un tel recours ne pose pas problème, cette notion n'en est pas moins une fausse idée simple, dès lors que l'on veut essayer d'en définir les contours et d'en préciser le contenu.

Pour parler du recours de pleine juridiction, je partirai bien entendu de l'expérience que peut en avoir un magistrat administratif français et de la conception qu'il peut s'en faire aujourd'hui. Vous constaterez dans ma communication des convergences avec celle du professeur Didier Truchet, qui avait un objet plus large, puisqu'elle portait sur l'ensemble des pouvoirs de contrôle de l'administration par le juge administratif. Je me situerai, comme le professeur Truchet, dans le cadre de la réflexion contemporaine sur l'office du juge administratif pour essayer d'en apprécier les conséquences sur l'une des branches du contentieux, le plein contentieux.

Les différentes « branches » du contentieux vous ont été présentées. S'agissant du recours de pleine juridiction, je dirai que nous sommes passés de la présentation doctrinale d'une distinction catégorique entre les deux branches principales que sont le contentieux de l'annulation, domaine du recours pour excès de pouvoir, et le contentieux de pleine juridiction, à une réflexion pragmatique sur la mission et les pouvoirs du juge administratif.

I- A L'ORIGINE, UNE PRÉSENTATION DOCTRINALE DE LA DISTINCTION DES CONTENTIEUX

Tout au long du 19^{ème} siècle s'est développé de façon jurisprudentielle le recours pour excès de pouvoir, dont la mission historique a été de faire respecter par l'administration l'Etat de droit, c'est-à-dire le principe de légalité. Il n'avait pas pour objet de régler les litiges des particuliers. On a pu dire que l'administré n'était que l'auxiliaire du juge dans sa mission de contrôle de l'activité administrative et encore aujourd'hui, dans une récente édition, un éminent auteur a pu écrire que le requérant, « alors même qu'il n'en a pas conscience ...et croit agir pour la défense de son intérêt personnel...il agit pour le compte de la légalité, comme le ferait un procureur du droit » (1).

Vers la fin du 19^{ème} siècle une loi a consacré cette construction jurisprudentielle en chargeant le Conseil d'Etat de statuer sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir. Cette loi a été interprétée comme limitant l'objet des demandes qui ne pouvaient conclure qu'à l'annulation de la décision attaquée. La requête ne pouvait pas comporter d'autres conclusions.

A côté de ce recours pour excès de pouvoir existait un contentieux administratif qui permettait, dans certaines matières, au juge de statuer sur les litiges entre les particuliers et l'administration comme le faisaient les tribunaux judiciaires. C'est ce contentieux dit ordinaire qui a pris ultérieurement l'appellation de plein contentieux.

A-Une appellation née d'une méprise.

Nous avons donc deux catégories de contentieux avec des objets distincts et une frontière étanche : le recours pour excès de pouvoir et ce que l'on appelait alors « le recours contentieux au fond ».

Ce recours a été qualifié de pleine juridiction pour éviter une « méprise absolue », selon la formule employée à l'époque (2). On pouvait croire en effet que, par opposition à ce « recours contentieux au fond », le recours pour excès de pouvoir ne permettait que de sanctionner la violation des formes. Il n'en était rien puisque les deux recours permettaient d'examiner le fond de l'affaire.

C'est pour combattre cette méprise qu'a été préférée l'appellation de « contentieux de pleine juridiction » vers la fin du 19^{ème} siècle par Edouard Laferrière, alors vice-président du Conseil d'Etat, dans un ouvrage de référence (3), qui proposait une classification des branches du contentieux encore très présente dans les esprits aujourd'hui.

A ce stade de la réflexion, quelques remarques pour relativiser l'importance de cette notion :

L'auteur de cette classification indiquait lui-même qu'il ne fallait pas lui donner une « valeur exagérée » et qu'elle n'avait pour objet que de « pouvoir faciliter l'étude du contentieux ».

On vient de le voir, c'est pour des raisons formelles que l'appellation « contentieux de pleine juridiction » a été retenue. Un système juridique peut dès lors ne pas connaître cette notion. Ce qui compte, ce n'est pas l'appellation, mais le contenu, les pouvoirs exercés par le juge administratif. En l'absence de texte, ce sont les pouvoirs du juge qui déterminent la nature du recours.

Lorsque la notion est utilisée, elle peut avoir une signification différente selon les systèmes juridiques. Ainsi, pour la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, un « tribunal » au sens de l'article 6-1 de la convention européenne des droits de l'homme doit être « un organe judiciaire de pleine juridiction » et doit dès lors connaître au fond des affaires. La plénitude de juridiction au sens de la convention européenne n'implique pas nécessairement l'existence d'un recours de plein contentieux. Il suffit que le juge exerce, outre son contrôle en droit, son plein contrôle des faits. Le recours pour excès de pouvoir peut donc suffire à répondre à cette exigence de plénitude de juridiction. On verra toutefois que, dans ces litiges relatifs aux sanctions administratives, de nombreux textes ont prévu des recours de plein contentieux.

B- L'évolution des catégories.

Dans les dernières décennies, les catégories de contentieux, tout en étant maintenues dans leur présentation, ont évolué : les recours de plein contentieux se sont développés et l'étanchéité entre les deux grandes catégories - excès de pouvoir et plein contentieux - a été estompée.

1-Le développement des recours de plein contentieux.

De nombreux textes ont expressément prévu pour régler les litiges nés de leur application ou de l'application de certaines de leurs dispositions un recours de plein contentieux. C'est notamment le cas, comme il a été dit, de textes instituant des sanctions administratives à l'égard des administrés. La crainte d'une censure par la Cour européenne des droits de l'homme a conduit le législateur ou le pouvoir réglementaire à qualifier de « recours de pleine juridiction » des recours dirigés contre ces sanctions.

Si des recours ont ainsi été qualifiés dans leur ensemble de recours de plein contentieux, le législateur a aussi confié au juge des pouvoirs de pleine juridiction pour assurer l'exécution de ses décisions.

C'est ainsi que le législateur français a conféré en 1995 au juge administratif saisi de conclusions en annulation pour excès de pouvoir, le pouvoir d'adresser des injonctions à l'administration qui sont, en fonction des motifs d'annulation, soit de prendre une mesure d'exécution dans un sens déterminé, soit de réexaminer la demande et de prendre à nouveau une décision. Il s'agit là de pouvoirs de pleine juridiction. Le juge se prononce en fonction de la situation de droit et de fait en vigueur à la date à laquelle il statue, mais dans les deux cas il ne peut que renvoyer à l'administration.

En l'absence de texte, la jurisprudence a qualifié certains recours de recours de plein contentieux, en fonction de la nature du litige.

Ce n'est pas en effet, de façon générale, une matière elle-même qui peut relever dans son ensemble de la pleine juridiction. Ainsi, si en matière fiscale et en matière contractuelle, les principaux recours sont des recours de plein contentieux, la place existe pour des recours pour excès de pouvoir. C'est donc au cas par cas que le juge se prononce en fonction de la nature du litige ou des pouvoirs qu'il estime devoir mettre en œuvre pour régler le litige. Pour le juge, certains litiges relèvent par nature du recours de plein contentieux. Dans d'autres cas il fait un choix entre recours pour excès de pouvoir et recours de plein contentieux.

2-La combinaison des catégories.

Une seconde évolution que l'on peut noter tient à ce que la frontière entre les deux grandes branches du contentieux n'est plus étanche.

Un même recours peut comporter aujourd'hui des conclusions d'excès de pouvoir et des conclusions de plein contentieux et être ou non qualifié dans son ensemble de recours de plein contentieux.

Ainsi un recours qui comprend des conclusions tendant à l'annulation pour excès de pouvoir du refus de verser une prime ou indemnité et des conclusions tendant à la condamnation de la collectivité publique à payer la somme en cause est dans son ensemble un recours de plein contentieux.

Par contre un recours qui comporte des conclusions en annulation pour excès de pouvoir et une demande d'injonction à l'encontre de l'administration, injonction qui relève, on l'a vu, de la pleine juridiction, n'est pas qualifié dans son ensemble de recours de plein contentieux, car quand le juge prononce des injonctions, il le fait parce qu'il exerce des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi et non parce qu'il serait juge de plein contentieux.

Après avoir rappelé l'origine de la notion de contentieux de pleine juridiction et le développement des recours relevant de cette branche du contentieux, il est temps de parler des pouvoirs du juge de pleine juridiction.

II-LES POUVOIRS DU JUGE DE PLEIN CONTENTIEUX.

Les pouvoirs du juge de plein contentieux sont nécessairement variés du fait du caractère hétérogène de la catégorie des recours de plein contentieux et ne se laissent pas enfermer dans une définition. Au contraire la réflexion contemporaine sur l'office du juge administratif conduit ce dernier à exercer ses pouvoirs de pleine juridiction au cas par cas, dans une grande liberté de choix.

A-Une catégorie hétérogène

Le contentieux de pleine juridiction est présenté comme une catégorie de contentieux, mais c'est une catégorie hétérogène qui comprend de nombreuses matières, certaines relevant du contentieux de la légalité comme le contentieux fiscal, d'autres du contentieux des droits subjectifs comme le contentieux de la responsabilité, pour ne citer que deux des principales matières appartenant à cette catégorie, mais on pourrait citer aussi, pour montrer l'extrême variété de cette catégorie le contentieux électoral qui contrôle, non pas strictement la légalité, mais la liberté et la sincérité du scrutin.

Il y a apparemment une grande différence entre évaluer le préjudice de la victime en cas de responsabilité de l'administration, fixer les bases d'une imposition ou déclarer élu un candidat. On peut dire toutefois que le point commun entre les pouvoirs qu'exerce le juge administratif dans les litiges de plein contentieux tient à ce que ses pouvoirs vont au-delà de la seule annulation et peuvent aller jusqu'à la substitution de sa décision à celle de l'administration.

Il en résulte une grande différence avec le recours pour excès de pouvoir. Alors que le juge de l'excès de pouvoir, qui doit apprécier si la décision attaquée était légale à la date à laquelle elle a été prise, doit prendre en compte la situation de droit et de fait existant à cette date, on a coutume de dire que le juge de plein contentieux doit se placer à la date à laquelle il statue. Ce n'est que partiellement exact.

Lorsqu'il statue sur les droits du requérant, il doit se placer à la date à laquelle il rend sa décision.

Par contre, dans les contentieux de légalité, le juge de plein contentieux a pour fonction, non d'apprécier la légalité de la décision contestée en fonction de la règle de droit en vigueur à la date de cette décision, mais de se prononcer lui-même sur la situation du requérant. Il se place à la date à laquelle il statue pour déterminer la loi qui s'applique à la situation du demandeur. Pour apprécier la légalité de la décision attaquée devant lui, il doit prendre en compte la législation applicable à la date du fait générateur, mais peut être conduit à appliquer la loi en vigueur à la date à laquelle il statue pour pouvoir se prononcer complètement sur la situation du requérant.

C'est le cas dans les contentieux de légalité que sont, par exemple, le recours fiscal ou le recours contre une décision de refus de pension. Pour apprécier la légalité de la décision d'imposition ou de la décision de refus de pension, le juge se placera à la date du fait générateur, mais il peut être conduit à se placer à la date de sa propre décision. Il doit le faire en matière de pensions pour apprécier les droits du requérant lorsque de nouvelles dispositions législatives ou réglementaires sont intervenues. De même, en contentieux fiscal, le juge se prononce sur le bien-fondé d'une pénalité en fonction de la loi en vigueur à la date de l'infraction, mais doit se placer à la date à laquelle il statue pour appliquer une loi plus douce entrée en vigueur après l'infraction commise.

Voilà une différence juridique importante, liée à la différence d'objet entre le recours pour excès de pouvoir et le recours de plein contentieux, qui donne déjà de l'exercice des pouvoirs de pleine juridiction, par rapport aux pouvoirs de juge de l'excès de pouvoir, l'idée d'une certaine complexité. Cette impression se confirme lorsque l'on aborde la question pratique de la mise en œuvre par le juge de ses pouvoirs de pleine juridiction.

Cette apparente complexité n'est en réalité due qu'à la nature même de la pleine juridiction qui est d'abord de donner au juge la liberté de choisir les pouvoirs qui lui paraissent utiles pour régler le litige qui lui est soumis. D'où l'impression d'une mosaïque de situations.

B- L'exercice par le juge des pouvoirs de pleine juridiction.

La façon dont le juge administratif conçoit aujourd'hui l'exercice de ses pouvoirs de pleine juridiction est le résultat de la réflexion contemporaine sur sa mission, son office. Le juge s'accorde une grande liberté de choix dans les pouvoirs à mettre en œuvre, qui n'est limitée que par les textes ou par la nature des tâches.

1- La réflexion contemporaine sur l'office du juge administratif

La société a évolué. L'attente des justiciables aussi. Ce qui les intéresse, c'est moins de faire annuler une décision pour avoir la satisfaction d'avoir participé

au respect du principe de légalité que de voir leurs litiges réglés de façon complète, efficace et effective. Ce sont là les mots qui traduisent la réflexion sur l'office du juge, réflexion plus pragmatique que doctrinale, impliquant tant le recours pour excès de pouvoir que le recours de plein contentieux.

Le temps n'est plus à la division, à la séparation des catégories. Il est à la réunion, à la combinaison des pouvoirs du juge pour qu'il puisse remplir pleinement sa mission et donner toute l'efficacité souhaitée à ses décisions, qu'il puisse, autant que faire se peut, vider définitivement le litige.

2-La liberté du juge.

Cette liberté du juge se manifeste de deux façons : dans la qualification du recours et dans le choix des pouvoirs à mettre en œuvre.

a) La qualification des recours

En l'absence de texte, le juge administratif a l'entière liberté pour qualifier le recours ouvert contre une décision administrative. Il se détermine en fonction de la nature du litige et surtout des pouvoirs qu'il lui paraît utile d'exercer pour régler ce litige le plus complètement possible.

Il peut qualifier le recours en fonction de la nature du litige, tel est le cas du recours fiscal. Il peut aussi qualifier le recours dont il est saisi de recours de plein contentieux s'il estime qu'il pourra régler ainsi le litige plus efficacement que ne le permettrait le recours pour excès de pouvoir. La qualification dépend des pouvoirs qu'il se reconnaît.

En l'absence de texte, le juge a donc la liberté de mettre en œuvre ses pouvoirs de pleine juridiction. Le recours de plein contentieux n'est plus perçu comme une simple catégorie. Il est le pouvoir normal du juge de droit commun, qui peut ne pas l'exercer si des considérations le convainquent d'en rester au contrôle du juge de l'excès de pouvoir. Ce peut être le cas dans des matières techniques, soit qu'il estime que ses compétences ne lui permettraient pas réellement de statuer au fond (c'est le cas des autorisations de création de centrales nucléaires), soit qu'il estime que le contrôle de légalité est suffisant (on peut citer comme exemple les décisions fixant des tarifs).

b) La mise en œuvre des pouvoirs de pleine juridiction

-Dans l'exercice de ses pouvoirs de pleine juridiction, le juge peut être guidé par la loi.

On citera deux exemples : le pouvoir d'injonction et le contentieux des sanctions administratives

Lorsque la loi lui confère des pouvoirs particuliers de pleine juridiction, comme le pouvoir d'injonction, le juge ne peut mettre en œuvre que ces pouvoirs.

Comme il a déjà été dit, il peut enjoindre à l'administration soit de prendre une mesure d'exécution dans un sens déterminé, soit de réexaminer la demande et de prendre à nouveau une décision. Il ne peut pas par contre substituer sa décision à celle de l'administration et, par exemple, délivrer lui-même l'autorisation qui a été refusée, comme il pourrait le faire s'il exerçait ses pouvoirs généraux de pleine juridiction. D'ailleurs les dispositions législatives conférant au juge ce pouvoir d'injonction ne s'appliquent pas dans les contentieux qui relèvent par nature de la pleine juridiction, puisque le juge dispose alors de ces pouvoirs.

Dans le contentieux important aujourd'hui des sanctions administratives, les pouvoirs de pleine juridiction du juge s'exerceront différemment selon la rédaction de la loi. Si, pour une pénalité, la loi prévoit plusieurs taux, selon le comportement de l'administré, ou simplement un taux maximum, le juge, dans le premier cas, ne pourra retenir que l'un des taux prévus par la loi, dans le second il pourra librement moduler le taux.

- En l'absence de texte, le juge peut être amené à limiter lui-même la mise en œuvre des pouvoirs de pleine juridiction qu'il pourrait théoriquement exercer, pour des raisons pratiques, liées à la nature des tâches qui lui incomberaient.

L'éventail des situations est très large. En prenant deux contentieux importants relevant de la pleine juridiction, le contentieux de la responsabilité et le contentieux fiscal, on constate que le juge règle complètement le litige dans le contentieux de la responsabilité en condamnant l'administration et en fixant ainsi la créance du requérant, mais qu'en contentieux fiscal il fixe la base d'imposition, non l'impôt lui-même, alors que ses pouvoirs de pleine juridiction le lui permettraient. Tout simplement parce qu'il n'a pas tous les éléments et que l'administration est mieux outillée pour procéder au calcul de l'impôt.

Il peut, pour les mêmes raisons d'ordre pratique, parce qu'il n'a pas les éléments au dossier ou que l'ampleur de la tâche serait excessive par rapport à ses moyens, ne pas aller au bout de ses pouvoirs de pleine juridiction et choisir de renvoyer le requérant devant l'administration pour prendre les mesures qui finiront de régler le litige.

Ainsi dans le contentieux des installations classées, il peut, dans les circonstances de l'espèce, se borner à annuler un refus d'autorisation et à renvoyer le demandeur devant l'administration ou encore accorder l'autorisation sollicitée et renvoyer le dossier devant l'administration pour qu'elle fixe les prescriptions qui doivent assortir cette autorisation.

On peut prendre un dernier exemple dans le contentieux des pensions où le juge, à qui il appartient de se prononcer lui-même sur les droits des intéressés peut renvoyer à l'administration, et sous son autorité, le règlement de tel aspect du litige dans des conditions qu'il fixe.

Le juge peut donc choisir, au cas par cas, de ne pas exercer totalement ses pouvoirs de pleine juridiction s'il estime, après avoir exercé son contrôle juridictionnel, que certaines tâches seront plus efficacement remplies par l'administration. C'est là une illustration d'une réflexion faite par un universitaire français dans une chronique sur le recours pour excès de pouvoir et le recours de pleine juridiction : la pleine juridiction ne doit pas imposer au juge administratif un travail qui le transformerait en « bureau administratif » (4).

C'est là une différence essentielle entre le juge de l'excès de pouvoir qui contrôle l'administration, la légalité de ses décisions et le juge du plein contentieux qui peut exercer sa mission avec le concours de l'administration si le souci d'efficacité le conduit à retenir cette solution.

La mise en œuvre des pouvoirs de pleine juridiction paraît ainsi toute en nuance. C'est qu'elle doit avoir la souplesse adaptée à chaque nature de litige, à chaque dossier. Elle caractérise bien l'office actuel du juge administratif.

René Chapus, Droit du contentieux administratif, 13^{ème} édition, p.224.

Jean Romieu, conclusions sur les affaires jugées le 30 novembre 1906, Jacquin et autres.

Edouard Laferrière, Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, 1887.

Bernard Pacteau, Du recours pour excès de pouvoir au recours de pleine juridiction, chronique 1999.

FULL JURISDICTION ADMINISTRATIVE DISPUTE

Full jurisdiction administrative dispute is a term which the French administrative judiciary uses daily. Over time, a concrete evolution of the concept has occurred. Today, it is evident that the full jurisdiction administrative dispute has become an irreplaceable method used by administrative judges. The European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, which favours the use of the aforementioned dispute, has influenced this evolution.

Ključne riječi: *upravni spor pune jurisdikcije, žalba zbog prekoračenja
ovlasti, upravno sudovanje*