

JURISPRUDENCE DU CONSEIL
D'ETAT

Assemblée générale du contentieux
Dossier No 1965/398
Arrêt No 1966/683¹ en date du 3.6.1966.

TEXTE DE L'ARRET

OBJET DE LA REQUETE

"Un acte juridique décidant la mise à la retraite du sieur *Göl* avait été annulé par l'Assemblée générale du contentieux du Conseil d'Etat dans son arrêt No 473, en date du 4/12/1964. L'administration n'ayant pas exécuté cet arrêt, contrairement à la Constitution et à la loi organique du Conseil d'Etat, le requérant demande, d'une part réparation du préjudice correspondant à la privation de son traitement et des droits y afférents et, d'autre part, une indemnité de 50.000 L.T. pour la souffrance et la dépression morales que ce comportement injuste a provoqué à son encontre".

AU NOM DE LA NATION TURQUE

"Vu l'article 95 de la loi organique du Conseil d'Etat No 521 les décisions des sections contentieuses et de l'Assemblée générale du contentieux du Conseil d'Etat sont définitives et ont toute l'autorité juridique de la chose jugée. Contre ces décisions on ne peut recourir qu'aux voies légales prévues par ladite loi. Ainsi que l'exige l'article 132 de la Constitution de la République turque, l'administration doit agir, juridiquement ou matériellement, conformé-

1) Danıştay Kararlar Dergisi, Sayı : 103-104-105-106. Ankara, 1967, p. 113.

ment aux exigences des arrêts du Conseil d'Etat. D'autre part, l'article 84 de la loi du Conseil d'Etat prévoit qu'un recours devant le Conseil d'Etat, ou selon toute autre voie légale, ne peut suspendre l'exécution des actes administratifs ou des décisions juridictionnelles attaqués. La décision de mise à la retraite, prise en application de l'alinéa (e) de l'article 39 de la loi No 5434, a été annulée par l'Assemblée générale du contentieux du Conseil d'Etat dans un arrêt No 473 en date du 4/12/1964. En application des dispositions des lois citées ci-dessus l'exécution de cet arrêt, à compter du 30/1/1965, jour de sa notification à l'administration, est obligatoire. Un recours en révision de cet arrêt, ou tout autre motif, ne peuvent être considérés comme des excuses acceptables pour retarder son exécution. L'administration, en n'exécutant pas, malgré les dispositions explicites desdites lois, l'arrêt d'annulation qui la concerne a commis une grave faute de service et doit donc dédommager le requérant du préjudice qu'il en a subi.

C'est pourquoi l'administration devra, d'une part verser en indemnité au requérant les traitements dont celui-ci a été privé et les droits y afférents à compter du 30.1.1964, jour de la notification de l'arrêt No 473 en date du 4/12/1964, et ce jusqu'à la date où le requérant sera rétabli à son poste; d'autre part, elle devra lui verser la somme de 30.000 livres turques pour compenser la souffrance morale due au retard dans l'exécution de l'arrêt...". (3.6.1966).

NOTE : La sanction de l'inexécution des Arrêts du Conseil d'Etat

1 — La Constitution prescrit l'exécution des arrêts.

Selon la dernière phrase du 3^e alinéa de l'article 132 de la Constitution turque, l'administration et les organes exécutifs et législatifs ne peuvent, en aucun cas, modifier ou suspendre l'exécution des arrêts des tribunaux(*). Il est clair que les arrêts du Conseil d'Etat, aussi bien que ceux des autres tribunaux, doivent bénéficier de la protection de ladite disposition de la constitution. Et c'est

(*) Voir la traduction de la Constitution turque de 1961 dans les ANNALES, Nos 23-24-25, (1966), pp 267-337.

pourquoi la loi organique No 521 du Conseil d'Etat a prévu, dans son article 95/4, qu'au cas d'inexécution d'un arrêt du Conseil d'Etat par l'administration, les intéressés pouvaient former un recours en indemnité devant le Conseil d'Etat, correspondant au préjudice matériel et moral. Ainsi, légalement, un recours de pleine juridiction devient une sanction de l'inexécution des arrêts du Conseil d'Etat(*).

2 — La question du préjudice moral.

La jurisprudence du Conseil d'Etat exige, pour admettre l'existence d'un préjudice moral, une faute grave de service. Mais, dans le cas d'inexécution des arrêts du Conseil d'Etat, sans doute en raison de la violation d'une disposition constitutionnelle (art. 132), il n'est pas nécessaire que le requérant prouve l'existence d'une faute grave de service ou même d'une faute ordinaire, cette situation étant prévue par l'article 95 de la loi du Conseil d'Etat.

3 — Quelques considérations sur la nature du recours de pleine juridiction prévu par l'art. 95.

Quoique l'article 95 de la loi organique du Conseil d'Etat parle d'un recours de pleine juridiction comme s'il n'y avait rien de délicat dans la question, il nous paraît soulever quelques problèmes théoriques et pratiques. On peut en effet se demander quelle est la nature du recours de pleine juridiction de l'art. 95.

La loi organique du Conseil d'Etat semble envisager trois sortes de recours de pleine juridiction: 1°) le recours prévu par l'article 71 de ladite loi. Ce recours est lié à celui pour excès de pouvoir et envisage l'indemnisation du préjudice causé par un acte juridique de l'administration. Littéralement interprété par le Conseil d'Etat (8e section. Arrêt No 67/1935 en date du 18/4/1967 du Conseil d'Etat. *Amme idaresi Bülteni*, Sayı 14, p. 5). Cet article semble écarter la formation d'un recours de pleine juridiction contre un acte administratif, indépendamment d'un recours en annulation.

2°) L'article 72 prévoit un recours de pleine juridiction indépendant d'un recours pour excès de pouvoir car il s'agit ici d'un re-

(*) Voir la traduction française de la loi No 521 sur le Conseil d'Etat dans ce No des ANNALES, supra pp 445 à 521.

cours en indemnisation du préjudice causé par un acte matériel de l'administration. Dans le recours de l'art. 95 il n'est pas question d'un acte matériel. En effet, c'est l'inertie de l'administration (parce qu'elle ne fait rien pour exécuter l'arrêt du Conseil d'Etat) qui est en cause. D'ailleurs, en droit administratif turc (ainsi qu'en droit administratif français), si l'administration reste muette, cela est considéré comme un acte juridique implicite. L'inertie de l'administration ne peut donc être considérée comme un acte matériel. D'où l'on peut conclure que le recours de pleine juridiction de l'article 72 a une portée différente de celui prévu par l'article 95.

3°) L'article 30/c de la loi du Conseil d'Etat est un recours de pleine juridiction relevant des contrats administratifs. Il ne concerne pas le problème envisagé ici.

Avant de préciser la nature du recours prévu par l'art. 95, il faut encore déterminer si le requérant, ayant obtenu l'annulation d'un acte, est ou non obligé de recourir ensuite à l'administration, en se fondant sur l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, pour en demander l'exécution. La nature de l'autorité de la chose jugée, l'art. 132 de la Constitution et l'article 95 de la loi No 521 exigent une exécution spontanée des arrêts. On peut en conclure que l'intéressé n'a pas à intenter un recours administratif et qu'il peut toujours former un recours de pleine juridiction devant le Conseil d'Etat sans que ce nouveau recours soit limité par un délai déterminé, l'autorité de la chose jugée exprimant la vérité, à moins que celle-ci ne soit contredite par un autre arrêt. Mais le Conseil d'Etat (5e section No 67/3158, en date du 24/5/1967. Amme İdaresi Bülteni, Sayı 14 p. 4), exige d'abord un recours administratif gracieux demandant l'exécution de l'arrêt du Conseil d'Etat et limite ce recours par un délai de 10 ans, sans doute à partir du jour où l'arrêt est notifié à l'intéressé.

Cet arrêt de la 5e section du Conseil d'Etat pose un autre problème assez délicat. A la suite du recours devant l'administration le requérant doit-il attendre, si celle-ci reste muette, pendant trois mois? Ou bien doit-il attendre l'expiration d'un délai suffisant déterminé selon les données propres à chaque cas? La question n'est importante que s'il s'agit de cas où l'administration peut exécuter l'arrêt dans un délai inférieur à trois mois. Car, dans ce cas, l'in-

téressé ne sera pas obligé d'attendre pendant trois mois et il pourra former un recours de pleine juridiction dans un délai moindre. En tout cas, pour le moment, on peut dire qu'une inertie administrative durant trois mois doit être considérée comme un refus d'exécution de l'arrêt du Conseil d'Etat. Mais le recours de pleine juridiction, selon la procédure de l'art. 95, n'exige pas en même temps une demande d'annulation de ce refus implicite, ainsi qu'il ressort de l'arrêt ci-dessus et, indirectement, dudit article 95 qui parle simplement d'un recours de pleine juridiction.

En conséquence tout cela établit à notre avis que, dans le droit administratif turc, en dehors des recours de pleine juridiction prévus par les articles 30, 71 et 72, il existe un type indépendant (puisque l'article 71 est interprété littéralement) de recours de pleine juridiction, (comme dans le cas des litiges naissant des contrats administratifs), et que ce dernier peut être qualifié de *recours-sanction*. En effet, les conditions d'ouverture du recours (formation d'une sorte de recours préalable devant l'administration, quoiqu'il ne s'agisse pas d'un recours selon l'art. 72; délai de 10 ans; demande d'indemnisation, indépendamment de tout recours pour excès de pouvoir, ainsi que le prévoit l'art. 71), son but et ses conséquences (allocation d'une assez grosse somme prétendant correspondre au préjudice moral du requérant, ce qui montre en réalité que c'est le Conseil d'Etat lui-même qui veut s'imposer à l'administration), prouvent qu'il s'agit d'un recours-sanction, d'une sorte de recours de pleine juridiction indépendant des autres.

Il nous reste maintenant deux cas à évoquer : 1°) celui où l'administration continue à ne pas exécuter l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, tout en payant la somme à laquelle elle vient d'être condamnée à la suite d'un recours de pleine juridiction prévu par l'art. 95. On peut alors dire qu'il n'y a pas d'autre sanction juridique, car la juridiction administrative ne peut se substituer à l'administration. Pourtant, il ne faut pas oublier que la Cour des Comptes peut conclure à la responsabilité personnelle des agents en ce qui concerne la condamnation de l'administration avec les conséquences financières qui en découlent. 2°) le cas où l'administration n'exécute pas le second arrêt du Conseil d'Etat. Existe-t-il, dans ces conditions, une autre sanction juridique assez efficace? Cette question est à notre avis, très importante, car si la réponse que l'on y donne est

négative on aura raison de dire que le droit administratif est un droit auquel il manque une sanction efficace et qu'il est, en quelque sorte, dans la même situation que le droit international public. Mais, pour éviter ce résultat déplorable, nous pensons qu'il y a une dernière possibilité : c'est de former un recours devant les tribunaux judiciaires fondé sur la responsabilité personnelle des agents. L'art. 13 de la loi sur les fonctionnaires de l'Etat ne peut être considéré comme un obstacle à un tel recours car, ici, il ne s'agit plus d'un préjudice causé par le personnel administratif dans les limites de ses attributions et fonctions, ainsi que le prévoit ledit article(*) mais bien plutôt d'une faute personnelle qui équivaut à une violation de la Constitution. Faut-il rappeler que l'art. 8/2 de la Constitution déclare "les dispositions de la constitution sont des normes juridiques fondamentales qui engagent les organes législatif, exécutif, et judiciaire, les autorités administratives et les individus".

Ainsi l'article 132 est sciemment méprisé par l'agent public (en Turquie ce sont surtout les ministres) et, par suite, une interprétation trop large de l'art. 13 de la loi sur les fonctionnaires de l'Etat aboutirait au résultat scandaleux que nous venons d'indiquer.

Dr. Yıldızhan YAYLA

Assistant de droit administratif

(*) Voir la traduction de la Loi No 657 du juillet 1965 sur les fonctionnaires de l'Etat dans les ANNALES, Nos 23-24-25 (1966) pp. 495-575).