

L'action collective en droit administratif

Philippe Bélaval, Laurence Helmlinger, Patrick Mindu, Anne Courreges, Alain
Levasseur, Yves Strickler

► **To cite this version:**

Philippe Bélaval, Laurence Helmlinger, Patrick Mindu, Anne Courreges, Alain Levasseur, et al..
L'action collective en droit administratif: Groupe de travail interne au Conseil d'Etat - France. 2009.
<hal-00685958>

HAL Id: hal-00685958

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00685958>

Submitted on 10 Apr 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

5.05.2009

L'ACTION COLLECTIVE

EN

DROIT ADMINISTRATIF

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL
SUR L'ACTION COLLECTIVE EN DROIT ADMINISTRATIF

Introduction	P. 4
I. Etat des lieux : problématique et contexte	P. 6
1. Le poids du contentieux administratif sériel	P. 6
2. L'impossibilité juridique d'une action syndicale ou associative pour la défense d'intérêts individuels	P. 10
3. Les palliatifs à l'absence d'une procédure d'action collective	P. 13
• l'article 2 du décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983	P. 13
• la procédure de demande d'avis	P. 14
II. Nature et portée d'une action collective en droit administratif	P. 14
1. Définition	P. 14
2. Le choix d'une action déclaratoire en reconnaissance de droits ou de responsabilité	P. 15
3. La question de la détermination du groupe d'intérêt et de la portée de l'autorité de la chose jugée	P. 17
4. La question des validations législatives	P. 19
III. Propositions procédurales	P. 21
1. Recevabilité	P. 21
• quant à la qualité du requérant	P. 21
• quant à l'objet de la requête	P. 22
• quant aux règles procédurales	P. 23
• procédure applicable aux actions collectives irrecevables	P. 24
2. Compétence et traitement des connexités	P. 24
• compétence	P. 23
• concours entre actions collectives de même objet	P. 25
• concours entre actions collectives et requêtes individuelles	P. 25
3. Effet de l'action collective et portée du jugement	P. 27
4. Publicité de l'action et du jugement	P. 28

5. Exécution individuelle de la chose jugée	P. 29
6. Voies de recours	P. 31
• appel et cassation.....	P. 31
• règlement de juges	P. 31
IV. Propositions pour un renforcement juridique et administratif de <i>Juradinfo</i>	P. 31
V. Autres propositions	P. 33
Conclusion	P. 33
Annexes	P. 35
1. Lettre de mission	P. 36
2. Composition du groupe de travail et liste des personnes auditionnées	P. 38
3. Proposition de dispositions législatives et réglementaires	P. 39

INTRODUCTION :

Aux termes de la lettre de mission qui lui a été adressée, le 24 juin 2008, par le Vice-président du Conseil d'Etat ¹, il appartenait au groupe de travail présidé par M. Philippe BELAVAL, chef de la mission d'inspection des juridictions administratives ², dont le présent rapport constitue la synthèse des travaux, « *d'examiner dans quelle mesure et à quelles conditions, l'instauration d'une action collective pourrait offrir une alternative efficace au traitement des contentieux dits de série et si, au-delà de cet objectif, elle est susceptible d'offrir aux justiciables placés dans la même situation qui entendent contester la légalité de décisions similaires ou faire valoir des droits identiques une voie adéquate et pertinente* ».

L'action collective peut être sommairement définie comme la procédure permettant à une personne d'exercer, au nom d'un groupe ayant les mêmes intérêts, une action en faveur des membres de ce groupe.

S'agissant de l'action collective administrative, l'idée première est d'offrir un cadre procédural alternatif aux contentieux dits de série, qui assure tout à la fois une sécurité juridique accrue (mieux appréhender une question de principe sans risquer d'éluider des situations distinctes) et une économie matérielle (éviter la gestion concrète d'une multiplicité de requêtes identiques appelant une même réponse). De ce point de vue, les réflexions du groupe de travail se sont inscrites dans une recherche d'efficacité qui a essentiellement pour objet d'améliorer le service rendu au justiciable tout en réduisant le coût du traitement d'un dossier contentieux pour la collectivité publique, qu'il s'agisse, du reste, tant du coût pour les juridictions elles-mêmes que pour les administrations attraites devant elle.

L'instauration d'une action collective administrative n'aura, toutefois, pas pour seul effet de créer une alternative au traitement des contentieux de série tels que la juridiction administrative les connaît déjà. La commission de réforme de l'accès au droit et à la justice présidé par Paul BOUCHET avait déjà, en son temps, préconisé le développement de l'action de groupe, notamment dans le domaine du droit administratif, comme l'un des moyens d'améliorer l'accès de tous et notamment des plus démunis au droit et à la justice ³.

Une telle action aura, en effet, nécessairement pour effet de permettre à des administrés de se voir reconnaître des droits qu'ils auraient sinon négligés, faute d'exercer eux-mêmes une voie de recours individuelle et faute pour l'administration de tirer spontanément des conséquences générales de décisions juridictionnelles individuelles. On peut, en outre, penser qu'elle sera susceptible de susciter de nouvelles stratégies contentieuses de la part de syndicats ou d'associations, dans des domaines qui ne sont pas nécessairement aujourd'hui les domaines privilégiés des contentieux sériels, soit, à l'heure actuelle, le contentieux de la fonction publique ou des taxes fiscales. Des actions plus proprement

¹ cf. annexe 1

² cf. composition du groupe de travail et personnes auditionnées en annexe 2

³ rapport de la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice, P. BOUCHET, D. CHARVET et B. FRAGONARD, mai 2001, P. 21

militantes pourraient ainsi naître dans le domaine de la fiscalité générale ou de la responsabilité de la puissance publique.

Si le groupe de travail a estimé légitime de poursuivre ces deux objectifs – substitut aux contentieux sériels tels que le juge administratif les connaît depuis près d’une vingtaine d’années et ouverture de nouveaux droits et de nouvelles actions - , il a, d’abord, cherché des réponses procédurales propres à assurer le premier. Il s’est, en outre, montré soucieux d’éviter que l’action collective ne donne prise au développement artificiel d’un contentieux qui ne répondrait pas à un véritable enjeu social.

A titre liminaire, il convient d’indiquer que le groupe de travail n’a pas trouvé dans les éléments de droit comparé qu’il a pu consulter des indications décisives pour ses propositions. L’étude de droit comparé faite par le groupe de travail sur l’action de groupe présidé par MM. Guillaume CERUTTI et Marc GUILLAUME désignait, parmi les pays qui connaissaient une telle action, le Québec et le Portugal comme ceux qui la mettaient notamment en œuvre dans des contentieux de type administratif ⁴. Vérification faite, néanmoins, l’action populaire de droit portugais ⁵ s’apparente davantage à la logique de l’intérêt à agir du recours pour excès de pouvoir qu’à celui de l’action collective telle qu’elle est envisagée, au sens du présent rapport. En effet, selon les termes d’Antonio HENRIQUES GASPAS, juge conseiller à la Cour Suprême de justice, « *les droits pouvant être l’objet de l’action populaire doivent appartenir ... aux catégories des intérêts diffus et des droits collectifs* » et non donc à une somme d’intérêts individuels. Quant au recours collectif de droit québécois ⁶, il est trop empreint de la logique anglo-saxonne de la class action pour être, en l’état, transposable.

Le groupe de travail a évidemment examiné avec intérêt les projets et propositions de loi qui ont été déposés en faveur d’une action de groupe en matière de consommation, et en particulier le projet de loi en faveur des consommateurs qui avait été déposé sous la précédente législature ⁷. Lors de ses auditions, le groupe de travail a pu être informé du projet de loi actuellement en préparation, étant toutefois précisé que celui-ci ne faisant, à cette date, l’objet d’aucun arbitrage, il n’est pas en mesure d’en détailler la teneur.

Il convient, toutefois, de souligner que ces projets procèdent, pour l’essentiel, de la volonté de pallier la disproportion qui prévaut, dans nombre de litiges de consommation, entre la faiblesse du préjudice pécuniaire personnellement subi par chacune des victimes et le profit global que peut ainsi impunément retirer d’un comportement illicite un acteur économique. De telles préoccupations ne sont nullement prégnantes, dans le champ du contentieux administratif. Mais s’il ne procède pas des mêmes prémisses et ne répond pas aux mêmes préoccupations, le mécanisme juridique que le groupe de travail entend proposer révèle, néanmoins, une convergence d’approche avec celui qui avait été retenu par le projet de loi en faveur des consommateurs précité, déposé et débattu lors de la précédente législature.

⁴ rapport sur l’action de groupe, G. CERUTTI et M. GUILLAUME, décembre 2005, P. 6 et 7

⁵ cf. « L’action populaire en droit portugais : les nouveaux usages d’une procédure centenaire », A. HENRIQUES GASPAS, colloque de la Cour de cassation « Les actions collectives : points communs et divergences des expériences américaines et européennes », 2 juin 2005

⁶ articles 999 et suivants du code de procédure civile

⁷ n° 3430

I. ETAT DES LIEUX : PROBLEMATIQUE ET CONTEXTE

1. Le poids du contentieux administratif sériel

La notion de série ou de contentieux sériel peut être définie comme une pluralité de requêtes rédigées de façon plus ou moins similaires qui mettent en cause, par des moyens identiques ou non, la légalité de mesures individuelles déclinées à l'identique à l'encontre d'administrés dans la même situation juridique ou la responsabilité d'une ou plusieurs personnes publiques à l'égard de victimes placées dans la même situation.

Cette notion doit être distinguée de celle de contentieux de masse, fréquemment utilisée, depuis quelques années, pour décrire l'une des mutations apparues au sein de la juridiction administrative. L'expression de contentieux de masse a, en effet, une portée plus large puisqu'elle vise habituellement des contentieux dirigés contre des décisions de même nature qui soulèvent une typologie de moyens récurrents mais sans nécessairement trouver leur source dans une unique question de droit, en quelque sorte, générique.

Dans l'histoire contemporaine de la justice administrative, la notion de contentieux sériel est née, selon toute vraisemblance, avec le contentieux dit du « cumul du supplément familial de traitement » qui, dans les années 1991 et 1992, a donné lieu à 27 000 requêtes⁸ devant les juridictions administratives. Par des voies procédurales diverses (excès de pouvoir ou plein contentieux) et par des moyens plus ou moins imaginatifs, ces requêtes tendaient toutes à voir consacrer l'illégalité de la position de l'administration française, tous employeurs publics confondus, selon laquelle le bénéfice du supplément familial de traitement dû aux fonctionnaires au titre de leurs enfants à charge n'était accordé qu'à l'un des deux parents, lorsqu'ils avaient, tous les deux, la qualité de fonctionnaire.

Cette série fondatrice fut à l'origine de deux modifications procédurales : l'imposition du droit de timbre⁹, aujourd'hui abandonné¹⁰, et l'extension du champ des ordonnances¹¹ aux « *requêtes relevant d'une série, qui présentent à juger en droit et en fait, pour la juridiction saisie, des questions identiques à celles qu'elle a déjà tranchées ensemble par une même décision passée en force de chose jugée* »¹². La notion de série, déjà utilisée dans les

⁸ chiffre donné par D. CHABANOL in « Commentaire de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative : Un printemps procédural pour la juridiction administrative », AJDA 1995, p. 388

⁹ art. 44 de la loi de finances pour 1994 du 30.12.1993

¹⁰ art. 2 de l'ordonnance n° 2003-1235 du 22.12. 2003 relative à des mesures de simplification en matière fiscale et supprimant le droit de timbre devant les juridictions administratives

¹¹ procédure permettant aux présidents de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, au vice-président du tribunal administratif de Paris et aux présidents de formation de jugement de statuer seul sans audience.

¹² art. 64 de la loi n° 95-125 du 8.02.1995 codifié, à l'époque, à l'art. L. 9 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

textes relatifs à l'aide juridictionnelle ¹³, faisait ainsi son apparition dans code de justice administrative, sans, toutefois, qu'une définition en soit donnée dans ce code.

Un an plus tard, la juridiction administrative connaissait une deuxième série significative qui portait sur la compatibilité avec l'article 95 du Traité instituant la Communauté européenne, des taxes parafiscales prélevées sur les horticulteurs et les pépiniéristes par le Comité national interprofessionnel de l'horticulture florale et ornementale et des pépinières (CNIH). Plus modeste dans son ampleur (quelques 5 000 à 6 000 requêtes), elle a présenté la particularité d'avoir mobilisé successivement le tribunal administratif de Paris puis de Melun, la cour administrative d'appel de Paris et le Conseil d'Etat, le tribunal administratif de Paris ayant donné satisfaction aux requérants et le CNIH s'étant pourvu en appel puis en cassation dans l'ensemble des dossiers.

A la fin des années 90, consciente des pertes d'énergie que la gestion de ces séries induisait en première instance, en appel puis en cassation, la juridiction administrative a cherché à s'organiser, sous l'égide de la section du contentieux du Conseil d'Etat. Un premier groupe de travail a été lancé lors de la réunion des chefs de juridiction de 1999. Il a déposé son rapport en février 2000. Celui-ci a donné lieu aux réflexions d'un nouveau groupe de travail qui ont débouché sur un rapport en date de mars 2001.

Ces travaux ont donné naissance à *Juradinfo*, dispositif de partage d'information entre les juridictions destiné à détecter les séries et à organiser, de façon concertée, leur traitement de manière à « *retenir les flux en amont, c'est-à-dire au niveau de chaque tribunal administratif, jusqu'à ce que les solutions relatives à des têtes de séries soient devenues définitives, soit en l'absence d'appel, soit à la suite de l'intervention d'une décision d'appel et, le cas échéant, de cassation* » ¹⁴. Dans la pratique, lorsqu'une série dépasse le ressort d'un seul tribunal, ce dispositif concerté suppose la désignation d'un tribunal « chef de file » chargé de juger, en avant-garde, et de permettre, le cas échéant, l'épuisement des voies de recours.

Juradinfo demeure, à ce jour, un dispositif d'administration de la justice interne aux juridictions administratives, qui n'a pas d'existence textuelle, et est opaque pour les justiciables et leurs conseils.

¹³ art. 38 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique : « La contribution versée par l'Etat est réduite, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, lorsqu'un avocat, un avoué ou un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation est chargé d'une série d'affaires présentant à juger des questions semblables. »

art. 109 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 : « La part contributive versée par l'Etat à l'avocat choisi ou désigné pour assister plusieurs personnes dans un litige reposant sur les mêmes faits et comportant des prétentions ayant un objet similaire est, sur décision du juge, réduite dans une proportion minimum de 30 % pour la deuxième affaire, de 40 % pour la troisième, de 50 % pour la quatrième et de 60 % pour la cinquième et s'il y a lieu pour les affaires supplémentaires. »

¹⁴ rapport du groupe de travail présidé par D. LABETOULLE sur la gestion des séries par la juridiction administrative, mars 2001

Depuis l'année 2000, environ 200 séries ont été gérées par *Juradinfo*, toutes n'ayant pas donné lieu à un classement en série nationale. Parmi les plus importantes, peuvent être citées :

- la série relative à la compatibilité avec l'article 93 du Traité instituant la Communauté européenne, de la taxe sur les achats de viande et de produits à base de viande, due par les personnes qui réalisent des ventes au détail de ces produits, affectée au financement de l'équarrissage ;

- la série dite Griesmar du nom du premier arrêt rendu par le Conseil d'Etat sur le sujet ¹⁵, relative à la discrimination existant dans le droit des pensions entre les hommes et les femmes, concernant, d'une part, le bénéfice d'une bonification, et, d'autre part, le droit à la jouissance immédiate d'une pension, pour avoir assuré, sous certaines conditions, l'éducation de ses enfants ;

- la série relative au droit des agents de la fonction publique hospitalière, domiciliés dans un département d'outre-mer et affectés en France métropolitaine, à bénéficier de l'indemnité d'éloignement ;

- la série dite ASA POLICE relative au droit à l'avantage spécifique d'ancienneté due aux fonctionnaires de police affectés dans les quartiers urbains particulièrement difficiles ;

- la série initiée par les organismes de gestion des écoles catholiques (OGEC) tendant à ce que l'Etat soit condamné à réparer le préjudice résultant pour eux de l'obligation d'acquitter, au titre des maîtres qu'ils emploient, la part patronale de cotisation sociale afférente au régime de retraite et de prévoyance des cadres.

En 2005 ¹⁶, la rédaction des dispositions précitées relatives aux ordonnances sur les séries qui, à la faveur de la nouvelle codification du code de justice administrative ¹⁷, étaient devenues le 6° de l'article R. 222-1, a été modifiée afin de permettre aux présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel de prendre des ordonnances sur le fondement d'un arrêt ou d'un avis contentieux du Conseil d'Etat. A cette occasion, la rédaction de ces dispositions a été précisée sans, toutefois, que la notion de série ne fasse toujours l'objet d'une définition ¹⁸.

Les données statistiques sur l'activité des tribunaux administratifs permettent d'évaluer le poids de ces contentieux sériels.

¹⁵ CE, 29.07.2002, n° 141112, Leb. P. 284

¹⁶ art. 2 du décret n° 2005-911 du 28.07.2005 modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative

¹⁷ ordonnance n° 2000-387 du 4.05.2000 et décret n° 2000-388 du 4.05.2000

¹⁸ art. R. 222-1 : « Les présidents de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, le vice-président du tribunal administratif de Paris et les présidents de formation de jugement des tribunaux et des cours peuvent, par ordonnance : ... 6° Statuer sur les requêtes relevant d'une série, qui, sans appeler de nouvelle appréciation ou qualification de faits, présentent à juger en droit, pour la juridiction saisie, des questions identiques à celles qu'elle a déjà tranchées ensemble par une même décision passée en force de chose jugée ou à celles tranchées ensemble par une même décision du Conseil d'Etat statuant au contentieux ou examinées ensemble par un même avis rendu par le Conseil d'Etat en application de l'article L. 113-1. »

Ainsi, entre 2000 et 2008, le nombre des entrées devant les tribunaux administratifs enregistrées comme appartenant à une série s'établit comme suit :

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
13 083	11 206	5 387	9 638	13 454	10 121	5 772	5 151	5 502

Au 1^{er} janvier 2008, le nombre des dossiers en instance devant les tribunaux administratifs appartenant à une série s'élevait à 14 453 ¹⁹.

Le mécanisme des ordonnances a, il est vrai, allégé le travail du juge administratif et surtout a contribué à la création d'un véritable « circuit parallèle » de traitement de ces dossiers dans les juridictions. Dès qu'elles sont détectées et identifiées comme telles, les requêtes relevant d'un contentieux sériel font, en effet, l'objet d'un traitement particulier, sous l'égide du chef de juridiction ou du président de la chambre concernée, le plus souvent, confié à des assistants du contentieux et des assistants de justice. Ces dossiers échappent donc au circuit contentieux de droit commun, sous la seule responsabilité d'un président. Ils ne sont ni instruits, ni rapportés par les rapporteurs. Ils ne font pas davantage l'objet de conclusions de la part des rapporteurs publics, hormis, le cas échéant, sur une « tête de série » identifiée comme telle, de sorte que la majorité des magistrats n'ont pas à en connaître.

Cet allègement du travail juridictionnel proprement dit n'est pas négligeable, loin s'en faut. Il n'en demeure pas moins que, pour le greffe d'une juridiction, la charge de travail qu'occasionne une requête appartenant à une série génère un travail identique à celui d'un dossier ordinaire, sous la seule réserve de l'organisation de l'audience. Accessoirement, le coût de traitement d'un tel dossier, en termes notamment de frais matériel et de frais postaux, n'est pas significativement différent de celui d'un dossier ordinaire.

De surcroît, ces dossiers sériels causent, pour le juge, une insatisfaction à un double titre : a priori, totalement similaires, ils n'appellent qu'un travail standardisé de reproduction d'une solution définitivement acquise. C'est, du reste, la raison même des ordonnances qui ne peuvent être prises sur le fondement du 6^o de l'article R. 211-1, ainsi qu'on l'a vu précédemment, que si la requête « *présente à juger en droit ... des questions identiques à celles ... déjà tranchées* », « *sans appeler de nouvelle appréciation ou qualification de faits* » ²⁰. Une telle réitération à l'identique d'une solution juridiquement acquise n'apparaît pas justifier la mobilisation d'un magistrat, fut-ce dans le cadre simplifié d'une telle procédure.

En réalité, le seul apport qui participe d'un travail juridictionnel tient dans la vérification que la requête relève bien de la même problématique que celle déjà jugée. Or, pris dans la mécanique de gestion des grands nombres, le risque est réel de ne pas identifier les particularités d'une situation, les requérants ou leurs conseils, le défendeur et, à leur suite, le

¹⁹ ces chiffres, issus des rapports annuels du Conseil d'Etat, doivent être pris avec prudence, en raison des modalités variables d'identification statistique des séries. Mais tout laisse à penser que s'il existe une marge d'erreur, elle ne peut être que dans une sous-évaluation et non dans une sur-évaluation des séries.

²⁰ le Conseil d'Etat a eu l'occasion de juger, sous l'empire de la précédente rédaction du 6^o de l'article R. 222-1, que ces dispositions « *permettent au juge de statuer par ordonnance sur les requêtes relevant d'une série, dès lors que ces contestations ne présentent à juger que des questions qu'il a déjà tranchées par une décision passée en force de chose jugée et que les données de fait susceptibles de varier d'une affaire à l'autre sont sans incidence sur le sens de la solution à donner aux litiges* » (CE, 20.05.2005, Reboul, n^o 267836, Leb. T.P. 1049)

juge opérant par duplication, plus ou moins automatisée, des mêmes considérations. Ainsi, la seule difficulté de la gestion de la série dite du « cumul du supplément familial de traitement », une fois la question de droit tranchée par le Conseil d'Etat, a été de débusquer dans la masse des requêtes présentées, de façon stéréotypée, par des requérants apparemment mariés à un fonctionnaire ou à un agent public dont le statut, en la matière, y était assimilé, ceux d'entre eux qui étaient, en réalité, mariés à un agent de l'Etat ou d'une entreprise publique dont le statut ne faisait pas obstacle au cumul des avantages familiaux. Les requérants n'ayant aucune conscience des incidences juridiques que pouvait avoir le statut exact de leur conjoint ne s'étaient pas, pour la plupart, donnés la peine de le préciser explicitement ou, du moins, ne l'avaient pas fait avec évidence et clarté.

Il faut ajouter que nombre de séries se sont ramifiées en « sous-séries », soit ab initio, les requérants qui mettaient en cause une même question de droit se trouvant, en réalité, dans des situations juridiques différentes appelant du reste ou non des solutions différentes, soit successivement, les premières solutions rendues conduisant, de la part des pouvoirs publics, à des évolutions juridiques qui appelaient des solutions renouvelées. La série dite Griesmar est tout à fait typique de ce phénomène. A partir d'une question de droit unique, la discrimination opérée entre les hommes et les femmes, elle s'est subdivisée en différentes branches selon que les requêtes portaient sur le droit à la bonification ou sur le droit à la jouissance immédiate de la pension, selon que les requérants appartenaient à la fonction publique de l'Etat ou à la fonction publique territoriale ou hospitalière, selon qu'ils contestaient la concession de leur pension ou le refus de sa révision, selon que leur requête était ou non antérieure aux dispositions législatives prises par les pouvoirs publics pour faire échec à la jurisprudence initiale, selon qu'ils invoquaient alors ou non des moyens propres à écarter l'application de la loi nouvelle etc ... Une fois les questions de droit successivement tranchées, la gestion de « la » série dite Griesmar se transforma donc en un « jeu des multiples familles » dans lequel chaque dossier devait être rattaché à la référence jurisprudentielle topique.

L'inanité de devoir gérer un grand nombre de requêtes sans rapport avec le nombre des questions qu'elles posent effectivement, culmine en présence de requêtes rédigées à l'identique, manifestement inspirées par un même auteur, et signées par des intéressés à peine conscients de s'engager personnellement dans un procès administratif. Les réactions téléphoniques ou écrites qu'ils ont à l'égard d'interpellations du greffe en témoignent parfois. Alors même que ces « requêtes-pétitions » montrent qu'une organisation collective, généralement syndicale, a présidé à la démarche contentieuse ²¹, le droit administratif contraint, néanmoins, les intéressés à procéder par voie de requêtes individuelles.

2. L'impossibilité juridique d'une action syndicale ou associative pour la défense d'intérêts individuels

La jurisprudence Syndicat des patrons-coiffeurs de Limoges a consacré, en droit administratif, le principe de droit processuel résumé par l'adage « *nul ne plaide par procureur* », en ces termes : « *S'il appartient aux syndicats professionnels de prendre en leur propre nom la défense des intérêts dont ils sont chargés, ils ne peuvent intervenir au nom d'intérêts particuliers, sans y être autorisés par un mandat spécial* » ²².

²¹ cf. notamment parmi de nombreuses autres, la série susmentionnée dite ASA POLICE

²² CE, 28.12.1906, GAJA n° 18 et Leb. P 977

Cette jurisprudence interdit donc à un syndicat ou une association de porter une action de principe contre des actes individuels qui font grief à ses membres ou aux personnes qu'il s'est donné vocation à représenter. L'action faite, au nom d'un intérêt collectif, ne peut porter que sur des dispositions réglementaires de portée générale ou sur des actes individuels dits positifs qui, en octroyant un avantage ou en donnant satisfaction à une personne, sont de nature à léser les intérêts ou les droits de tous ceux qui pouvaient également y prétendre.

Le principe selon lequel « *nul ne plaide par procureur* » a, dans une certaine mesure, été confirmé par le Conseil constitutionnel, on y reviendra, qui a estimé, s'agissant des actions susceptibles d'être introduites par les organisations syndicales en matière de licenciement des salariés, que « *s'il est loisible au législateur de permettre à des organisations syndicales représentatives d'introduire une action en justice à l'effet non seulement d'intervenir spontanément dans la défense d'un salarié mais aussi de promouvoir à travers un cas individuel, une action collective, c'est à la condition que l'intéressé ait été mis à même de donner son assentiment en pleine connaissance de cause et qu'il puisse conserver la liberté de conduire personnellement la défense de ses intérêts et de mettre un terme à cette action* »²³.

Ce principe ne connaît, dans le champ du contentieux administratif, que deux correctifs textuels :

- l'article L. 413-2 du code de l'environnement (ex art. L 252-5 du code rural), rappelé par l'article R. 431-5 du code de justice administrative, aux termes duquel : « *Lorsque plusieurs personnes physiques identifiées ont subi des préjudices individuels qui ont été causés par le fait d'une même personne et qui ont une origine commune, dans les domaines mentionnés à l'article L. 142-2, toute association agréée au titre de l'article L. 141-1 peut, si elle a été mandatée par au moins deux des personnes physiques concernées, agir en réparation devant toute juridiction au nom de celles-ci* ».

Ces dispositions n'ont, à la connaissance du groupe de travail, jamais fait l'objet d'une utilisation pertinente devant les juridictions administratives.

- l'article R. 779-9 du code de justice administrative aux termes duquel : « *Les associations régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans et se proposant, par leurs statuts, de lutter contre les discriminations peuvent exercer les actions en justice qui naissent de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 en faveur de la victime d'une discrimination* ».

Ces dispositions issues du décret n° 2008-799 du 20 août 2008 sont trop récentes pour pouvoir en tirer un quelconque bilan.

Donc, en l'état du droit, lorsque des personnes se voient opposer des décisions dites négatives : refus de reconnaissance d'un droit ou imposition d'une obligation, une organisation syndicale ou associative qui les représente ou aurait vocation à le faire ne peut introduire une action en leur lieu et place.

A défaut d'action collective, il est vrai, que depuis la jurisprudence David²⁴, les conditions de recevabilité d'une requête collective ont été assouplies. Ainsi, désormais, « *les*

²³ C. const., 25.07.1989, n° 89-257 DC, loi modifiant le code du travail et relative à la prévention du licenciement économique et au droit à la conversion, § 24

conclusions d'une requête collective, qu'elles émanent d'un requérant qui attaque plusieurs décisions ou de plusieurs requérants qui attaquent plusieurs décisions, sont recevables dans leur totalité si elles présentent entre elles un lien suffisant ». De surcroît, l'instruction de ces requêtes a été simplifiée pour permettre que l'ensemble des actes de la procédure, à l'exception, toutefois, de la notification du jugement lui-même, soit accompli auprès du seul mandataire des requérants qui, à défaut d'une autre désignation, est constitué par le premier dénommé sur la requête ²⁵.

L'exemple du contentieux porté par plusieurs centaines d'adhérents de la Mutuelle de retraite de la fonction publique pour rechercher la responsabilité de l'Etat, en raison des fautes commises dans le contrôle qu'il devait exercer sur celle-ci atteste, toutefois, des limites d'une telle action ²⁶. En effet, outre que le caractère collectif de la requête ne dispense pas le greffe du tribunal de répertorier rigoureusement le nom et l'adresse de l'ensemble des requérants (ce qui, dans ces deux jugements, occupent respectivement douze et vingt-trois pages de visa) et, on l'a dit, de notifier à chacun d'entre eux, avec les frais que cela induit, le jugement rendu, la requête collective reste d'un maniement incertain pour articuler règlement des questions de principe et solutions individuelles.

Ainsi, en l'espèce, si le tribunal administratif de Paris a pu statuer sur le principe de la responsabilité de l'Etat en retenant « *qu'en s'abstenant de procéder aux contrôles, prévus par les articles L. 531-1 et suivants du code de la mutualité, de la situation financière et des conditions d'exploitation de l'UNMRIFEN-FP, la commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance et le ministre chargé de la mutualité ont commis des fautes lourdes engageant la responsabilité de l'Etat* », il n'a pu faire droit aux demandes de condamnation dont il était saisi en relevant que « *alors que l'UNMRIFEN-FP n'est pas partie à l'instance et n'y est pas en cause, que les requérants dont la nature et le montant du préjudice est variable en fonction de leur situation personnelle par rapport au régime en cause, n'apportent à l'appui de leurs prétentions aucun élément, tels que la date à laquelle ils ont souscrit un contrat d'adhésion, ledit contrat, leur classe et la durée de leur cotisation de nature à permettre d'établir le préjudice de chacun d'entre eux et le lien direct de causalité entre la faute lourde commise par l'Etat et ce préjudice ; qu'ils n'apportent pas davantage d'éléments relatifs à leur durée de cotisation à un régime de retraite ou à un régime obligatoire d'assurance vieillesse ni, par suite, à la date à laquelle ils pourront être admis à faire valoir leur droit au versement d'une pension de retraite ou à la date depuis laquelle il y ont été admis, empêchant ainsi le tribunal de se prononcer en toute connaissance de cause sur le préjudice financier de chacun qui ne saurait être arrêté forfaitairement, et même de prescrire utilement une expertise* ».

On peut parier que si les requérants avaient effectivement produit des éléments personnalisés justifiant du préjudice qu'ils avaient subi, le litige concernant plusieurs centaines de victimes n'aurait pu être géré dans le cadre de deux requêtes collectives et aurait dû appeler une invitation à présenter des requêtes individuelles.

²⁴ CE, 30.03.1973, n° 80717, Leb. P. 265

²⁵ art. R. 411-5 du code de justice administrative

²⁶ TA Paris, 12.07.2006, Melle Auzias et autres, n° 0208006 et M. Albert et autres, n° 0301523, un pourvoi en appel contre ces deux jugements étant pendant devant la cour administrative d'appel de Paris

3. Les palliatifs de l'absence d'une procédure d'action collective

Deux mécanismes ont pu être évoqués²⁷ comme des palliatifs de l'absence d'une procédure d'action collective.

- ***l'article 2 du décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 :***

L'article 2 du décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers disposait que : « *Lorsqu'une décision juridictionnelle devenue définitive émanant des tribunaux administratifs ou du Conseil d'Etat a prononcé l'annulation d'un acte non réglementaire par un motif tiré de l'illégalité du règlement dont cet acte fait application, l'autorité compétente est tenue, nonobstant l'expiration des délais de recours, de faire droit à toute demande ayant un objet identique et fondée sur le même motif, lorsque l'acte concerné n'a pas créé de droits au profit des tiers* ».

Le bilan de l'application de ces dispositions, aujourd'hui abrogées²⁸, est apparemment resté très modeste. D'après une recherche effectuée sur les arrêts des cours administratives d'appel et du Conseil d'Etat, elles n'ont donné lieu qu'à une application positive, concernant le contentieux du refus de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) opposé à des officiers supérieurs et fondés sur des dispositions réglementaires qui excluaient illégalement du bénéfice de cette bonification les officiers d'un grade supérieur à celui de lieutenant colonel²⁹.

Ces dispositions étaient, il est vrai, de portée assez réduite. Leur application était limitée au contentieux de l'excès de pouvoir et à la déclaration d'illégalité d'un acte réglementaire : la Cour administrative d'appel de Marseille a ainsi eu l'occasion de juger qu'elles ne s'appliquaient pas dans le cas où la déclaration juridictionnelle portait sur une déclaration d'inconventionnalité³⁰. De nature réglementaire, elles ne pouvaient faire échec à des dispositions législatives instituant une prescription³¹ ou une forclusion³². A cet égard, les requérants qui s'en sont prévalus dans le contentieux des droits à pension dit Griesmar alors qu'ils étaient forclos à demander la révision de leur pension, en application de l'article L. 55 du code des pensions civiles et militaires de retraite, ont vu systématiquement leurs prétentions rejetées³³.

²⁷ cf. s'agissant de l'article 2 du décret n° 83-1025 du 28.11.1983 : rapport du groupe de travail présidé par D. CHABANOL sur les relations internes à la juridiction administrative, p. 10.

²⁸ par l'art. 20 du décret n° 2006-672 du 8.06.2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif

²⁹ CE, 12.03.1999, Personne, n° 198283, Leb. T.p. 641

³⁰ CAA Marseille, 20.06.2006, Girard, n° 03MA01575

³¹ pour la prescription quadriennale : cf. CE, 31.01.1996, Fournier, n° 152553, Leb. T. p. 804

³² CE, 14.06.1991, Ministre du budget et ministre de la défense c/ Albingre, n° 80553, Lebon T. p. 1117 ; CE, 20.10.1999, Lepout, n° 179284

³³ CE, 1.03.2004, Castaing, n° 243592, Leb. P. 109

En réalité, ces dispositions semblent plus avoir suscité des contentieux sériels, les requérants cherchant a posteriori à tirer partie d'une décision jurisprudentielle isolée ³⁴ qu'avoir contribué à les éviter dans une démarche concertée visant à privilégier une action individuelle « pilote ».

- ***la procédure de demande d'avis :***

La procédure de demande d'avis prévue par l'article L. 113-1 du code de justice administrative peut logiquement faciliter la résolution de contentieux sériels puisque l'une des conditions de sa mise en œuvre tient précisément à ce que « *la question de droit nouvelle* » à laquelle est confronté le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel « *se pos(e) dans de nombreux litiges* ».

Toutefois, si elle peut, dans certaines situations, prévenir le développement d'une série au niveau de l'appel voire au niveau de la première instance, à condition que l'intervention de l'avis soit suffisamment précoce, elle ne saurait, en tout état de cause, constituer un outil permettant aux requérants eux-mêmes de renoncer à des actions individuelles au profit d'une démarche collective

Le groupe de travail, soucieux du respect des compétences de chacun des degrés de juridiction, n'a pas estimé devoir explorer plus avant des formules qui viseraient à donner aux parties la possibilité de saisir le Conseil d'Etat selon, pour reprendre les termes de Pascale FOMBEUR, « *un mécanisme qui emprunterait à la fois au rescrit et à l'avis de l'article L. 113-1 du code de justice administrative* » ³⁵.

II. NATURE ET PORTEE D'UNE ACTION COLLECTIVE EN DROIT ADMINISTRATIF

1. Définition

Au-delà de la définition sommaire qui en a été précédemment donnée ³⁶, l'action collective en droit administratif peut être appréhendée comme la procédure permettant à une personne qui aurait seule la qualité de requérant, d'exercer, au nom d'un groupe ayant les mêmes intérêts, une action en reconnaissance de droits individuels en faveur des membres de ce groupe.

Le groupe de travail ne s'est pas appesanti sur les questions de dénomination. Il lui était évident que la formule de « class action » devait être écartée ne serait-ce qu'en raison de l'anglicisme. De surcroît, cette notion renvoie à des spécificités propres au droit anglo-saxon qui ne sont assurément pas immédiatement transposables en droit français.

Mais s'agissant des diverses expressions imaginables en français : action collective,

³⁴ sur les 170 résultats que propose la base Ariane à partir de l'interrogation « article 2 décret 28 novembre 1983 », 112 correspondent à une série jugée par la cour administrative d'appel de Nantes

³⁵ cf. « De quelques considérations de gestion en matière contentieuse », P. FOMBEUR, in Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle « Juger l'administration, administrer la justice », Dalloz 2007, p. 349 et s.

³⁶ cf. supra P. 1

procès en nom collectif, action de groupe ..., il a retenu, par commodité à ce stade, la formule qui figurait dans sa lettre de mission (« *action collective* ») en relevant qu'elle se distingue opportunément de l'expression « *action de groupe* » qui, quant à elle, a été retenue dans les projets et propositions de loi en matière de consommation, pour désigner la procédure ayant pour objet la réparation des préjudices matériels subis par les consommateurs en raison de la méconnaissance de ses obligations contractuelles par un vendeur ou un prestataire de services.

Les propositions du groupe de travail portent exclusivement sur la création d'une procédure d'action collective qu'il appartiendrait à un représentant du groupe d'intérêt concerné de présenter comme telle devant le juge administratif. Si, ainsi que sa lettre de mission l'y invitait, le groupe de travail a réfléchi sur les difficultés posées par un éventuel concours d'une telle action collective avec des actions individuelles et sur les moyens procéduraux dont le juge pourrait être doté pour les régler, il n'a pas envisagé, au-delà de quelques échanges, que le juge puisse d'office, en présence d'un contentieux sériel qui n'aurait pas spontanément donné lieu à une action collective, transformer les procédures individuelles en une telle action.

Une telle étape, si elle devait s'avérer opportune, ne pourrait guère s'envisager que dans un deuxième temps, une fois que l'action d'initiative collective aurait effectivement été expérimentée et validée. De surcroît, le groupe de travail s'est montré confiant sur le succès que pourrait spontanément rencontrer une procédure d'action collective, si elle existait, le nombre des « requêtes-pétitions » sus-évoquées témoignant d'ores-et-déjà de la réalité de démarches contentieuses concertées collectivement.

2. Le choix d'une action déclaratoire en reconnaissance de droits ou de responsabilité

Le groupe de travail s'est rapidement accordé sur le principe selon lequel l'action collective devrait donner lieu à un jugement déclaratoire.

Ce mécanisme, en droit administratif, supposerait soit une parfaite identité de fait et de droit entre les situations individuelles que l'action prétend viser, soit, à tout le moins, une identité de droit assortie de dissemblances de fait sans incidence sur le sens de la solution à donner aux litiges individuels.

Le groupe de travail a estimé que le domaine le plus naturel de l'action collective devrait être celui des droits pécuniaires. Ainsi, l'action collective pourrait être utilisée pour faire reconnaître le droit au paiement de sommes d'argent légalement dues ou le droit à la décharge de sommes d'argent illégalement réclamées, servant ainsi de substitut à des séries de recours de plein contentieux objectif ou de recours en excès de pouvoir dirigées contre des décisions purement pécuniaire (contentieux dit Lafage³⁷).

Dans cette logique, une action collective ne devrait porter que sur des droits objectifs et non sur des droits subjectifs. Le groupe de travail a, toutefois, également admis qu'elle puisse être ouverte en matière de réparation de préjudices causés par une collectivité publique, dans la mesure où elle ne donnerait lieu qu'à un jugement déclaratoire de responsabilité, sans qu'il soit statué ni sur les causes exonératoires qui seraient spécifiques à chacune des victimes,

³⁷ CE, 8.03.1912, GAJA n° 25 et Leb. P. 348

ni surtout sur la réalité et le quantum du préjudice qu'elles ont effectivement subi.

Le groupe de travail s'est longuement interrogé sur la possibilité ou non d'élargir le champ de l'action collective à la mise en cause de la responsabilité de l'administration lorsque des dommages de nature corporelle sont en cause. Il est clair qu'au stade de l'action collective elle-même, le respect des règles prévues par les dispositions de l'article L. 376-1 du code de la sécurité sociale et assimilées sur la mise en cause des tiers payeurs ne saurait être assuré. Cet inconvénient est-il dirimant ? Le groupe de travail n'en a pas été convaincu. D'une part, en effet, l'objet de l'action collective ne porte pas sur la détermination de l'indemnisation due à la victime et la mise en cause des tiers payeurs devrait, en tout état de cause, être assurée dans la phase ultérieure de l'exécution de la décision rendue sur l'action collective si celle-ci consacre la responsabilité de l'administration. D'autre part, en admettant même que les dispositions régissant la mise en cause des tiers payeurs aient également pour objet de leur permettre de discuter utilement le principe même de la responsabilité de la personne mise en cause, l'action collective envisagée par le groupe de travail est, comme on le verra ci-dessous, susceptible de réserver entièrement ce droit, dès lors qu'elle ne ferait pas obstacle à une action propre, certes distincte, de la part de ces tiers payeurs. Finalement, le groupe de travail a, néanmoins, jugé préférable, par souci de précaution et de simplicité et dès lors qu'une telle problématique ne lui apparaissait pas être une priorité dans la mise en œuvre de l'action collective, d'exclure, au moins dans une première phase, les dommages de nature corporelle de son champ d'application.

Le groupe de travail s'est interrogé sur la portée de l'action collective lorsque serait en cause l'illégalité de décisions administratives individuelles de nature non pécuniaire. Dans un tel cas, les conclusions présentées au juge de l'action collective pourraient-elles se borner à avoir pour objet une déclaration d'illégalité qui n'imposerait, le cas échéant, à l'administration que de retirer les décisions individuelles qu'elle a prises, ou devraient-elles nécessairement être présentées sous une forme positive tendant à la reconnaissance d'un droit ? Après débat, le groupe de travail a estimé préférable de s'en tenir, en toute hypothèse, à l'obligation pour l'auteur d'une action collective de rechercher la reconnaissance positive d'un droit et non exclusivement la déclaration d'une illégalité. Le groupe de travail a craint que l'élargissement du champ de l'action collective à une déclaration d'illégalité ne conduise à des contentieux artificiels ne visant qu'à faire censurer un vice de procédure ou à faire acter un principe. Il n'a pas, a priori, identifié une hypothèse significative dans laquelle un contentieux sériel pourrait n'être lié que par des décisions purement négatives dont les intéressés ne pourraient rechercher que l'annulation ou le retrait sans pouvoir positivement conclure à la reconnaissance d'un droit. Ainsi, le contentieux des décisions disciplinaires, par exemple, ne saurait, par construction relever d'une action collective, s'agissant de décisions nécessairement prises en considération de la personne, nonobstant, le cas échéant, l'apparente similarité des situations (par ex. sanctions disciplinaires multiples provoquées par des mêmes faits).

3. La question de la détermination du groupe d'intérêt et de la portée de l'autorité de la chose jugée par l'action collective

L'action collective permet, par construction, de faire représenter un groupe de personnes ayant le même intérêt, par une seule entité, les personnes intéressées n'étant pas elles-mêmes parties à la procédure.

Le groupe de travail a longuement débattu de la question de la détermination du groupe d'intérêt.

Ainsi qu'on a commencé à le voir, l'une des spécificités de l'action collective, en droit administratif, repose sur le fait qu'hormis en matière de recherche de responsabilité de la puissance publique, la détermination du groupe tient moins à la conjonction d'intérêts subjectifs similaires, tels les consommateurs lésés par le comportement frauduleux d'un agent économique, qu'à une identité de situation juridique (redevables d'une imposition particulière, agents publics se voyant refuser le bénéfice d'un droit ...) qui, selon les sujets, peut virtuellement recouvrir un nombre plus ou moins déterminé voire déterminable de personnes.

Les théoriciens de l'action collective distinguent conceptuellement les mécanismes dits « opt-in » qui supposent que les personnes virtuellement intéressées par une action collective déclarent expressément y adhérer et les mécanismes dits « opt-out » qui supposent une présomption d'adhésion sauf déclaration contraire des personnes virtuellement intéressées.

Le Conseil constitutionnel, par sa décision précitée du 25 juillet 1989, semble avoir avalisé un mécanisme proche de « l'opt-in » en mettant en évidence, pour reconnaître la constitutionnalité de la loi dont il était saisi autorisant les actions d'organisations syndicales en matière de licenciement de salariés, la « condition que l'intéressé ait été mis à même de donner son assentiment en pleine connaissance de cause ». En effet, la règle « nul ne plaide par procureur » n'empêche pas de donner mandat à une autre personne, en vue d'agir à sa place, par un contrat. D'ailleurs, c'est parfois la loi elle-même qui désigne le représentant (représentant des créanciers dans le droit des procédures collectives) ou qui invite le juge à le faire (incapables majeurs et mineurs). La loi vient ainsi donner une autorisation à la représentation à l'action.

En revanche, la décision du Conseil constitutionnel jette un doute sérieux sur la constitutionnalité d'un mécanisme qui emprunterait à « l'opt-out » par lequel le législateur poserait une importante exception à la règle selon laquelle « nul ne plaide par procureur » et permettrait à une personne morale (syndicat ou association) de disposer du pouvoir de représentation, sans avoir obtenu un mandat exprès des intéressés pour ce faire.

En réalité, cette question de la détermination du groupe d'intérêt est étroitement dépendante du sort réservé aux actions individuelles introduites parallèlement à l'action collective et de la portée de l'autorité de la chose jugée conférée au jugement statuant sur cette dernière.

A cet égard, les réflexions du groupe de travail se sont cristallisées sur cette question de l'étendue de la chose jugée, en particulier, en présence d'une décision juridictionnelle définitive de rejet d'une action collective. Conférer une autorité de chose jugée à un tel jugement vis-à-vis de personnes appartenant au groupe d'intérêt considéré qui, par hypothèse, n'auraient pas été parties à la procédure et, dans un mécanisme dit « opt-out », n'y auraient même pas expressément souscrit, était choquant d'un double point de vue.

D'une part, cela aurait eu pour effet d'opposer un jugement de rejet à une personne qui aurait pu mieux argumenter son recours que ne l'a fait l'auteur de l'action collective et obtenir ainsi satisfaction là où l'action collective a échoué. D'autre part, cette personne, à défaut d'avoir été partie à l'instance, n'aurait même pas été recevable à contester ce jugement en appel.

Le groupe de travail avait envisagé de tempérer ces inconvénients, en prévoyant des mesures de publicité de l'action collective destinées à susciter, le cas échéant, des interventions individuelles et, surtout, en réservant aux personnes qui se seraient abstenues d'intervenir dans l'action collective ou, le cas échéant, d'introduire leur propre requête, la voie de la tierce-opposition. Afin de verrouiller le délai de cette tierce-opposition, le groupe de travail avait envisagé, à défaut d'une notification individuelle du jugement rendu sur l'action collective, des mesures de publicité ad hoc associant une publication de principe au Journal officiel à une publication plus pragmatique dans une revue ou sur un site internet susceptible d'être effectivement consultés par les personnes appartenant au groupe d'intérêt considéré.

Néanmoins, après en avoir longuement débattu, le groupe de travail s'est rangé à l'idée qu'un tel mécanisme aurait constitué une dérogation excessive aux principes qui régissent l'autorité de chose jugée et une restriction disproportionnée du droit personnel d'accès au juge qui doit être garanti aux personnes intéressées par l'action collective.

De surcroît, sans renoncer à l'idée qu'il convenait d'organiser la gestion d'un éventuel concours entre action(s) collective(s) et actions individuelles – des propositions sont faites en ce sens -, le groupe de travail a fait le pari que cette question théoriquement très sensible ne serait pas nécessairement d'une acuité concrète très forte. L'existence même d'une procédure collective devrait, à elle seule, dans bien des cas, être de nature à dissuader l'introduction de requêtes individuelles, en particulier de ces « requêtes-pétitions » sus-évoquées, manifestement suscitées par une organisation concertée et non par une addition d'initiatives individuelles.

C'est alors vers une voie différente que le groupe de travail a décidé de se diriger, en préconisant une solution asymétrique pour définir la portée de l'autorité de la chose jugée au terme d'une action collective.

Lorsque la décision de justice rendue reconnaît le bien-fondé de l'action collective, toute personne intéressée, et justifiant être dans la même situation que celle ayant donné lieu à ce jugement, devrait pouvoir s'en prévaloir auprès de l'administration. Une telle solution, inspirée de l'effet *erga omnes* des annulations contentieuses, n'est pas sans précédent dans le droit positif puisque l'article 2 du décret du 28 novembre 1983, rappelé précédemment, reposait déjà sur une construction juridique de cette nature.

Il est apparu, néanmoins, au groupe de travail que l'effet spécifique ainsi reconnu à l'autorité de chose jugée attachée au jugement déclaratoire devrait être défini sans ambiguïté

par la loi, de manière, en particulier, à ce que cette autorité s'impose également, le cas échéant d'office, au juge qui aurait à connaître ultérieurement d'une requête individuelle portant sur la même situation.

En revanche, conformément au principe de droit commun, aucune autorité à l'égard des tiers intéressés, membres du groupe d'intérêt, qui n'étaient pas effectivement partie à l'instance, ne saurait procéder du jugement rejetant le bien-fondé d'une action collective.

Le groupe de travail s'est cru, néanmoins, autorisé à envisager qu'après une telle décision, l'intervention de nouvelles requêtes collectives ou individuelles puisse être traitée par voie d'ordonnance, chaque fois qu'il apparaîtrait qu'il n'y a pas de discussion sérieuse sur l'interprétation de la norme applicable ou, plus directement encore, sur le droit applicable à l'espèce (cf. propositions ci-après).

Ces postulats étant acquis, le groupe de travail a finalement convenu que la question de la détermination du groupe d'intérêt devenait indifférente dès lors que le mécanisme qu'il propose respecte entièrement le droit de chacune des personnes intéressées soit à renoncer aux droits que l'action collective vise à leur reconnaître, soit à exercer elles-mêmes un recours individuel en ce sens.

En effet, d'une part, l'action collective étant conçue, ainsi qu'on l'a précisé précédemment, comme ne pouvant donner lieu qu'à un jugement déclaratoire portant sur la reconnaissance d'un droit ou d'une responsabilité, le bénéfice effectif de cette déclaration demeurerait, en tout état de cause, soumis à une démarche personnelle de la part de toute personne intéressée auprès de l'administration concernée. La question de l'atteinte à la liberté de ne pas agir semble donc ne pas devoir se poser.

D'autre part, en abandonnant l'hypothèse d'une autorité de chose jugée qui s'attacherait, à l'égard des membres du groupe d'intérêt, à une décision de rejet, le groupe de travail a renoncé à toute formule qui viserait à l'extinction des actions individuelles, quelle que soit la date de leur introduction, avant, pendant ou après une action collective. La question de l'atteinte à la liberté d'agir ne se poserait donc pas davantage.

4. La question des validations législatives

Avant de détailler ses propositions procédurales, le groupe de travail croit utile d'attirer l'attention sur l'effet indirect que pourrait avoir l'existence d'une procédure d'action collective sur la question des validations législatives.

Selon une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, la première des exigences auxquelles sont subordonnées les validations législatives trouve sa source dans le principe même de la séparation des pouvoirs et impose donc que la validation « *ne méconnaisse pas l'autorité de décisions de justice devenues définitives* »³⁸ ou ne « *porte (pas) atteinte ... aux droits nés de décisions de justice passées en force de chose jugée* »³⁹.

³⁸ C. const., 25.01.1995, n° 94-357 DC, loi portant diverses dispositions d'ordre social, § 16

³⁹ C. const., 29.12.1988, n° 88-250 DC, loi de finances rectificative pour 1988, § 17

Conférer, ainsi qu'on l'a vu précédemment, une autorité de chose jugée *erga omnes* à une décision juridictionnelle reconnaissant, dans le cadre d'une action collective, des droits individuels en faveur de l'ensemble des personnes relevant du même groupe d'intérêt c'est-à-dire de l'ensemble des personnes placées dans la même situation juridique, revient à priver le législateur de toute possibilité de validation législative, dès lors que la décision juridictionnelle sera devenue définitive.

Le groupe de travail croit, toutefois, utile de tempérer ce constat, a priori abrupt, par deux considérations.

En premier lieu, la jurisprudence constitutionnelle et surtout conventionnelle, sur le fondement de l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, soumet la possibilité pour la puissance publique à prendre, au cours d'un procès, des mesures législatives à portée rétroactive, à « *d'impérieux motifs d'intérêt général* »⁴⁰. De surcroît, au regard de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, l'adoption par le législateur de nouvelles dispositions remettant en cause, de manière rétroactive, des droits découlant de lois en vigueur est soumise à un contrôle de proportionnalité du juge quant au « *juste équilibre entre l'atteinte portée à ces droits et les motifs d'intérêt général susceptibles de justifier cette atteinte* ». ⁴¹ Ainsi, la voie de la validation législative est d'ores-et-déjà une porte de plus en plus étroite.

En second lieu, mieux que par une hasardeuse démarche de validation législative menée a posteriori par les pouvoirs publics, l'équilibre entre le respect dû à la légalité et les conséquences excessives que peut avoir une remise en cause rétroactive de situations acquises doit désormais être trouvé par le juge administratif lui-même, au moment même où il statue, ainsi que l'y invite la jurisprudence Association AC! et autres⁴².

L'action collective, précisément parce qu'elle est susceptible d'avoir des conséquences sérieuses, devrait logiquement devenir un terrain d'élection pour une modulation dans le temps des effets de la décision juridictionnelle. Ainsi, pour transposer les termes de l'arrêt Association AC! et autres, il appartiendrait au juge de l'action collective d'apprécier si la rétroactivité de la déclaration de droit qu'il serait amené à prononcer « *pour les divers intérêts publics ou privés en présence* » comparées aux « *inconvenients que présenterait, au regard du principe de légalité et du droit des justiciables à un recours effectif, une limitation dans le temps des effets* (de cette déclaration) » pourraient justifier « *qu'il soit dérogé à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif* (de cette déclaration contentieuse) » et le conduire à en préciser les effets dans le temps.

Même s'il est conscient de la difficulté de transposer en droit positif des solutions jurisprudentielles, le groupe de travail estime qu'il serait utile que les textes relatifs à l'action

⁴⁰ cf. CE, 27.05.2005, Provin, n° 277975, Leb. P. 212 et CE, 21.12.2007, Fédération de l'hospitalisation privée et Syndicat des cliniques spécialisées en chirurgie, obstétrique, médecine et autres, n° 298463 et 299162, A

⁴¹ cf. 27.05.2005, Provin, ibid. et CE, 25.04.2007, Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer c/ Hébert, n° 296665, A

⁴² CE, 11.05.2004, n° 255886, Leb. P. 197

collective prévoient explicitement cette possibilité pour le juge ⁴³.

Au terme de cette deuxième partie et avant de détailler les propositions procédurales formulées par le groupe de travail, l'économie générale du dispositif sur lequel il a travaillé peut être ainsi résumé : l'instauration d'une procédure ad hoc dite d'action collective qui permettrait à une personne de demander au juge administratif, au nom d'un groupe d'intérêt virtuel constitué par l'identité de la situation juridique de ses membres au regard du refus d'un droit, de l'imposition d'une obligation ou d'un préjudice subi, la reconnaissance de ce droit ou de la responsabilité d'une personne publique. Si le juge fait droit à une telle action, toute personne intéressée, justifiant être dans la même situation que celle ayant donné lieu au jugement déclaratoire, pourrait s'en prévaloir auprès de l'administration mais elle resterait libre tant de renoncer aux droits que l'action collective vise à lui reconnaître que d'exercer elle-même un recours individuel. Il appartiendrait à l'administration, saisie d'une réclamation individuelle en ce sens, d'assurer l'exécution de la chose ainsi jugée, étant précisé que les éventuelles difficultés d'exécution pourraient donner lieu à une procédure ad hoc inspirée des dispositions de droit commun sur l'exécution des jugements administratifs.

III. PROPOSITIONS PROCEDURALES

1. Recevabilité

- *quant à la qualité du requérant*

Il convient, en premier lieu, de déterminer les personnes autorisées à introduire une action collective.

Plusieurs formules sont envisageables, plus ou moins restrictives :

- . ouvrir l'action collective à toute personne physique ou morale qui justifie l'existence du groupe et son intérêt à le représenter,
- . la limiter aux seules personnes morales associatives ou syndicales,
- . voire la limiter à des personnes morales spécifiquement agréées à cet effet.

Le groupe de travail a clairement écarté l'hypothèse d'une représentation possible par une personne physique estimant qu'elle est contraire à l'idée même d'action collective. Elle ne faciliterait pas une bonne appréhension par le requérant de l'identité d'une situation juridique constitutive d'un groupe d'intérêt et pourrait avoir pour effet de lui faire supporter illégitimement les frais de la procédure.

Il a également écarté l'hypothèse d'une représentation obligatoire par une personne morale spécifiquement agréée à cet effet, la représentation de la diversité des intérêts en cause dans le contentieux administratif n'étant pas nécessairement assurée par des personnes morales d'ores et déjà soumises à une procédure d'agrément. L'instauration d'une procédure d'agrément ad hoc serait, sans nul doute, le plus sûr moyen de « tuer dans l'œuf » une telle initiative.

⁴³ c'est, du reste, la démarche choisie pour la question préjudicielle de constitutionnalité introduite par la récente révision constitutionnelle, avec réécriture des pouvoirs reconnus au Conseil constitutionnel par l'article 62 C.

Le groupe de travail s'est interrogé sur la possibilité d'ouvrir l'action collective à un groupement de fait, sous réserve qu'il soit représenté par un avocat. Mais une telle éventualité devrait vraisemblablement conduire à la mise en place d'une procédure de consignation pour dégager la responsabilité pécuniaire de l'avocat et assurer la solvabilité du groupement de fait en vue du recouvrement des éventuels dépens et plus fréquemment le remboursement des frais irrépétibles du ou des défendeur(s). En outre, elle pourrait susciter des dérives déontologiques de la part d'avocats qui chercheraient à faire du démarchage pour tenter de telles actions. Aussi, le groupe a finalement renoncé à cette idée en estimant que ses inconvénients l'emportaient sur ses avantages, eu égard à la facilité qu'offre, en tout état de cause, le droit français pour créer une association ad hoc dans le cas où l'intérêt en cause ne serait pas susceptible d'être représenté par une personne morale existante.

Le groupe a, néanmoins, relevé que ce choix risquerait de faire obstacle à la présentation d'actions collectives en faveur des militaires. En effet, l'article L. 4121-4 du code de la défense prohibe « *l'existence de groupements professionnels militaires à caractère syndical ainsi que l'adhésion des militaires en activité de service à des groupements professionnels* ». Le Conseil d'Etat, après avoir admis la compatibilité de cet article avec les stipulations de l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales relatives à la liberté d'association, et donc syndicale, a confirmé l'irrecevabilité d'un recours en excès de pouvoir présenté par une association regroupant des militaires et ayant notamment pour objet d'assurer la défense de leurs intérêts professionnels⁴⁴. On peut, en revanche, penser que les militaires pourraient, au moins, bénéficier d'actions collectives présentées, au nom d'un groupe d'intérêt non exclusivement militaire, à condition, toutefois, que leur état militaire ne fasse pas obstacle à l'identité de situation juridique.

En définitive, le groupe a donc pris parti en faveur d'une représentation nécessaire par une association déclarée ou un syndicat professionnel, justifiant de l'existence du groupe et de son intérêt à le représenter.

- **quant à l'objet de la requête :**

Le champ de l'action collective devrait être circonscrit par le caractère potentiellement sériel de son objet qui suppose, on l'a vu, soit une parfaite identité de fait et de droit entre les situations individuelles qu'elle prétend viser, soit, à tout le moins, une identité de droit, les éventuelles différences de fait étant sans incidence sur le sens de la solution à donner aux litiges.

Le caractère potentiellement sériel d'une action collective devrait logiquement être une condition de sa recevabilité, de manière à permettre au juge d'écarter une action qui en serait nécessairement dépourvue (en matière de responsabilité, par exemple, si le fait générateur quoique similaire ne peut être regardé comme identique). Il appartiendrait ainsi au requérant d'apporter tous éléments utiles justifiant ce caractère potentiellement sériel. En revanche, si celui-ci est théoriquement susceptible d'être admis, il n'a pas semblé au groupe de travail utile d'en fixer un seuil. La sanction d'une action collective insuffisamment sérielle résiderait, en tout état de cause, dans le caractère limité de la portée de l'autorité du jugement qui sera rendu et donc dans le caractère limité de ses effets.

⁴⁴ cf. CE, 11.12.2008, Association de défense des droits des militaires, n° 306962, A

Le groupe de travail s'est, en revanche, longuement interrogé sur les hypothèses dans lesquelles soit plusieurs personnes morales seraient susceptibles d'être mises en cause par une même action collective, soit la représentation de l'Etat serait susceptible d'être assurée par plusieurs autorités, en application des articles R. 431-9 et R. 431-10 du code de justice administrative. Il a, en particulier, pensé aux contentieux de la fonction publique qui, s'agissant de la fonction publique territoriale ou hospitalière, peuvent concerner différents établissements ou collectivités ou qui, s'agissant de la fonction publique de l'Etat, peuvent concerner des administrations relevant de différents départements ministériels ⁴⁵.

S'agissant de la représentation de l'Etat, la difficulté semble aisément soluble, d'une part, parce qu'en tout état de cause, l'Etat est juridiquement un, d'autre part, parce qu'au plan pratique, on peut concevoir une représentation ad hoc qui, en tant que de besoin, peut être remontée jusqu'au niveau du Premier ministre. En tout état de cause, le groupe de travail fait sienne l'une des suggestions faites par la directrice des affaires juridiques du ministère de l'éducation nationale selon laquelle la déconcentration de la défense des intérêts de l'Etat, dans le cadre d'une action collective, n'apparaît pas opportune.

S'agissant des collectivités territoriales et des établissements publics, la difficulté est nettement plus significative. Les principes du contradictoire et de l'autorité de chose jugée imposent que toute personne morale défenderesse intéressée par la déclaration de droit ou de responsabilité, objet de l'action collective, soit effectivement mise en cause dans la procédure. L'application de ces principes est susceptible de nuire significativement à l'efficacité d'un mécanisme d'action collective, pour des contentieux statutaires intéressant, de façon horizontale, les agents de la fonction publique territoriale ou hospitalière. Seule l'organisation par voie législative, d'une représentation unifiée des collectivités territoriales, d'une part, et des établissements publics hospitaliers, d'autre part, s'agissant des questions statutaires qui transcendent les décisions susceptibles d'être prises au niveau de chaque collectivité ou établissement, permettrait de pallier cette difficulté. Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ou hospitalière ou leur Centre national de gestion pourraient constituer le lieu de cette représentation unifiée. Le groupe de travail est, toutefois, conscient de la sensibilité politique d'une proposition de cette nature.

En l'absence d'organisation d'une telle représentation unifiée, le groupe de travail estime que la désignation de l'employeur doit être, dans le contentieux de fonction publique, un élément constitutif du groupement d'intérêts représenté et qu'à tout le moins, si le groupement d'intérêts entendait se définir par référence à plusieurs employeurs, ceux-ci devraient être précisément énumérés afin qu'ils puissent être effectivement mis en cause dans la procédure.

- ***quant aux règles procédurales :***

La recevabilité de l'action collective administrative devrait, pour le reste, demeurer, autant que possible, soumise aux règles de droit commun.

Ainsi, le plus simple et accessoirement le plus conforme à la nécessaire prévention du contentieux, serait d'assujettir l'action collective, quelle que soit son objet et quand bien même

⁴⁵ l'exemple le plus typique étant celui du contentieux dit du « cumul du supplément familial de traitement entre conjoints fonctionnaires », ce contentieux s'étant posé dans les mêmes termes quelle que soit l'administration dont relevaient les intéressés.

des décisions administratives individuelles pré-existeraient, à une liaison ad hoc du contentieux par la personne morale qui porte ladite action, les délais de recours étant comptés à partir de la décision expresse ou, le cas échéant, implicite née de cette réclamation préalable.

- ***procédure applicable aux actions collectives irrecevables :***

Il n'a pas semblé utile au groupe de travail de prévoir la mise en place d'une procédure spécifique d'admission de l'action collective.

Les actions collectives « *manifestement irrecevables* », au sens du 4° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, pourraient, toutefois, faire l'objet d'une ordonnance en vertu de ces dispositions. Il convient, à cet égard, de rappeler qu'entrent désormais dans le champ de ces dispositions les irrecevabilités que « *la juridiction n'est pas tenue d'inviter leur auteur à (...) régulariser* »⁴⁶, ce qui, en l'espèce, pourrait renvoyer à la nature juridique de l'auteur de l'action ou au caractère non sériel de son objet.

2. Compétence et traitement des connexités

- ***compétence :***

Si l'intérêt concerné par l'action collective (agents d'une collectivité territoriale voire d'un service déconcentré de l'Etat pour un litige propre à ce service ou victimes sérielles d'un dommage, par exemple) relève du ressort d'un seul tribunal administratif, il n'y aura pas de difficulté particulière, à la seule réserve près qu'il convient sans doute de transposer les règles déterminant la compétence territoriale des tribunaux administratifs aux spécificités de l'objet d'une action collective.

Mais, dans de nombreux cas, l'intérêt concerné relèvera potentiellement du ressort de plusieurs tribunaux administratifs voire même de la totalité des tribunaux administratifs (ensemble de fonctionnaires ou de contribuables). Il conviendrait donc de fixer des règles d'attribution de compétence.

Le groupe de travail, après avoir envisagé différentes éventualités, a estimé que la solution la plus simple serait de prévoir une transmission systématique au Conseil d'Etat de toute action collective formée au nom d'un groupe d'intérêt dont les requêtes individuelles ne relèveraient pas de la compétence d'un seul tribunal administratif. Cette transmission pourrait être assurée directement par l'auteur de l'action, ou, le cas échéant, par le tribunal initialement saisi.

Le dispositif *Juradinfo* – sur lequel on reviendra – permettrait, après identification, le cas échéant, des requêtes connexes (cf. ci-dessous), l'attribution du ou des dossiers à un tribunal dont le choix sera déterminé par « *l'intérêt d'une bonne administration de la justice* ».

Le groupe de travail a également envisagé qu'une action collective puisse relever de la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat dès lors que les membres du

⁴⁶ rédaction issue de l'article 7 du décret n° 2006-1708 du 23.12.2006 modifiant la partie réglementaire du code de justice administrative

groupe d'intérêt en faveur duquel l'action collective est présentée n'auraient pu introduire que des requêtes individuelles relevant de la compétence du Conseil d'Etat. Il a, dans le même esprit que précédemment, organisé une procédure d'attribution en cas de conflit entre la compétence en premier ressort du Conseil d'Etat et celle d'un ou de plusieurs tribunaux administratifs.

- ***concours entre actions collectives de même objet :***

Il n'a paru, au groupe de travail, ni opportun, ni utile d'organiser, de façon contrainte, l'unicité d'une action collective, plusieurs associations représentant les mêmes intérêts ou plusieurs syndicats devant pouvoir exercer concurremment une action de même objet.

En revanche, l'intérêt d'une bonne administration de la justice impose assurément que l'ensemble des actions collectives introduites parallèlement sur un même objet soient attribuées à la même juridiction, afin qu'elles soient jointes pour qu'il y soit statué par un même jugement.

Il conviendrait donc d'édicter une règle de connexité qui imposera, le cas échéant, le renvoi de toutes les affaires devant une unique juridiction, par transposition, là encore, des mécanismes existants placés sous l'égide du président de la section du contentieux.

Le groupe de travail s'est également interrogé sur l'opportunité de prévoir, par dérogation cette fois aux dispositions de droit commun, une règle de connexité permettant le renvoi devant le juge d'appel d'une action collective qui aurait été introduite alors que l'instance relative à une première action de même objet serait pendante en appel. Une telle exception au principe du double degré de juridiction n'a pas recueilli un consensus au sein du groupe de travail. Néanmoins, la majorité de ses membres a estimé opportun de faire une proposition en ce sens.

Pour renforcer la sécurité du dispositif, il pourrait être envisagé de permettre aux parties, et notamment aux défendeurs, d'alerter le juge, au cas où les juridictions saisies parallèlement n'auraient pas procédé d'office à la centralisation des actions (cf. également ci-dessous les préconisations du groupe de travail sur le renforcement juridique et administratif de *Juradinfo*).

- ***concours entre actions collectives et actions individuelles :***

Ainsi qu'il a été dit précédemment, le groupe de travail a exclu toute formule qui conduirait à une extinction contrainte des actions individuelles introduites parallèlement à une action collective.

Il a, en revanche, estimé souhaitable que les requérants individuels qui auraient présenté une requête avant l'introduction de l'action collective ou qui présenteraient une telle requête alors que l'action collective est toujours pendante :

- soient informés de l'existence de cette action ou, le cas échéant, de ces actions collectives, et de leur droit à intervenir dans cette procédure ;

- et qu'ils soient invités à confirmer le maintien de leur requête.

Si le requérant individuel entend maintenir sa requête, il serait souhaitable, autant que faire se peut, que celle-ci soit également renvoyée devant la juridiction qui a à connaître de l'action collective. Il serait, en effet, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice que le juge de l'action collective ait connaissance des requêtes individuelles qui seront ainsi expressément maintenues par leurs auteurs, en particulier, dans le cas où elles appelleraient des solutions différentes, selon les moyens invoqués respectivement par les uns et par les autres. Une telle formule a, néanmoins, pour inconvénient qu'un dossier individuel serait susceptible d'être déplacé dans un tribunal éloigné du domicile du requérant individuel et de son conseil. En outre, si un trop grand nombre de requêtes individuelles devait être maintenu, il ne serait pas nécessairement opportun qu'elles soient toutes renvoyées devant une unique juridiction. Le groupe de travail a donc renoncé à l'idée de systématiser le renvoi de toutes les requêtes individuelles devant la juridiction ayant à connaître de l'action collective. Il a, toutefois, estimé que, si ce n'est pas le cas, il conviendrait, en principe, qu'il soit sursis à statuer sur les requêtes individuelles, en l'attente que l'action collective soit définitivement jugée, avec possibilité pour le juge compétent de lever ce sursis, si l'intérêt de la situation du requérant ou un intérêt public l'exige.

A défaut d'une démarche expresse du requérant individuel tendant au maintien de la requête, et moyennant, bien entendu, une information préalable adaptée des requérants, le groupe de travail maintient le souhait, en dépit de l'hostilité des représentants des organisations syndicales de magistrats qu'il a auditionnés et de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, que l'absence d'une telle démarche puisse donner lieu à un désistement d'office. En effet, ainsi qu'il a été exposé dans la première partie, l'expérience du contentieux sériel et notamment des « requêtes-pétitions » témoigne que les requérants sont souvent peu conscients de s'engager personnellement dans un procès administratif et, par conséquent, très négligents dans le suivi effectif de leur requête. Dès lors que les intéressés sont clairement informés des conditions dans lesquelles ce désistement d'office risque d'être acté, un telle procédure n'apparaît pas contraire à la jurisprudence de la Cour européenne de des droits de l'Homme⁴⁷.

Il s'agirait logiquement d'un désistement d'instance qui préserverait entièrement les droits des intéressés, en cas de succès de l'action collective, à bénéficier de l'exécution individuelle qui en découlerait. Il pourrait n'être donné acte de ce désistement d'office qu'après que l'action collective aura été jugée. A cette occasion, le jugement rendu sur l'action collective pourrait être adressé en copie au requérant individuel. S'il a été fait droit à l'action collective, il pourrait être informé qu'il lui appartient de saisir l'administration pour faire valoir ses propres droits et des conditions dans lesquelles il devrait, le cas échéant, exercer un recours en exécution de la chose jugée. Il serait, le cas échéant, statué sur la demande de remboursement des frais irrépétibles présentée par le requérant individuel, en toute connaissance, selon l'issue de l'action collective, du bien-fondé ou non de sa propre action.

⁴⁷ Cf. CEDH, 15.01.2009, n° 22488/04, M. Guillard c/ France qui retient, s'agissant de la procédure de désistement d'office devant le Conseil d'Etat, d'une part, que : « *Il ne fait pas de doute pour la Cour qu'un mécanisme tel que celui du désistement d'office, qui a pour but de réduire le délai d'instruction des recours devant les juridictions administratives, vise une bonne administration de la justice* » (n° 38) et, d'autre part, que « *l'objectif poursuivi, à savoir réduire le délai d'instructions des recours, peut être atteint par des moyens moins rigoureux, tels que l'envoi d'une mise en demeure, comme c'est le cas devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel* » (n° 48).

Là encore, il pourrait être envisagé de permettre formellement aux parties, et notamment au défendeur, d'alerter le juge si le tribunal administratif n'a pas pris les mesures d'instruction témoignant qu'il a d'office procédé au rapprochement entre la requête individuelle en cause et une action collective.

Enfin, fidèle à sa conception exposée précédemment d'une autorité de chose jugée asymétrique, le groupe de travail a également envisagé l'hypothèse dans laquelle la requête individuelle serait introduite après qu'une action collective ait été rejetée. Il lui a semblé possible d'instaurer un nouveau cas d'ordonnance permettant au président de la formation de jugement de rejeter, sans instruction, ni audience, les requêtes individuelles qui seraient dépourvues de moyen sérieux de nature soit à remettre en cause le bien-fondé du jugement de l'action collective, soit à démontrer que l'intéressé ne se trouve pas dans la même situation juridique. Ce rejet par ordonnance ne devrait pouvoir intervenir qu'après une mesure d'instruction informant le requérant du jugement rendu sur l'action collective. Il pourrait même être envisagé que le champ de ces ordonnances soit également élargi aux nouvelles actions collectives introduites postérieurement à un premier jugement devenu définitif.

On rappellera que, s'agissant d'une procédure proche, qui est celle de la procédure d'admission des pourvois tant devant le Conseil d'État que devant la Cour de cassation, la Cour européenne des droits de l'Homme a refusé, à plusieurs reprises, de sanctionner la France, en admettant même qu'une juridiction puisse écarter un recours comme dépourvu de chances de succès sans que sa décision soit « *motivée en détail* »⁴⁸.

3. Effet de l'action collective et portée du jugement

L'introduction de l'action collective administrative devrait préserver les droits des membres du groupe, au regard des délais de prescription, et notamment de la prescription quadriennale, et des délais de forclusion, dès lors que leur créance n'était pas déjà prescrite ou leur action forclosée, à cette date.

Le groupe de travail s'est interrogé sur le mécanisme de préservation de ces droits : interruption ou suspension des délais ? Tout en ayant conscience qu'un mécanisme interruptif peut induire une prorogation très substantielle des délais, notamment de prescription, en faveur des bénéficiaires de l'action collective alors même qu'ils n'auront exercé personnellement aucune démarche à cet effet, le groupe de travail s'est néanmoins rallié à cette solution qui correspond davantage au droit de commun de la gestion des délais de prescription et de forclusion.

Le groupe de travail a estimé qu'eu égard aux enjeux sériels d'une action collective, le jugement d'une telle action devrait intervenir avec une particulière célérité. Il a ainsi estimé qu'un délai de six mois pourrait être assigné au juge de première instance, ainsi, du reste, on le verra ci-après, qu'au juge d'appel. Ce délai n'aurait pas à être prescrit à peine de sanction (dessaisissement par exemple). Compte tenu des aléas liés au règlement des questions de compétence, le groupe de travail a estimé que ce délai pourrait, le cas échéant, n'être compté qu'à partir de la date d'enregistrement de la requête par le tribunal effectivement désigné par le Conseil d'État.

⁴⁸ cf. par exemple : CEDH, déc., 9.03.1999, SA Immeuble Groupe Kossier c/ France, n° 28748/97 ou CEDH, déc., 28.01.2003, Burg et autres c/ France, n° 34763/2

Par parenthèse, compte tenu de ses réflexions sur les délais de jugement, le groupe de travail n'a pas retenu l'idée de doter l'action collective d'une procédure de référé ad hoc.

Aux termes de sa décision, que celle-ci fasse, du reste, droit ou non à l'action collective, il appartiendrait au juge de délimiter, aussi précisément que possible, l'objet et le champ d'application de la déclaration de droit ou de responsabilité dont il est saisi, en définissant les conditions de droit et de fait qui caractérisent la situation sur laquelle il statue et auxquelles seront attachés, s'il fait droit à l'action collective, des effets d'autorité de chose jugée ou, s'il la rejette, la possibilité de traiter des requêtes individuelles voire des actions collectives ultérieures par voie d'ordonnance.

Ainsi qu'on l'a vu précédemment, il appartiendrait également au juge, dans le même esprit que la jurisprudence Association AC! et autres, de moduler, le cas échéant, les effets dans le temps de sa déclaration.

4. Publicité de l'action et du jugement

La question de la publicité de l'action ne se pose pas en des termes impérieux, dès lors, on l'a vu, que le groupe de travail a renoncé à tout dispositif qui aurait nécessité de déterminer de manière précise le groupe d'intérêt.

Après réflexion, le groupe de travail a, néanmoins, estimé que des mesures de publicité de l'action et du jugement seraient opportunes, d'une part, dans un souci de transparence à l'égard des tiers qui pourraient être intéressés par le dépôt d'une action collective et, en cas de succès d'une telle action, pour les mettre en mesure de se prévaloir effectivement de l'autorité de la chose jugée à leur bénéfice.

Au surplus, au regard de l'interruption des délais de forclusion et surtout de prescription, cette publicité s'avère juridiquement nécessaire. Comme on l'a dit précédemment, l'introduction de l'action collective emporterait, pour les membres du groupe intéressés, interruption de ces délais, à compter de la date à laquelle elle a été introduite. La publicité donnée à cette action assurerait, pour les tiers intéressés, la transparence de cette interruption. Surtout, corrélativement, le jugement rendu sur ladite action serait supposé y mettre un terme, sous réserve, bien entendu, de faire alors l'objet d'une publicité adéquate. La publication de la décision rendue sur l'action collective permettrait donc de faire courir un nouveau délai de forclusion ou de prescription, dans les conditions prévues par les dispositions législatives ou réglementaires applicables, soit immédiatement ou, s'agissant notamment de la prescription quadriennale, à compter du 1^{er} janvier suivant, ainsi que le prévoit la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968.

Le groupe de travail a estimé que le plus simple serait de prévoir, de façon systématique, une publicité des actions collectives et des décisions rendues, avec mention, le cas échéant, de l'existence d'une procédure d'appel, sur le site internet du Conseil d'Etat, dans le cadre d'une interface de *Juradinfo* accessible en ligne au public. Le groupe de travail n'exclut pas, toutefois, que, s'agissant des décisions juridictionnelles, cette publicité minimale puisse être complétée, sur décision du juge, par une publication ad hoc dans un bulletin ou une revue ou sur un site internet intéressant spécifiquement le groupe d'intérêt considéré.

Afin de limiter ces mesures de publicité, le groupe de travail s'est interrogé sur la possibilité d'en dispenser les actions collectives manifestement insusceptibles de prospérer qui feraient l'objet d'un traitement immédiat par voie d'ordonnance. Dans la mesure où une telle ordonnance resterait néanmoins susceptible de remise en cause en appel, l'exclusion éventuellement provisoire de publicité n'apparaît pas une solution satisfaisante, ce d'autant que la publicité donnée, tant à l'action engagée qu'aux décisions rendues, permettra de mieux assurer l'information du public quant à l'issue de toutes les actions portées devant le juge.

5. Exécution individuelle de la chose jugée

L'exécution individuelle de la chose jugée, dans le cas où il a été fait droit à l'action collective, devrait procéder d'une demande adressée à l'administration par toute personne placée dans la situation visée par la déclaration contenue dans le jugement.

Sous réserve que le demandeur ne se soit pas vu opposer, préalablement à l'introduction de ladite action, une décision administrative devenue définitive ou que sa propre créance ne soit pas prescrite, l'administration devrait ainsi faire droit à cette demande et selon les cas :

- allouer la somme d'argent légalement due,
- décharger la somme d'argent illégalement réclamée,
- prendre une décision administrative en faveur du demandeur lui attribuant le droit auquel il peut prétendre,
- ou allouer une indemnité en réparation du subi.

En cas de difficulté, une action individuelle en exécution d'un jugement rendu sur une action collective serait ouverte aux personnes intéressées, dans des conditions proches de la procédure en exécution d'un jugement prévue par les dispositions des articles L. 911-4 et suivants du code de justice administrative, et notamment avec une phase administrative précédant, le cas échéant, l'ouverture d'une procédure proprement juridictionnelle.

Cette procédure devrait, néanmoins, faire l'objet de dispositions particulières.

En premier lieu, par dérogation à la procédure de droit commun, le juge de l'exécution ne serait pas nécessairement le juge de l'action initiale. En effet, plus rien ne justifie, au stade des contentieux individuels d'exécution, que les règles usuelles de compétence territoriale ne retrouvent pas leur effectivité.

Dans le même ordre d'idées, l'attribution de ce contentieux de l'exécution à un juge statuant seul, eu égard au faible enjeu juridique des questions qui resteraient ainsi à résoudre, peut être débattue. L'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation a, toutefois, fait part de son souci que les questions d'exécution demeurent tranchées par une formation collégiale lorsqu'elles soulèveront des problèmes multiples et délicats. Le principe usuel – rappelé, s'agissant des compétences du juge statuant seul, par le deuxième alinéa de l'article R. 222-19 du code de justice administrative - selon lequel le jugement d'une affaire peut toujours être renvoyé à la formation collégiale de droit commun devrait, néanmoins, suffire à garantir l'intervention d'une telle formation en ce cas.

En second lieu, il conviendrait également de vider toute ambiguïté quant à la double nature d'une telle action : contentieux de l'exécution du jugement rendu sur l'action collective

dès lors qu'elle n'appellerait pas à juger d'autres questions que celles du bien-fondé de l'application dudit jugement au cas particulier ou contentieux propre dès lors qu'elle appellerait, en outre, à trancher d'autres questions portant sur les conditions d'application dudit jugement au cas particulier. En effet, on l'a vu, l'action collective peut, selon son objet, plus ou moins épuiser les termes du débat contentieux. Dans la majorité des cas, la déclaration de droit ne devrait pas, au stade de son exécution, poser d'autres difficultés que de déterminer si l'intéressé qui s'en prévaut se trouve bien dans une situation identique à celle tranchée par le jugement rendu sur l'action collective et si aucune forclusion ou prescription ne lui est individuellement opposable. En revanche, un jugement déclaratoire de responsabilité laisserait entière la détermination de la réalité et du quantum du préjudice effectivement subi par celui qui s'en prévaut, à défaut d'avoir fait l'objet d'une solution transactionnelle avec l'administration.

Le groupe de travail s'est interrogé sur l'opportunité d'aménager également une procédure ad hoc d'exécution de l'action collective non individuelle, éventuellement devant le Conseil d'Etat, notamment pour répondre aux difficultés que rencontrerait l'administration ou pour faire pièce à d'éventuels blocages de principe. L'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation a soutenu cette idée, en faisant notamment valoir qu'il serait légitime que la personne morale, auteur d'une action collective, profite, le cas échéant, du bénéfice d'une astreinte. Le groupe de travail y a toutefois renoncé, au moins dans un premier temps, en estimant que les difficultés d'exécution d'une décision faisant droit à une action collective devraient essentiellement être appréciées dans leurs dimensions individuelles et que la place d'un éventuel règlement collectif de ses difficultés était, en conséquence, malaisée à définir.

Il conviendrait de pouvoir appliquer immédiatement à l'action individuelle en exécution d'un jugement rendu sur une action collective les moyens procéduraux de droit commun de l'exécution des jugements administratifs (injonction, astreinte ...).

Des mesures ad hoc de pénalisation de l'administration qui méconnaîtrait l'autorité d'un jugement rendu sur une action collective pourraient, en outre, être imaginées telles qu'une pénalité civile ou, selon ce que préconisait, dans un autre cadre, le rapport du groupe de travail sur les relations internes à la juridiction administrative ⁴⁹, une amende pour résistance abusive.

On pourrait également imaginer que le point de départ du cours des intérêts moratoires remonte, en l'absence de réclamation individuelle préalable, à l'introduction de l'action collective.

⁴⁹ op.cit., P. 10

6. Voies de recours

- *appel et cassation*⁵⁰:

En raison de l'effet collectif du jugement déclaratoire, il est apparu au groupe de travail souhaitable que la voie de l'appel soit systématiquement ouverte, quels que soient la matière ou le montant des sommes en litige.

Le groupe de travail a, en outre, admis que, pour faciliter les règlements individuels dans un contexte de sécurité juridique indispensable, cet appel, lorsqu'il est dirigé contre un jugement ayant fait droit à l'action collective, devrait emporter, par lui-même, un effet suspensif, en contrepartie de quoi le juge d'appel disposerait, comme le juge de premier instance, d'un délai de six mois pour statuer sur le pourvoi.

L'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation a également suggéré que le pourvoi en cassation soit lui-même suspensif. Le groupe de travail a préféré ne pas déroger au principe constant en procédure contentieuse administrative selon lequel le pourvoi en cassation n'est pas suspensif. Mais, il suggère, en revanche, de prévoir une procédure ad hoc de sursis à l'exécution de l'arrêt de la cour administrative d'appel, qui serait enserrée dans un délai déterminé.

- *règlement de juges* :

Pour finir, et pour solder l'hypothèse (désagréable) dans laquelle, en dépit des précautions procédurales et administratives envisagées, deux décisions contradictoires sur deux actions collectives de même objet ou sur une action collective et une requête individuelle portant sur une même situation seraient devenues définitives, le groupe de travail relève que le recours au « règlement de juges », technique prétorienne de « *résolution des conflits entre choses jugées* » selon la définition qu'en donne le professeur Chapus⁵¹, pourrait opportunément être utilisée.

IV. PROPOSITIONS POUR UN RENFORCEMENT JURIDIQUE ET ADMINISTRATIF DE Juradinfo

L'instauration d'une procédure d'action collective suppose une gestion de l'échange d'informations au sein des juridictions administratives plus rigoureuse encore que ne l'est aujourd'hui le dispositif *Juradinfo*, étant entendu, on vient de le voir, qu'une éventuelle contrariété de décisions juridictionnelles rendues sur des actions collectives de même objet ou sur une action collective et une requête individuelle portant sur une même situation emporterait une véritable contradiction de chose jugée, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui en cas de contrariété de décisions juridictionnelles rendues sur un contentieux de série, quoique l'effet soit tout aussi déplorable pour les intéressés.

⁵⁰ la solution finalement préconisée d'autorité asymétrique du jugement a rendu inutile la poursuite de la réflexion sur la tierce opposition.

⁵¹ cf. Droit du contentieux administratif, 12^{ème} édition, n° 1212

Pour tempérer les inquiétudes que pourrait faire naître ce constat, il convient, toutefois, de relever que le risque de ne pas identifier, au greffe d'une juridiction, l'introduction d'une action collective qui devrait logiquement se présenter explicitement comme telle, est assez ténu. Il n'en va, toutefois, pas de même du repérage des éventuelles requêtes individuelles qui devraient lui être associées.

L'instauration d'une procédure d'action collective devrait donc être l'occasion d'assurer le renforcement juridique et administratif du dispositif *Juradinfo*.

En premier lieu, l'évidente connexité qui existerait entre des actions collectives de même objet et les nécessités de bonne administration de la justice qui légitimeraient une régulation du traitement des requêtes individuelles portant sur la même situation, justifieraient que le dispositif *Juradinfo* fasse désormais l'objet d'une véritable réglementation. Cette officialisation permettrait d'informer les parties, de façon transparente, en particulier par la voie du dispositif d'information électronique sur l'état de la procédure accessible en ligne par les parties, dit *Sagace*. Cette officialisation serait, de toute manière, indispensable si l'on retient la préconisation du groupe de travail selon laquelle *Juradinfo* devrait lui-même être doté d'une interface accessible au public en ligne pour assurer la publicité des actions collectives et des décisions rendues.

En deuxième lieu, il conviendrait d'améliorer les conditions pratiques d'utilisation de *Juradinfo*. A cet égard, le présent groupe de travail ne peut que s'associer aux préconisations déjà faites par le groupe de travail sur les relations internes à la juridiction administrative⁵² : accessibilité permanente de *Juradinfo* sur le site intranet des juridictions administratives et présentation des données collectées par matière avec un résumé explicite et complet de l'objet des requêtes en cause. Le présent groupe de travail partage également pleinement les conclusions du précédent groupe sur la nécessité de renforcer, à cet effet, la cellule dédiée à ce dispositif au sein du Conseil d'Etat, a fortiori, là encore, si un véritable système d'information du public devait être mis en place.

En troisième lieu, le présent groupe s'associe également aux conclusions du groupe de travail sur les relations internes à la juridiction administrative quant à la nécessité de doter l'outil informatique de gestion des requêtes dans les juridictions administratives, *Skipper* aujourd'hui, *Aramis* demain, de modes d'alerte, à tout moment, sur les liens éventuels qu'il convient de faire entre les requêtes. Cette innovation, sans doute la plus complexe à mettre en œuvre, nécessitera, sur le plan technique, une connexion de la base de données *Skipper* propre à chaque juridiction avec la base de données de *Juradinfo*. Mais, plus fondamentalement, elle imposera à tous les tribunaux administratifs, à l'instar de ce qui se pratique au Conseil d'Etat et, en principe, dans les cours administratives d'appel, d'enregistrer une véritable analyse normalisée de chaque requête afin que, sur le champ de cette analyse, d'éventuelles parentés puissent effectivement être détectées par le système informatique.

⁵² op. cit., P. 8 et s.

V. AUTRES PROPOSITIONS

Les réflexions du groupe de travail l'ont conduit, en dehors de ses propositions sur l'instauration d'une action collective, à suggérer deux évolutions procédurales.

La première - il y a déjà été fait allusion - porte sur les requêtes collectives et permettrait d'autoriser la notification du jugement rendu sur une telle requête, au seul représentant des requérants.

La seconde porte sur les ordonnances sur les séries régies par le 6° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative. Le groupe a, en effet, relevé que si ces dispositions autorisent actuellement les présidents des tribunaux administratifs à prendre des ordonnances sur le fondement d'un jugement devenu définitif de leur propre tribunal ou d'un arrêt ou d'un avis contentieux du Conseil d'Etat, ils ne peuvent curieusement le faire sur le fondement d'un arrêt de la cour administrative d'appel devenu définitif dont relève leur juridiction, alors même que cet arrêt aurait confirmé le jugement de leur tribunal.

CONCLUSION

Les propositions procédurales qui viennent d'être décrites ont fait l'objet d'un fort consensus au sein du groupe de travail. Il n'en reste pas moins que le gain effectif à attendre de l'instauration d'une telle procédure d'action collective par rapport à la relative complexité de sa mise en œuvre a été débattu.

S'agissant de la complexité apparente du dispositif, le groupe de travail tient cependant à souligner qu'elle résulte très largement du souci qu'il a eu, d'une part, d'explorer, de façon aussi précise et exhaustive que possible, les différentes éventualités susceptibles d'affecter le déroulement de la procédure et, d'autre part, de proposer des mécanismes qui s'apparentent le plus possible aux procédures existantes. Aussi, le poids de cette complexité apparente doit être observé comme la marque, tant du souci porté aux justiciables que de l'exigence d'une clarté des textes de nature à éviter un renvoi trop fréquent à l'interprétation jurisprudentielle.

S'agissant du gain à attendre d'une telle procédure, le groupe de travail fait, tout d'abord, le pari que, si un tel outil était à la disposition des organisations syndicales et associatives, le contentieux sériel devant les juridictions administratives pourrait, si ce n'est être éradiqué, du moins être significativement réduit. Les séries ayant donné lieu à des « requêtes-pétitions » auxquelles il a été, à plusieurs reprises, fait référence constituent, à cet égard, un bon indicateur des contentieux qui auraient dû trouver un substitut naturel dans une démarche d'action collective.

Si, nonobstant les moyens imaginés pour sanctionner la résistance de l'administration, le risque de déplacer le contentieux sériel sur une phase aval d'exécution individuelle de la chose jugée par l'action collective existe, il ne faut toutefois pas perdre de vue que, tous les contentieux sériels dont le juge administratif a à connaître ne soulèvent pas des enjeux juridique et/ou budgétaire d'une ampleur propre à susciter une telle résistance. Ainsi, seule une fraction des actions collectives serait susceptible de déboucher sur des contentieux d'exécution plus ou moins récurrents quand la majorité de ces actions donnerait lieu soit à des

décisions de rejet qui, par définition, ne soulèveraient pas de difficultés d'exécution, soit à des décisions positives qui seraient normalement admises par l'administration et exécutées par elle.

A cet égard, si les réflexions se sont beaucoup concentrées sur les grandes séries nationales, à l'image du contentieux dit Griesmar, le groupe de travail insiste sur le fait que la procédure d'action collective devrait être un outil très efficace pour des séries d'enjeu local qui sont parfaitement homogènes et ne suscitent pas de résistance particulière de la part de l'administration intéressée.

Enfin, il est vrai qu'en termes de coût budgétaire, un bilan analytique complet ne pourrait être tiré qu'en comparant les économies induites dans le traitement des dossiers contentieux par la réduction du nombre de requêtes sérielles avec les nouvelles charges que le dispositif serait de nature à provoquer en élargissant le nombre de bénéficiaires d'une décision de justice voire en suscitant de nouvelles stratégies contentieuses. Le groupe de travail relève, toutefois, qu'il s'agirait, à tout le moins, d'une meilleure utilisation des ressources publiques.

Au bilan, le groupe de travail se prononce donc en faveur de l'instauration d'une procédure d'action collective et il a conçu les propositions textuelles annexées au présent rapport dans une perspective pérenne.

Toutefois, s'il était jugé qu'une incertitude trop grande demeurait quant au pari que le groupe de travail propose ainsi de tenir, cette innovation procédurale pourrait éventuellement prendre la forme d'une expérimentation, au sens de l'article 37-1 de la Constitution. Cette expérimentation devrait être définie *rationae materiae*, de manière à limiter, dans un premier temps, le champ de l'action collective aux domaines classiques du contentieux administratif sériel, à savoir le contentieux de la fonction publique et celui des taxes fiscales. De cette façon, la procédure de l'action collective pourrait être jaugée en tentant de maximiser l'effet de substitution aux contentieux de série sans susciter immédiatement l'éclosion de nouvelles démarches contentieuses, dans des champs jusque-là inexplorés par des actions concertées.

ANNEXES

ANNEXE 2

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

Président : Philippe BELAVAL
Conseiller d'Etat

Rapporteur : Laurence HELMLINGER
Secrétaire générale des tribunaux administratifs et des cours
administratives d'appel

Membres : Patrick MINDU
Président de la cour administrative d'appel de Bordeaux

Anne COURREGES
Maître des requêtes

Alain LEVASSEUR
Vice-président au tribunal administratif de Montpellier

Yves STRICKLER
Professeur de droit privé à l'Université de Strasbourg

PERSONNES AUDITIONNEES

Bernard STIRN, Président de la section du contentieux

Claire LANDAIS, directrice des affaires juridiques au ministère de l'éducation nationale, accompagnée d'Emmanuel MEYER

Pascale FOMBEUR, directrice des affaires civiles et du sceau au ministère de la justice, accompagnée de M. David et de Mme Bentejac

Robert LE GOFF, président du Syndicat de la justice administrative (SJA) accompagné de Pierre LE GARZIC

Axel BARLERIN, président de l'Union syndicale des magistrats administratifs (USMA)

CONTRIBUTIONS ECRITES

Ordre des avocats au Conseil d'Etat et la Cour de cassation

La diffusion du pré-rapport auprès des membres du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel a donné lieu à un certain nombre d'observations et de corrections qui ont été intégrées dans le rapport définitif.

Que leurs auteurs en soient ici remerciés.

ANNEXE 3

PROPOSITION DE DISPOSITIONS LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES

Rappel : afin d'optimiser sa démonstration en faveur de l'action collective, le groupe de travail a pris le parti de présenter ses propositions rédactionnelles sous la forme de dispositions générales et pérennes, insérées au sein du code de justice administrative. Si le choix d'une expérimentation, au sens de l'article 37-1 de la Constitution, dans un champ *rationae materiae* limité, devait être fait, il conviendrait, bien entendu, d'amender ces propositions dans une telle perspective.

LIVRE VII

Le jugement

TITRE VIII

L'action collective

Chapitre 1 : Dispositions générales

L. 781-1 : L'action collective permet à une association régulièrement déclarée ou à un syndicat professionnel régulièrement constitué de déposer une requête tendant à la reconnaissance de droits individuels en faveur d'un groupe indéterminé de personnes ayant le même intérêt. Elle peut également avoir pour objet la reconnaissance de la responsabilité d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, sauf si les personnes en faveur desquelles l'action est présentée ont subi un préjudice de nature corporelle.

Le groupe d'intérêt en faveur duquel l'action collective est présentée est caractérisé par l'identité de la situation juridique de ses membres. Il est nécessairement délimité par les personnes morales de droit public ou les organismes de droit privé chargé de la gestion d'un service public mis en cause.

L'action collective est présentée, instruite et jugée selon les dispositions du présent code, sous réserve des dispositions du présent chapitre.

L. 781-2 : La présentation d'une action collective interrompt, à l'égard de chacune des personnes susceptibles de se prévaloir des droits dont la reconnaissance est demandée, les prescriptions et forclusions édictées par les lois et règlements en vigueur, sous réserve qu'à la date d'enregistrement de la requête, sa créance ne soit pas déjà prescrite ou son action forclose.

Un nouveau délai de prescription ou de forclusion court, dans les conditions prévues par les dispositions législatives et réglementaires applicables, à compter de la publication de la

décision statuant sur l'action collective passée en force de chose jugée. Les modalités de cette publication sont définies par un décret en Conseil d'Etat.

Postérieurement à cette publication, l'introduction d'une nouvelle action collective, quel qu'en soit l'auteur, n'interrompt pas, de nouveau, les délais de prescription et de forclusion.

L. 781-3 : Le juge, lorsqu'il fait droit à une action collective, détermine les conditions de droit et de fait auxquelles est subordonnée la reconnaissance des droits ou de la responsabilité qu'il déclare.

S'il lui apparaît que la reconnaissance de ces droits emporte des conséquences manifestement excessives pour les divers intérêts publics ou privés en présence, il peut déterminer les effets dans le temps de cette reconnaissance

Toute personne qui remplit ces conditions de droit et de fait peut, sous réserve que sa créance ne soit pas prescrite ou son action forclose, se prévaloir, devant toute autorité administrative ou juridictionnelle, des droits reconnus par la décision ainsi passée en force de chose jugée. L'autorité de chose jugée attachée à cette décision est soulevée d'office par le juge.

L. 781-4 : L'appel formé contre un jugement faisant droit à une action collective a, de plein droit, un effet suspensif.

Par dérogation à l'article L. 311-1 du code de justice administrative, une cour administrative d'appel peut connaître, en premier ressort, d'une action collective, dans le cas où elle est déjà saisie d'une requête dirigée contre un jugement rendu par un tribunal administratif sur une action collective ayant le même objet.

L. 781-5 : En cas d'inexécution d'une décision faisant droit à une action collective, toute personne qui estime être en droit de se prévaloir de cette décision peut demander au juge de l'exécution d'enjoindre à l'autorité compétente de prendre les mesures d'exécution qu'implique, à son égard, cette décision, après en avoir déterminé, s'il y a lieu, les modalités particulières.

Le juge peut fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte, dans les conditions prévues par le livre IX du présent code. Il peut également infliger une amende à la personne morale de droit public ou à l'organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public intéressé, dont le montant ne peut excéder une somme déterminée par décret en Conseil d'Etat.

L. 781-6 : *pour mémoire : dispositions outre-mer réservées, eu égard au projet de loi organique en préparation sur le statut des textes afférents à la procédure administrative contentieuse en Nouvelle-Calédonie.*

Chapitre 2 : La compétence et la connexité

R. 782-1 : Lorsque l'intérêt en faveur duquel l'action collective est présentée relève du ressort d'un seul tribunal administratif, en application des dispositions des articles R. 312-1 à R. 312-17 du présent code, ce tribunal est compétent pour connaître de cette action.

Lorsque l'intérêt en faveur duquel l'action collective est présentée dépasse ou est susceptible de dépasser le ressort d'un seul tribunal administratif, la requête est adressée au Conseil d'Etat. A défaut, le président du tribunal saisi transmet, d'office ou à la suite de l'information qui lui en est donnée par l'une des parties, le dossier au Conseil d'Etat. Le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat désigne le tribunal compétent pour connaître de cette action et assure l'information des autres tribunaux administratifs. Les actions collectives ayant le même objet sont transmises au même tribunal.

R. 782-2 : Lorsque les membres du groupe d'intérêt en faveur duquel l'action collective est présentée n'auraient pu introduire que des requêtes individuelles relevant de la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat est compétent pour connaître de cette action.

Lorsque l'intérêt en faveur duquel l'action collective est présentée relève de la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat et d'un ou de plusieurs tribunaux administratifs, la requête est adressée au Conseil d'Etat. A défaut, le président du tribunal saisi transmet, d'office ou à la suite de l'information qui lui en est donnée par l'une des parties, le dossier au Conseil d'Etat. Le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat désigne la juridiction compétente pour connaître de cette action et assure l'information des tribunaux administratifs. Les actions collectives ayant le même objet sont transmises à la même juridiction.

R. 782-3 : Dans les cas prévus aux articles R. 782-1 et R. 782-2, et en application du deuxième alinéa de l'article L. 781-4, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat peut également renvoyer le jugement de l'affaire à une cour administrative d'appel dans le cas où celle-ci est déjà saisie d'une requête dirigée contre un jugement rendu par un tribunal administratif sur une action collective ayant le même objet. La cour administrative d'appel statue sur cette affaire en premier et dernier ressort.

R. 782-4 : Lorsqu'il lui apparaît, d'office ou à la suite de l'information qui lui en est donnée par l'une des parties, que les conclusions d'une requête individuelle sont connexes à celles d'une action collective, le président de la formation de jugement informe le requérant de cette action et de son droit à intervenir dans la procédure.

Il le met également en demeure de confirmer son intention de poursuivre l'instance, en lui précisant qu'à défaut d'une telle confirmation dans le délai qui lui est imparti, lequel ne peut être inférieur à un mois, il sera réputé s'être désisté d'office de l'instance.

En cas de désistement et quand bien même il n'est pas intervenu dans cette procédure, le requérant sera informé de la décision prise sur l'action collective et, le cas échéant, des modalités selon lesquelles il peut lui-même faire valoir ses droits.

Lorsque le requérant a fait part du maintien de sa requête, le tribunal qui en est saisi peut transmettre le dossier au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat qui attribue le jugement de l'affaire au tribunal qu'il désigne. A défaut, il est sursis à statuer sur les conclusions de la requête jusqu'à ce qu'il soit définitivement statué sur l'action collective. Le tribunal saisi de la requête individuelle peut, par une décision spécialement motivée, lever ce sursis, si l'intérêt de la situation du requérant ou un intérêt public exige qu'il soit immédiatement statué sur ces conclusions.

R. 782-3 : Les dispositions de l'article R. 351-6 sont applicables aux décisions du président de la section du contentieux du Conseil d'Etat prises en application des articles R. 782-1 à R. 781-3.

Chapitre 3 : L'introduction de l'action collective et l'instruction

R. 783-1 : Outre les mentions prévues par l'article R. 411-1, la requête indique le groupe d'intérêt en faveur duquel elle est présentée et précise les éléments de fait et de droit qui le caractérisent.

L'auteur de la requête ne peut régulariser l'absence d'une telle mention que jusqu'à l'expiration du délai de recours.

R. 783-2 : La réalité et l'unité juridique du groupe d'intérêt en faveur duquel l'action collective est présentée est une condition de sa recevabilité.

Lorsque l'action collective tend à la reconnaissance de la responsabilité d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, le groupe d'intérêt en faveur duquel elle est présentée est constituée par les personnes ayant subi des préjudices imputables à un même fait générateur.

R. 783-3 : La décision attaquée, au sens de l'article R. 412-1, est constituée par le rejet explicite ou implicite opposée par l'autorité compétente à la réclamation préalable formée par l'association ou le syndicat requérant.

Dans le cas où les droits dont la reconnaissance est demandée relèvent de la compétence d'autorités différentes, il appartient à l'association ou le syndicat requérant de former une réclamation préalable auprès de chacune des autorités intéressées.

R. 783-4 : Les actions collectives doivent, à peine d'irrecevabilité être présentées par un avocat et, devant le Conseil d'Etat, par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, sauf pour les litiges relevant des matières pour lesquels les articles R. 431-3, R. 432-2 et R. 811-7 prévoient respectivement, pour chacune des juridictions concernées, la dispense du ministère d'avocat.

La représentation de l'Etat dans une action collective est régie par les seules dispositions de l'article R. 431-9.

Chapitre 4 : Le jugement

R. 784-1 : La juridiction de première instance statue dans un délai de six mois à compter soit de la date d'enregistrement de l'action collective, soit, si cette action lui a été transmise par le Conseil d'Etat, de la date d'enregistrement de l'ordonnance du président de la section du contentieux.

R. 784-2 : Les dispositions de l'article R. 222-13 ne sont pas applicables aux actions collectives.

R. 784-3 : Sans préjudice des dispositions des articles R. 122-12 et R. 222-1, les présidents de formation de jugement peuvent également rejeter par ordonnance :

- les requêtes de même objet qu'une précédente action collective ayant donné lieu à une décision de rejet passée en force de chose jugée et ne comportant aucun moyen sérieux propre à appeler une solution différente ;
- les requêtes individuelles connexes à une action collective ayant donné lieu à une décision de rejet passée en force de chose jugée et ne comportant aucun moyen sérieux propre soit à appeler une solution différente, soit à démontrer que le requérant ne se trouve pas dans la même situation de droit et de fait.

Chapitre 5 : Les voies de recours

R. 785-1 : Par dérogation au deuxième alinéa de l'article R. 811-1, les parties peuvent interjeter appel, devant la cour administrative d'appel, de tout jugement rendu par un tribunal administratif sur une action collective.

La cour administrative d'appel statue dans un délai de six mois à compter de la date d'enregistrement de la requête en appel.

R. 785-2 : Dans les conditions prévues par l'article R. 821-5-1, le recours en cassation formé à l'encontre d'un arrêt faisant droit à une action collective peut être assorti d'une demande de sursis à exécution de la décision juridictionnelle attaquée.

La formation de jugement statue sur cette demande dans un délai de six mois, à compter de son enregistrement. Elle peut ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de la décision juridictionnelle attaquée si celle-ci, par la nature des droits reconnus et le nombre des personnes concernées, risque d'entraîner des conséquences difficilement réversibles et si les moyens invoqués, paraissent, en l'état de l'instruction, de nature à justifier, outre l'annulation de la décision juridictionnelle rendue en premier ressort, le rejet de l'action collective.

Chapitre 6 : La publicité des actions collectives et des décisions

R. 786-1 : Les actions collectives font l'objet d'une publicité sur le site internet du Conseil d'Etat. Ce site publie également les décisions statuant sur ces actions, en indiquant, le cas échéant, les voies de recours dont elles font l'objet.

Le tribunal administratif, la cour administrative d'appel ou le Conseil d'Etat peuvent également, d'office ou à la demande de l'une des parties à l'instance, ordonner la publication de la décision, aux frais, le cas échéant, de la partie qui succombe, dans un bulletin, une revue ou sur un autre site internet accessibles au groupe d'intérêt considéré.

Chapitre 7 : L'exécution des décisions

R. 787-1 : Toute personne qui entend se prévaloir de droits reconnus par une décision rendue sur une action collective passée en force de chose jugée doit présenter une demande d'exécution individuelle à l'autorité compétente.

R. 787-2 : Sous réserve de la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat, le tribunal compétent pour connaître du contentieux de l'exécution individuelle d'une décision

ayant fait droit à une action collective est déterminée en application des dispositions des articles R. 312-1 à R. 312-17.

Devant les tribunaux administratifs, ces litiges relèvent de la compétence du juge statuant seul prévu à l'article R. 222-13.

R. 787-3 : L'amende prévue par l'article L. 780-5 ne peut excéder 3 000 euros par recours individuel.

Autres propositions

- modification de l'article R. 411-6 pour supprimer les mots « à l'exception de la notification de la décision prévue aux articles R. 751-1 à R. 751-4 »
- modification du 6° de l'article R. 222-1 pour ajouter : « par un arrêt de la cour administrative d'appel dont relève le tribunal administratif ».