



# Consiglio di Stato

## Ufficio studi massimario e formazione

### **Il risarcimento del danno da provvedimento amministrativo illegittimo nei Paesi europei**

**(Rosanna De Nictolis)**

#### **1) Il quadro in Italia.**

Prima dell'entrata in vigore del cod. proc. amm. si era a lungo dibattuto in ordine alla necessità o meno del previo annullamento dell'atto illegittimo, al fine di conseguire la tutela risarcitoria, vale a dire della necessità o meno della c.d. pregiudizialità dell'annullamento rispetto al risarcimento.

La questione era stata risolta nel senso della non pregiudizialità da parte della Cassazione [Cass., sez. un., n. 500/1999; Id., 13 giugno 2006, nn. 13659 e 13660; Id., 28 giugno 2006 n. 14842, ord.; Id., 8 aprile 2008 n. 9040; Id., 23 dicembre 2008 n. 30254; Id. 6 marzo 2009 n. 5464, ord.] e nel senso della pregiudizialità dell'annullamento da parte della plenaria del Consiglio di Stato [Cons. St., ad. plen., 22 ottobre 2007 n. 12].

La plenaria del Consiglio di Stato, chiamata a pronunciarsi nuovamente sulla questione, in fattispecie anteriore al cod. proc. amm., ma decisa dopo la sua entrata in vigore, ha affrontato la questione se il c.p.a. abbia introdotto l'**azione risarcitoria autonoma ex novo**, ovvero abbia codificato un'azione già esistente secondo la previgente elaborazione giurisprudenziale. È stata seguita dalla plenaria la seconda soluzione, sicché il problema si è spostato in ordine alla verifica della fondatezza o meno di un'azione risarcitoria autonoma in caso di inerzia nella tempestiva attivazione degli strumenti di tutela [Cons. St., ad. plen., 23 marzo 2011 n. 3, in *UeA* 2011, 694, nt. GALLO, 694-700].

In sintesi, il c.p.a. ha accolto formalmente la tesi della proponibilità in via autonoma dell'azione di risarcimento del danno da lesione di interessi legittimi, ma ha da un lato previsto un termine breve di decadenza, pari a 120 giorni, decorrenti dal verificarsi del fatto, o dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da esso.

Dall'altro lato ha previsto, in ossequio all'art. 1227 c.c. che in caso di azione risarcitoria autonoma va escluso il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare con l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti.

La soluzione seguita dal c.p.a. è chiaramente un compromesso volto a porre termine all'annoso contrasto tra le giurisdizioni; la scelta del termine di decadenza di centoventi

giorni, come è stato osservato, pur se opinabile, non è di per sé incostituzionale [CHIEPPA *Il codice del processo amministrativo alla ricerca dell'effettività della tutela*, in R. CHIEPPA, *Il nuovo processo amministrativo dopo l'entrata in vigore del codice*, speciale di *Dir. e form.*, ottobre 2010, 77].

Peraltro, la q.l.c. in ordine alla previsione di un termine di decadenza anziché di prescrizione è stata sollevata dal Tar Sicilia [Tar Sicilia - Palermo, 7 settembre 2011 n. 1628, ord.].

Occorrerà perciò vagliare se il danno sarebbe stato evitato mediante la tempestiva proposizione dell'azione di annullamento del provvedimento.

Sotto tale profilo, va osservato che vi sono casi in cui non è necessario chiedere il **previo annullamento dell'atto** per ottenere il risarcimento del danno.

Così, se il danno da risarcire derivi non da atti amministrativi illegittimi, ma da comportamenti meri, illeciti della pubblica amministrazione.

Ad esempio, il danno da ritardo, il danno da silenzio inadempimento, o il danno derivante da comportamento scorretto che prescinde dall'adozione di atti illegittimi, come accade nelle ipotesi di responsabilità precontrattuale.

Il principio è stato ribadito anche dall'adunanza plenaria, secondo cui quando il danno deriva da comportamento (connesso a pubblico potere) e non da provvedimento, al fine di conseguire il risarcimento del danno innanzi al giudice amministrativo non occorre la previa impugnazione del provvedimento (non censurato) [Cons. St., ad. plen., 30 luglio 2007 n. 9].

In secondo luogo, la previa o contestuale proposizione dell'azione di annullamento del provvedimento amministrativo non è rilevante nel caso in cui **l'atto sia stato già caducato** all'esito di un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, o sia stato rimosso in via amministrativa in sede di autotutela.

Ancora, non può essere negato il risarcimento allorché l'interessato abbia ritualmente e tempestivamente impugnato l'atto lesivo, ma non possa tuttavia conseguire l'annullamento per ragioni sopravvenute, ad esso non imputabili, che determinano l'improcedibilità del ricorso, come nell'ipotesi in cui il ricorso avverso l'aggiudicazione sia improcedibile perché nel frattempo per circostanze sopravvenute il ricorrente, anche se vittorioso, non potrebbe conseguire l'aggiudicazione (appalto già eseguito; nuova procedura con nuova aggiudicazione), o come avviene nel caso in cui nel corso del giudizio impugnatorio l'amministrazione emetta un provvedimento novativo del precedente.

Sotto tale profilo, l'art. 34, c. 3, c.p.a. dispone espressamente che quando, nel corso del giudizio, **l'annullamento** del provvedimento impugnato **non risulta più utile** per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste l'interesse a fini risarcitori.

Infine, gli strumenti di tutela che la parte ha l'onere di proporre tempestivamente al fine di evitare o non aggravare il danno, non sono necessariamente quelli giurisdizionali, potendo trattarsi di rimedi stragiudiziali, quale ad es. l'informativa preventiva alla stazione appaltante in ordine all'intento di proporre un ricorso giurisdizionale, di cui all'art. 243-bis, d.lgs. n. 163/2006, ove risulti provato che un'azione giudiziaria di annullamento dopo l'esperimento del rimedio stragiudiziale sarebbe stata superflua.

## **2) La situazione negli altri Paesi europei. Quadro di sintesi.**

In date 1 e 2 marzo 2012 si è svolto a Brussels in ambito ACA (l'associazione delle Supreme Corti amministrative dei Paesi dell'Unione europea) un incontro di studio sull'effettività ed efficacia dei poteri del giudice amministrativo nei Paesi europei.

Sono stati affrontati, nelle loro diverse sfumature, tre temi, tra cui quello del giudizio risarcitorio e dei rapporti tra risarcimento e annullamento.

Il tema del risarcimento è stato sintetizzato nel rapporto del Consigliere di Stato belga Michel Paques.

E' stata analizzata la situazione in 28 Paesi europei (Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Olanda, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svizzera, Svezia, Turchia, Ungheria). Non hanno preso parte all'incontro i seguenti tre Paesi: Croazia, Finlandia, Irlanda.

La relazione del Consigliere belga individua, sulla scorta di tale analisi, in sintesi, tre modelli: quello in cui il risarcimento non è ammesso come alternativa all'annullamento; quello in cui l'alternativa è ammessa entro certi limiti; quello pragmatico in cui si ammette l'alternativa di fatto, con una mediazione del giudice.

La maggior parte dei Paesi europei secondo il relatore belga risponde al primo modello, in cui si ritiene che il principio dello Stato di diritto esige che la legalità violata da un atto amministrativo illegittimo sia ripristinata mediante l'annullamento dell'atto, ma non consente che il soggetto leso tragga un vantaggio pecuniario da una decisione amministrativa illegittima (si tratta, secondo il relatore, dei seguenti 24 Paesi europei: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Estonia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Olanda, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svizzera, Svezia, Turchia, Ungheria).

Peraltro, nell'ambito di taluni di tali Paesi, il risarcimento può essere accordato dopo l'annullamento dell'atto, per i danni non coperti da tale annullamento.

Inoltre in alcuni di tali Paesi, individuati dal relatore come appartenenti al primo modello, in realtà può essere chiesto anche il solo risarcimento del danno.

In particolare, in Belgio il solo risarcimento può essere chiesto al giudice civile, senza chiedere l'annullamento al giudice amministrativo.

In Francia, può essere chiesto il solo risarcimento al giudice amministrativo, entro un termine di prescrizione quadriennale.

Anche in Grecia può essere chiesto il solo risarcimento.

In Lituania, può essere chiesto il solo risarcimento, entro un termine di prescrizione triennale.

In Estonia, può essere chiesto il solo risarcimento se si prova che l'annullamento sarebbe inutile o non soddisfacente; il risarcimento viene negato solo se risulta che il danno sarebbe stato evitato con la richiesta e l'ottenimento dell'annullamento.

In Lussemburgo, il risarcimento può essere chiesto al giudice civile dopo aver ottenuto l'annullamento dal giudice amministrativo ma una recente giurisprudenza civile non ritiene necessario questo previo passaggio dal giudice amministrativo.

Il risarcimento quale alternativa al risarcimento è poi contemplato in Danimarca, Italia, Norvegia, Portogallo.

Peraltro in Danimarca, Norvegia e Portogallo il solo risarcimento in alternativa all'annullamento non dipende solo dalla domanda di parte in tal senso (come in Italia), ma dalla valutazione di una serie di circostanze che rendono impossibile o inopportuno l'annullamento.

In Danimarca il risarcimento in luogo dell'annullamento è accordato nei seguenti casi: eccessiva onerosità dell'annullamento; buona fede del beneficiario dell'atto illegittimo; la valutazione dell'interesse di terze parti.

In Norvegia, la regola è che il risarcimento si aggiunge all'annullamento dell'atto. Il risarcimento è una alternativa all'annullamento nei casi in cui la valutazione comparativa dei contrapposti interessi giustifica il mantenimento dell'atto illegittimo.

In Portogallo, del pari, il risarcimento va chiesto in aggiunta alla domanda di annullamento /nullità; viene accordato il solo risarcimento, in luogo dell'annullamento, quando l'annullamento risulta impossibile o inopportuno.

L'approccio pragmatico si rinviene nell'ordinamento tedesco, nel quale se di regola non può essere chiesto il risarcimento del danno in luogo dell'annullamento, tuttavia la Corte può invitare le parti ad accordarsi su un risarcimento in luogo dell'annullamento, quando la situazione giuridica è complessa, e l'annullamento sarebbe eccessivamente oneroso per l'amministrazione, o se l'atto amministrativo, ancorché viziato, sia ragionevole.

In conclusione, appare molto simile al sistema italiano quello dell'**Estonia**, in cui pur potendosi chiedere il risarcimento in via autonoma, lo stesso viene negato se vi è prova che la tempestiva richiesta di annullamento avrebbe evitato il danno.

Nei sistemi **belga e francese** può essere chiesto il solo risarcimento del danno senza chiedere l'annullamento dell'atto, nel sistema belga al giudice ordinario, nel sistema francese al tribunale amministrativo.

Nel sistema francese, l'azione autonoma di risarcimento del danno, proponibile quando è spirato il termine dell'azione di annullamento (sessanta giorni) ha normalmente un termine di prescrizione di quattro anni.

Anche in **Lituania** si ammette una azione risarcitoria autonoma nel termine di prescrizione triennale.

Anche nel sistema **greco** può essere chiesto il solo risarcimento del danno, in tal caso l'illegittimità dell'atto è acclarata in via incidentale.

Nel **Lussemburgo** formalmente il risarcimento va chiesto al giudice civile dopo aver ottenuto l'annullamento dal giudice amministrativo ma una recente giurisprudenza civile non ritiene necessario il previo passaggio dal giudice amministrativo.

Negli altri Paesi, l'azione autonoma di risarcimento non ha lo spazio previsto nell'ordinamento italiano, richiedendosi la previa domanda di annullamento dell'atto.

### **3) Analisi della soluzione nei singoli Paesi europei.**

La presente analisi viene svolta tenendo conto delle risposte date dai 28 Paesi europei che hanno partecipato all'incontro del 1°-2 marzo 2012, al questionario predisposto dall'ACA (tali risposte possono essere lette sul sito internet di ACA, voce attività, anno 2012, seminario 1-2 marzo 2012) (indirizzo: [http://193.191.217.21/en/colloquiums/sem\\_2012\\_Brussels.html](http://193.191.217.21/en/colloquiums/sem_2012_Brussels.html))

Si seguirà l'ordine alfabetico dei Paesi europei.

Le domande contenute nel questionario erano le seguenti.

#### **Versione inglese**

#### **Power to award compensation and action for annulment**

**Question 1:** Are you familiar with the system of compensation as an alternative to annulment?

If so, is this system applied to the exclusion of annulment? Does the system only work for certain illegalities or only the most serious ones? Is it available in appeals on any grounds or is it limited to appeals on only the most serious grounds? Is it applied to regulations and individual decisions? Is a choice between annulment and compensation available and if so, based on what criteria and who makes this choice (the legislator through the effect of the law, one of the parties, the court?) and when (at the time the appeal is lodged, during proceedings (how does this impact on adversarial proceedings)? Does the administrative body itself still have the option to annul its decision when compensation is asked or granted in Court?

**Question 2:** What is the extent of the compensation and how is it calculated?

Does it cover all the damage sustained or is a lump sum awarded, e.g. in the case of a fair satisfaction?

In the latter case, does the award of the lump sum preclude action for further compensation to cover all the damage caused or may such action still be taken, where appropriate before another court? Can the plaintiff or the defendant initially request a decision *in principle* as regards compensation and only move to proceedings concerning the actual amount thereof once the principle has been acknowledged by the court?

**Question 3:** What is the impact of penalising an unlawful decision by awarding compensation on the decision itself?

Is an unlawful decision which has been penalised in the form of the award of compensation subsequently assumed to comply with the law? What is the extent of this assumption? To what extent does a final decision awarding compensation impact on the power of other courts to control the lawfulness of that decision?

**Question 4:** Does your court have the power to settle compensation for the damage caused by the unlawful decision it has previously annulled? If so, is this an exclusive power or is that power also granted to other courts?

Does the plaintiff have to submit the application for compensation at the same time as the annulment request or can it be made subsequently, after annulment?

**Question 5:** What is the extent of the compensation and how is it calculated?

Does this compensation have to be fault-based? Does it have to remedy all the damage? Is a lump sum involved and if so, can an action for compensation to cover all damage incurred subsequently be brought before another court?

### **Versione francese**

#### **De la compétence d'indemnisation et du recours en annulation**

**Question 1:** Connaissez-vous le système de l'indemnisation en termes d'alternative à l'annulation ? Si oui, Ce système s'applique-t-il à l'exclusion de l'annulation ? Le système fonctionne-t-il uniquement pour certaines illégalités ou uniquement les illégalités les plus graves ? Est-il ouvert quel que soit le moyen de droit invoqué ou limitée au moyen des illégalités les plus graves ? S'applique-t-il aux règlements et actes individuels ? Un choix est-il ouvert entre l'annulation et l'indemnisation et si oui, en fonction de quel(s) critère(s) et qui opère ce choix (le législateur par l'effet de la loi, l'une des parties, le juge ?) et à quel moment (au moment de la requête, en cours de procédure (impact sur le contradictoire) ? Y a-t-il encore une possibilité offerte à l'autorité de retirer l'acte ?

**Question 2 :** Quelle est l'étendue de l'indemnisation, comment est-elle appréciée ? Couvre-t-elle tout le dommage ou s'agit-il d'un forfait comme par exemple une satisfaction équitable ?

Dans cette dernière hypothèse, l'application du forfait laisse-t-elle subsister une action en réparation complète du préjudice, éventuellement devant un autre juge ? Le requérant ou la partie adverse peut-il demander la solution de l'indemnisation d'abord en principe et ne plaider sur son montant que dans un second temps, c'est-à-dire une fois le principe admis par le juge?

**Question 3 :** Quel est l'effet de la sanction de l'illégalité par une indemnisation sur l'acte lui-même ? L'acte dont l'illégalité est sanctionnée par l'indemnisation est-il ensuite présumé conforme au droit ? Quelle est l'étendue de cette présomption ? Quelle est l'étendue de la chose jugée par l'arrêt d'indemnisation sur les autres juges ?

**Question 4 :** Votre Cour a-t-elle la compétence de régler l'indemnisation du dommage causé par l'acte illégal qu'elle a annulé ? Si oui, cette compétence est-elle exclusive ? Le requérant doit-il introduire la demande d'indemnisation en même temps que la demande d'annulation ou peut-elle être engagée dans un second temps après l'annulation ?

**Question 5:** Quelle est l'étendue de l'indemnisation et comment est-elle appréciée ? Cette indemnisation doit-elle être à base de faute ? Doit-elle réparer tout le dommage ? S'agit-il d'un forfait ? Dans ce dernier cas, y a-t-il encore place pour une action en réparation complète devant un autre juge ?

### 1) Austria

In Austria vige la regola della pregiudizialità dell'annullamento dell'atto illegittimo rispetto al risarcimento del danno.

Il risarcimento del danno, comunque, non può essere accordato dal giudice amministrativo, che può solo annullare l'atto illegittimo, ma solo dal giudice civile.

Se il risarcimento è chiesto al giudice civile, questo sospende il giudizio per far accertare l'illegittimità dell'atto da parte del giudice amministrativo, e deciderà sulla spettanza o meno del risarcimento in base all'esito del giudizio pregiudiziale davanti al giudice amministrativo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Così si legge testualmente nella risposta dell'**Austria** al Questionario ACA:

*No, such a mechanism does not exist in the Austrian system of administrative justice. If the Administrative Court finds that the contested decision has infringed the complainant's rights, it has to annul the administrative decision. Compensation as an alternative to annulment does not exist.*

*In the proceedings before the Administrative Court only reimbursement (lump sum) of the proceeding expenses incurred by the prevailing party is foreseen. Anyhow, this is not an indemnity for the damages caused by the annulled administrative decision, but only a reimbursement of proceeding costs for the party who has won the case.*

*An application for compensation due to the damage caused by an unlawful administrative decision may under certain circumstances be filed with civil courts according to the Liability of Public Bodies' Act ("Amtshaftungsgesetz"2). The Administrative Court itself is not competent to grant compensation for such damages.*

*The Liability of Public Bodies' Act provides for a special mechanism according to which civil courts in a kind of "preliminary procedure" may file a claim with the Administrative Court to give a ruling on the lawfulness or unlawfulness of the administrative decision.*

*Article 11 para. 1 of the Liability of Public Bodies' Act provides that if the civil court's ruling in the proceedings for compensation depends on whether the decision of any administrative authority, on which there has not yet been issued any ruling of the Constitutional Court or of the Administrative Court, is contrary to law, and if the civil court deems such decision to be contrary to the law, the civil court shall, unless the action is to be rejected, suspend the respective proceedings and file a claim with the Administrative Court for a ruling on the unlawfulness of such an administrative decision. After having obtained the ruling of the Administrative Court, the civil court shall decide in accordance with the legal opinion of the Administrative Court (concerning the*

## 2) Belgio

In Belgio, davanti al giudice amministrativo può essere ottenuto solo l'annullamento dell'atto illegittimo. Ottenuto tale annullamento, può essere chiesto il risarcimento del danno davanti al giudice civile.

E' anche possibile adire direttamente il giudice civile per ottenere solo il risarcimento, senza l'annullamento dell'atto; il giudice civile può infatti conoscere limitatamente al caso di specie e senza effetto di giudicato dell'illegittimità dell'atto al fine di accordare il risarcimento del danno.

Il sistema è considerato poco soddisfacente, perché l'interessato deve rivolgersi a due giudici diversi, e nel giudizio civile deve dimostrare la colpa dell'amministrazione, che non è considerata in re ipsa nell'illegittimità accertata dell'atto amministrativo. Inoltre, il ricorso di annullamento non sospende né interrompe il termine di prescrizione dell'azione di risarcimento. Il sistema è in corso di modifica, secondo un accordo politico, in base al quale si dovrà attribuire ai giudici amministrativi il potere di accordare il risarcimento del danno derivante da un atto illegittimo. Ma la modifica, auspicata politicamente, non è ancora stata legalmente introdotta.

Esiste comunque davanti al Consiglio di Stato belga una domanda per la riparazione di un danno eccezionale e incolpevole cagionato da una pubblica amministrazione; il danno viene liquidato equitativamente e a condizione che non vi sia nessun'altra giurisdizione che possa dare soddisfazione al richiedente.

In definitiva nel Belgio vi è un doppio binario in virtù del quale la parte può: 1) chiedere il solo annullamento al giudice amministrativo; 2) chiedere il solo risarcimento al giudice civile; 3) chiedere l'annullamento al giudice amministrativo e il risarcimento al giudice civile<sup>2</sup>.

---

*unlawfulness/lawfulness of the administrative decision). In these cases the decision of the Administrative Court has only declaratory character.*

*In particular cases, claims may be filed with the Constitutional Court under Article 137 of the Austrian Federal Constitution. According to this provision the Constitutional Court pronounces on pecuniary claims against the Federation, the Laender, the municipalities and municipal associations which cannot be settled by ordinary legal process nor be liquidated by the decision of an administrative authority (e.g. refund claim for the amount of money paid due to a fine which has lost its legal bases after an annulment ruling of the Administrative Court or restitution claims concerning objects which have been confiscated). This provision is also relevant in cases of State liability due to a breach of EU law whenever legislative acts or rulings of Austria's supreme courts are at stake.*

<sup>2</sup> Così si legge testualmente nella risposta del **Belgio** al Questionario ACA:

*A) La réponse à cette question exige au préalable une brève description de quelques traits fondamentaux de notre paysage juridique et de son fonctionnement.*

*Si le Conseil d'Etat détient la compétence d'annuler les actes administratifs, ni la Constitution ni la loi ne lui octroient actuellement la possibilité d'accorder à la partie victorieuse une somme d'argent, que ce soit sous la forme de satisfaction équitable à la manière de la Cour européenne des droits de l'homme ou sous la forme de dommages et intérêts en réparation d'une faute quasi-délictuelle.*

*C'est que l'article 144 de la Constitution dispose que les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux et que, de son côté, la Cour de cassation juge invariablement depuis l'arrêt La Flandria que le droit à la réparation d'un dommage, fût-il causé par une autorité publique, est de nature civile. Ainsi, en l'état actuel du droit belge, le requérant*

---

qui a obtenu devant le Conseil d'Etat l'annulation de l'acte qui lui faisait grief doit, s'il entend obtenir une indemnité pécuniaire, s'engager dans un second procès, à intenter cette fois devant les juridictions judiciaires.

C'est peu dire que la situation actuelle n'est guère satisfaisante pour le justiciable car outre les désagréments générés par le simple fait de devoir intenter, pour un litige unique, deux actions différentes, l'une pour obtenir l'annulation de l'acte qui lui cause grief et l'autre pour obtenir une réparation de son dommage, il devra veiller à éviter d'autres écueils. Ainsi, devant le juge civil, il devra établir la faute de l'administration dans un contexte où il n'est pas certain que l'illégalité avérée de l'acte entrepris démontre à elle seule l'existence d'une faute de la part son auteur. De plus, démontrer l'étendue du dommage ainsi que la réalité du lien causal qui les unit n'est pas une mince affaire. Enfin, jusqu'à un passé récent, le requérant devait encore prendre garde à ne pas laisser se prescrire son action en dommages et intérêts puisque, d'une part, le rôle du Conseil d'Etat était extrêmement encombré et que, d'autre part, la Cour de cassation avait jugé, par un arrêt du 16 février 2006, que le recours en annulation n'interrompait ni ne suspendait la prescription du droit de réclamer une indemnisation devant le tribunal civil en se fondant sur un acte illicite des autorités.

B) Cet état des choses est, plus que jamais, voué à changer. On lit en effet dans l'accord de Gouvernement du 1er décembre 2011 (p. 40) que « L'article 144 de la Constitution sera adapté afin qu'y soit consacré le principe selon lequel le Conseil d'Etat et, le cas échéant des tribunaux administratifs fédéraux puissent aussi se prononcer sur les effets en droit privé d'une annulation. Les modalités de mise en oeuvre seront discutées et adoptées, simultanément à la révision de l'article 144 de la Constitution ». Ce paragraphe est également reproduit tel quel dans la note de politique générale présentée par la Ministre de la Justice. Il reste évidemment à voir de quelle manière et à quel moment le Constituant et le législateur mettront en oeuvre les termes de cet accord politique. Les difficultés liées à la mise en place de ce système, aussi bien théoriques que pratiques, ne doivent pas être sous-estimées mais elles semblent au final fort peu de choses au regard du bénéfice que le justiciable pourra en tirer.

A première vue, cette modification majeure de l'organisation juridictionnelle belge emporterait certainement l'assentiment du Conseil d'Etat dans la mesure où ses chefs de corps avaient manifesté ce souhait, suivant en cela l'une des pistes qu'avait dégagées la commission de réflexion instituée au sein de cette juridiction en vue de faire le point sur les éventuelles réformes à entreprendre. Cette évolution s'inscrirait en tout cas dans la lignée des options proposées par les partisans d'un maintien adapté de notre « dualisme juridictionnel ».

C) Si la notion d'indemnité est à ce jour étrangère au contentieux de l'annulation des actes administratifs, elle n'est pas pour autant inconnue du Conseil d'Etat puisque, par le biais de l'article 11 des lois coordonnées, cette institution connaît des demandes tendant à la réparation d'un dommage exceptionnel et non fautif causé par une autorité administrative. L'ampleur de cette compétence est toutefois assez réduite dans la mesure où les trois conditions cumulatives auxquelles est subordonné l'octroi d'une pareille indemnité sont sévères. Outre le fait que le dommage allégué doit être exceptionnel et avoir été causé directement par une autorité administrative, il faut encore que la demande de réparation soit exclusivement fondée sur l'équité, à l'exclusion de toute autre règle de droit, et que, enfin, aucune autre juridiction ne soit en mesure de donner satisfaction au requérant.

Ainsi, même si les applications de ce mécanisme ne sont pas très fréquentes, le contentieux du dommage exceptionnel offre un exemple de situations dans lesquelles le Conseil d'Etat est autorisé à allouer une indemnité et qui, par définition, se réalisent sans annulation puisqu'il est étranger à toute illégalité.

D) Compte tenu des précisions qui précèdent, nous pouvons répondre à la question posée de la façon suivante. Statuant sur les recours en annulation des actes administratifs, le Conseil d'Etat n'est pas habilité à accorder une indemnisation. Dans l'état actuel de notre droit, seul le juge

### 3) Bulgaria

In Bulgaria il risarcimento può essere accordato solo a seguito dell'annullamento dell'atto illegittimo e non in alternativa all'annullamento; la domanda di risarcimento può essere proposta contestualmente alla domanda di annullamento, o dopo la proposizione di quest'ultima<sup>3</sup>.

---

*judiciaire est compétent pour accorder des dommages et intérêts en guise de réparation du préjudice subi par l'exécution d'un acte administratif illégal. Etant donné que le juge judiciaire est également en mesure d'apprécier la légalité d'un acte administratif, celui qui entend bénéficier d'une indemnisation sans tirer parti des effets<sup>25</sup> d'une éventuelle annulation de l'acte administratif illégal peut directement s'adresser au juge judiciaire sans, au préalable, avoir saisi le Conseil d'Etat. En pareille hypothèse, on est en présence, pour reprendre les termes exacts de la question posée, d'un système d'indemnisation alternatif à l'annulation. Il faut toutefois garder à l'esprit que si ce système alternatif peut se présenter, c'est uniquement dû à notre organisation juridictionnelle et non à une volonté de « sauver de l'annulation » un acte administratif illégal. De plus, le choix d'opter pour un mécanisme indemnitaire alternatif à une annulation dépend non du juge mais bien de la seule volonté du requérant. Celui-ci a en effet la totale liberté de choisir l'une des trois options suivantes : ou bien il se contente de saisir le juge judiciaire pour obtenir une réparation du dommage causé par l'exécution d'un acte administratif qu'il estime illégal ; ou bien il se satisfait de l'annulation obtenue devant le Conseil d'Etat sans requérir l'aide du juge judiciaire ; ou bien il opte pour un système cumulatif dans lequel il demande l'annulation de l'acte devant le Conseil d'Etat et sollicite en outre le juge judiciaire afin que celui-ci ordonne à l'autorité administrative de réparer le dommage subi.*

<sup>3</sup> Così si legge testualmente nella risposta della **Bulgaria** al Questionario ACA:

*According to the Bulgarian legislation there is not a system of compensation as an alternative to annulment. These relationships are regulated in this way:*

*Proceedings for compensation are regulated in the Administrative Procedure Code. This Code regulates procedural questions. Substantive rules of the liability are at the Act on the liability for damage incurred by the state and the municipalities, as well as at civil and labour legislation.*

*Only individuals and legal persons, not unregistered partnerships, may be plaintiffs in action for damages. The prosecutor may not bring an action for compensation because in these cases there is not an important State or public interest that requires him to initiate the proceedings.*

*The legal actions should be based on statements for detriment inflicted on individuals or legal persons by legally non-conforming acts, actions or omissions of administrative authorities and officials. The acts may be individual administrative acts, general administrative acts and statutory administrative acts.*

*A legal action may be brought after the revocation of the administrative act according to the relevant procedure. A legal action may alternatively be brought before court together with a contestation of the administrative act prior to the close of the first hearing of the case. Where detriment is caused by a null or withdrawn administrative act, the legal non-conformity of the act shall be established by the court before which the legal action for compensation has been brought. The judgement of nullity, respectively the nullity or the legal non-conformity of the withdrawn administrative act may be established preliminary. The legal non-conformity of an action or omission shall be established by the court before which the action for compensation has been brought.*

*The defendant is the appropriate administrative authority (when the last is a legal person), whose legally non-conforming act, action or omission has inflicted the detriment. When the appropriate*

#### 4) Cipro

Il risarcimento non è previsto come alternativa all'annullamento, e può essere ottenuto dopo l'annullamento dell'atto, se l'annullamento non è di per sé soddisfacente. Inoltre il risarcimento è equitativo<sup>4</sup>.

---

*administrative authority is not a legal person, a legal action for compensation shall be brought against the legal person, to which administrative structure the appropriate authority belongs. 7*

*On a motion by a party or at the discretion of the court, the legal action for compensation may be separated if the examination thereof would impede the proceeding for contestation of the administrative act. The examination of the separated legal action shall proceed in the same court after entry into effect of the judgment whereby the act is declared null or is revoked.*

*Should the proceeding for contestation of the administrative act be terminated, the proceeding on the legal action joined therewith shall be terminated as well. This rule doesn't apply where the said action is for compensation for detriment resulting from a null administrative act or where the proceeding for contestation has been terminated by reason of withdrawal of the administrative act. The proceeding on the legal action shall furthermore be terminated if the contestation of the administrative act is rejected. Upon reversal of the judgement of court, the proceeding shall be resumed.*

*According to the Administrative Procedure Code when the administrative act is contested before court and a legal action for compensation is brought together with it, the administrative authority no longer could amend or withdraw the issued act. The administrative authority may review the matter and withdraw on its own initiative the contested act, revoke or amend the said act, or issue the relevant act, if the said authority has refused to issue the said act only when the administrative act has not entered into force and before the act has been contested according to an administrative procedure to the immediately superior administrative authority.*

<sup>4</sup> Così si legge testualmente nella risposta di **Cipro** al Questionario ACA:

*The matter is regulated by Article 146.6 of our Constitution which provides as follows: "Any person aggrieved by any decision or act declared to be void under paragraph 4 of this Article or by any omission declared thereunder that it ought not to have been made shall be entitled, if his claim is not met to his satisfaction by the organ, authority or person concerned, to institute legal proceedings in a court for the recovery of damages or for being granted other remedy and to recover just and equitable damages to be assessed by the court or to be granted such other just and equitable remedy as such court is empowered to grant."*

*Paragraph 6 expressly provides for the right to damages consequent upon a decision of the Supreme Court. The appropriate court to assess and award damages is the District Court. It is not the duty of the Supreme Court in its revisional jurisdiction, to declare that a person is entitled to damages or to assess the same. There is a right of appeal from the decision of the District Court to the Supreme Court.*

*According to our case law (see inter alia **Nicholas v. Republic (2001) 1 CLR 984**) before a person file an action for damages to the District court, must first apply to the administration and ask compliance with the annulling decision. If his claim is not satisfied, he has the right to file an action as aforesaid. Failure of the complainant/applicant to follow the above procedure, deprives him from the right to file an action for damages*

**Therefore there is no system of compensation alternative to annulment.**

*In the case of **Frangoulides v. Republic (1982)3 CLR 462** the Supreme Court stated the following: "The cause of action conferred by Article 146.6 of the Constitution, is a cause sui generis, in the sense that it bears no relationship to a common law action for damages or, in fact, to any other cause of action known to the law (**Costas Tsakkistos v. The Attorney-General (1969) 1 C.L.R.***

## 5) Danimarca

Nel sistema danese, in termini generali un prerequisito per accordare il risarcimento del danno è che l'atto amministrativo sia viziato al punto da poter essere ritenuto invalido. Inoltre, il risarcimento del danno è possibile se la parte ne ha fatto richiesta in giudizio. In alcuni casi le circostanze sono in favore del risarcimento come una alternativa all'annullamento. Principalmente la Corte prende in considerazione: 1) lo spreco di risorse nel caso in cui l'atto amministrativo fosse annullato; 2) la circostanza che il beneficiario dell'atto (p.es. licenza o permesso) sia in buona fede; 3) l'importanza e il peso delle ragioni delle parti terze.

Per esempio: un'amministrazione locale concede ad una società il permesso di costruire un centro commerciale; ultimata la costruzione, un vicino lamenta che il permesso di costruire è viziato per violazione delle distanze; invece di dichiarare l'atto amministrativo invalido e ordinare la demolizione della costruzione o di parte di essa, la Corte accorda il risarcimento a carico dell'ente locale<sup>5</sup>.

---

355). *It is a right to be evaluated in the context of Article 146 and the system of review of administrative action created thereby. It is ancillary to judicial review, as a measure necessary for its effectiveness. Primarily it entitles the injured party to recover damage not remediable by proper administrative action. If the proper administrative action is not taken, the remedy is to go to the administrative court again. If this step notwithstanding the injured party is left to shoulder damages, then he has a right to recover them from the Republic. The right to damages under Article 146 is distinctly independent\* from any other cause of action, as the Supreme Court held in **Attorney-General v. Andreas Marcoulides and Another (1966) 1 C.L.R. 242**. Not only its juridical basis but also the manner of quantifying damages is different from a common law action. The Supreme Court emphasized the equitable character of the relief as well as the damages recoverable, stressing that they are not strictly compensatory: Consequently, it is legitimate for the Court to have regard, not only to the extent of the material damage suffered, but also to the conduct of the parties and the degree to which the successful party contributed to the production of the wrongful administrative act. In the case of *Marcoulides*, supra, the Supreme Court derived guidance, inter alia, from French case law, establishing that the conduct of the parties and their blameworthiness, if any, is of crucial importance to the determination of the quantum of the damages.*"

<sup>5</sup> Così si legge testualmente nella risposta della **Danimarca** al Questionario ACA:

*In general it's a prerequisite for awarding compensation that the decision in question is flawed to such an extent that it could be held invalid. Also, awarding compensation is only possible if the party concerned has made such a claim in the proceedings. In some cases the circumstances speak in favour of awarding compensation as an alternative to annulment. Mainly the court takes into consideration 1) the waste of value involved should the administrative decision be annulled, 2) the fact that a citizen has acted in good faith according to e.g. a license or permission and 3) the importance and weight of the considerations for a third party.*

*An example: The local government administration grants a company permission to build a shopping mall. After the construction of the mall a neighbour claims that the decision to grant permission was flawed on grounds that the mall is located too close to the neighbour. Instead of declaring the decision invalid and ordering physical legalization (demolition of the building or part of it) the court awards compensation (to be paid by the municipality).*

## 6) Estonia

Il risarcimento non è previsto come alternativa all'annullamento. La domanda di annullamento è quella principale, quella di risarcimento è subordinata. La parte deve fare il possibile per evitare il danno. Non necessariamente deve essere chiesto l'annullamento per ottenere il risarcimento del danno, può anche essere chiesto direttamente il solo risarcimento, ma in tal caso occorre dimostrare che la richiesta di annullamento dell'atto non avrebbe evitato il danno, mentre non si può conseguire il risarcimento che si sarebbe evitato con la richiesta di annullamento<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Così si legge, testualmente, nella risposta dell'**Estonia** al Questionario ACA:

*System of compensations is not an alternative to annulment. It is typical of the Estonian administrative procedure law that a claim for annulment is primary and a claim for compensation is secondary. A person must do everything in their power to avoid damage. Pursuant to § 7(1) of the SLA, a person whose rights are violated by the unlawful activities of a public authority in a public law relationship may claim compensation for damage caused to the person if damage could not be prevented and cannot be eliminated by the protection or restoration of rights in the manner provided for in §§ 3, 4 and 6 of the SLA. Section 3 of the SLA regulates filing of a claim for annulment of an administrative act; section 4 filing of a claim for termination of a measure; and section 6 filing of a claim for issue of an administrative act or taking of a measure.*

*For filing of an action for compensation it is not inevitably necessary that a person shall previously file an action for annulment. However, a person loses the right to compensation for damage if the damage can still be eliminated by annulment or if the injured party could have eliminated the damage by annulment. Situations where annulment would no longer have been of any help to the injured party are quite frequent also. Furthermore, failing to file a primary claim is excusable if the need to file such an action was not understandable or good reason for not filing such an action existed.*

*In practice, there may be situations where the term for filing of a claim for compensation expires before court proceedings with regard to a claim for annulment have been completed. In that case a person has the right to file a claim for compensation with the court in order to prevent violation of the term for complaint. Based on the principle of procedural economy, the court has the right to suspend the proceedings with regard to the claim for compensation until the completion of the court proceedings with regard to the claim for annulment.*

*Compensation for damage can be claimed in every area and in the case of an action filed for any reason, i.e. it is not limited to only certain illegalities or the most serious cases.*

*Compensation may be claimed for damage caused by legislation of specific application and by legislation of general application. However, in the case of legislation of general application, the right of claim is restricted. Under § 14(1) of the SLA a person may claim compensation for damage caused by legislation of general application or by failure to issue legislation of general application only if the damage was caused by a material violation of the obligations of a public authority, the norm which serves as a basis for the violated obligation is applicable directly, and the person belongs, due to the legislation of general application or failure to issue the legislation of general application, to a group of persons who have been especially injured. A claim for compensation for damage caused by legislation of general application or by failure to issue legislation of general application does not exclude liability for damage caused by an administrative act issued or a measure taken under the legislation of general application.*

*An administrative authority has, in principle, an option to repeal its own decision at any time (both in the case of filing an action for compensation for damage and another type of action, or in the case an action has not been filed with the court). According to § 64(2) of the APA, an administrative authority shall resolve the repeal of an administrative act according to the right of discretion, unless repeal of the administrative act is prohibited by law or repeal of the administrative act is required by law. § 64(3) of the APA prescribes that upon exercise of the right*

## 7) Francia

In Francia il risarcimento del danno può essere chiesto insieme all'annullamento dell'atto, o con domanda successiva nel corso del giudizio di annullamento. La prassi corrente è nel senso del cumulo delle due domande.

Si ammette l'azione autonoma di risarcimento del danno, il che accade anche quando la parte ha fatto scadere il termine dell'azione di annullamento (normalmente sessanta giorni).

L'azione autonoma di risarcimento del danno ha un termine di prescrizione di quattro anni, che è quello previsto dal codice civile francese per l'azione di responsabilità aquiliana.

Vale però la c.d. *règle de la décision préalable*, che impedisce alla vittima di ricorrere direttamente al giudice amministrativo per chiedere il risarcimento del danno senza aver prima presentato una richiesta risarcitoria all'Amministrazione responsabile; è solo dopo che l'Amministrazione ha respinto tale richiesta (implicitamente o esplicitamente) che il privato può ricorrere al giudice.

Un regime particolare sembrerebbe valere per gli atti amministrativi ad oggetto esclusivamente pecuniario (ad esempio il rifiuto di una sovvenzione). In questo caso, lo spirare del termine di decadenza di due mesi rende irricevibile anche l'azione di risarcimento (e questa conclusione può avere un senso perché in effetti in questo caso tramite il risarcimento si otterrebbe un importo equivalente alla sovvenzione negata, e quindi il rischio di eludere il termine di decadenza è più forte).

La competenza per l'azione di risarcimento del danno, sia connessa con quella di annullamento, sia autonoma, spetta al giudice amministrativo; in pochi casi previsti da leggi speciali l'azione di risarcimento verso la p.a. si esercita davanti al giudice

---

*of discretion, the consequences of issue of an administrative act and repeal of an administrative act for a person, the completeness of the proceedings for issue of the administrative act, significance of the reasons for repeal of the administrative act and the relation thereof with the participation of a person in proceedings for issue of the administrative act and with the other activities of the person, the time which has passed after issue of the administrative act and other relevant facts shall be taken into account. If the damage claimed in on-going proceedings ceases to exist or decreases as a result of the annulment of the administrative act by the authority, the claim for compensation shall be dismissed or satisfied only in part.*

*If an administrative authority has repealed during court proceedings an administrative act which was the object of the action and has issued a new administrative act, a new action shall be filed, if necessary, against the new administrative act.*

*The court cannot refuse to annul an administrative act based on the reason that the damage caused by the act is compensated for. It is exceptionally possible only if a compromise sets out such an agreement. If an administrative act violates a person's rights and the action is subject to adjudication by merits, other possible legal remedies do not exclude annulment. However, compensation for damage may exclude elimination of factual consequences of the administrative act annulled (§ 11 of the SLA).*

*The court cannot choose freely whether to apply annulment or compensation for damage in the case of violation of rights. The person who files an action has the freedom to choose the legal remedy. The court can satisfy only the claim which the person has filed. The court can, and in some cases is required to, explain to the person who filed the action that there is a better legal remedy available. For that purpose, the person who filed the action can change the action during the entire proceedings if the court deems it rational. There are also exceptions – less serious cases of compensation for non-proprietary damage, in the case of which the court may, instead of the required monetary compensation, declare a violation of the rights of the person who filed the action (§ 41(5) of the CACP).*

ordinario.

Comunque in caso di domande connesse di annullamento e risarcimento è competente il Consiglio di Stato, in caso di sola domanda di risarcimento del danno è competente il tribunale amministrativo<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Così si legge testualmente nella risposta della **Francia** al Questionario ACA:

*En France, le juge administratif est le juge de la légalité des actes administratifs. Il est aussi juge de droit commun des recours tendant à mettre en cause la responsabilité des personnes publiques.*

*N'échappent à sa compétence que quelques actions en responsabilité très particulières, lorsque le législateur a décidé de déroger au droit commun en attribuant au juge judiciaire l'indemnisation de certains dommages, en constituant au profit de celui-ci un « bloc de compétence » : tel est par exemple le cas des dommages causés par tous types de véhicules appartenant aux administrations, ou des dommages qui pourraient être causés par les installations nucléaires, ou bien encore des dommages couverts par certains fonds d'indemnisation.*

*Dès lors qu'aucune de ces législations spéciales dérogeant au droit commun trouve à s'appliquer, c'est au juge administratif d'indemniser les dommages subis par une personne soit du fait de l'illégalité d'un acte juridique pris par l'administration, soit même en l'absence de tout acte juridique au sens formel du terme dès lors que l'administration a commis un acte pouvant être qualifié de fautif.*

*Le juge qui a qualité pour annuler l'acte – qu'il soit réglementaire ou individuel – a également la compétence pour en tirer les conséquences indemnitaires. Les deux types de conclusions (conclusions en annulation, conclusions indemnitaires) peuvent être présentés au juge en même temps : on sera alors en présence d'un litige de plein contentieux. Il est aussi possible au requérant de former d'abord des conclusions d'annulation puis, en cours de procédure, d'y ajouter des conclusions aux fins d'indemnisation. La conséquence procédurale en sera que son recours, qui était au départ un recours pour excès de pouvoir dispensé du ministère d'avocat, deviendra un recours de plein contentieux qui supposera alors le recours obligatoire à un avocat.*

*Lorsqu'un justiciable cherche à obtenir l'indemnisation du préjudice engendré par un acte illégal dont il a subi les conséquences, le justiciable soumet le plus souvent l'ensemble du litige à un même juge, comme il en a le droit. C'est ce mode opératoire qui lui assure, s'il y a bien eu illégalité, l'indemnisation la plus rapide. Toutefois il peut arriver qu'une demande en indemnisation soit formée alors qu'aucune demande en annulation n'a été soumise au juge. C'est le cas lorsque la personne en cause a oublié ou négligé de former des conclusions d'annulation dans le délai légal, qui est en règle générale de deux mois à compter de la publication de l'acte (acte réglementaire) ou de la notification qui lui en a été faite (un acte individuel). Si ce délai de deux mois est expiré, la personne ayant subi un préjudice.*

*du fait de cet acte pourra encore former un recours en indemnisation. La seule limite de temps qui pourra lui être opposée est celle de la prescription de quatre ans dite prescription quadriennale, délai de prescription applicable à la plus grande partie des créances détenues sur une personne publique.*

*La compétence ainsi attribuée au juge, en fonction de la date à laquelle on l'a saisi, soit d'annuler et d'indemniser soit d'indemniser sans avoir préalablement annulé, joue quelle que soit la nature de l'illégalité commise.*

*Ainsi qu'il a été indiqué au premier thème (question n°1), lorsque la décision litigieuse est une décision individuelle créatrice de droits, les conditions de son retrait sont fixées par la voie jurisprudentielle (arrêt Ternon du 26 octobre 2001) et ce retrait peut intervenir dans un délai de quatre mois suivant l'intervention de la décision.*

*Que se passe-t-il si le justiciable a oublié ou négligé de former un recours en annulation et se borne à demander une indemnité en réparation de cette illégalité, une fois le délai de deux mois expiré ? L'octroi d'une indemnisation, lorsqu'il s'agit d'une forme d'alternative à l'annulation, ne produit pas des effets aussi radicaux que celle-ci. La décision allouant une indemnité a autorité de chose*

## 8) Germania

Le Corti amministrative tedesche non hanno il potere di accordare il risarcimento per gli effetti di un atto amministrativo illegittimo in luogo del suo annullamento.

Anche se il ricorrente potrebbe preferire il risarcimento all'annullamento dell'atto illegittimo, non esiste in Germania una regola legale che ammetta siffatta scelta tra l'accettare un atto illegittimo per ottenere il risarcimento e il chiedere l'annullamento dell'atto. L'idea che un ricorrente possa trarre un vantaggio pecuniario da un comportamento illegale della pubblica amministrazione in luogo della modifica dell'atto in suo favore non è familiare, alla luce del concetto dello Stato di diritto.

Tuttavia, il risultato del risarcimento in luogo dell'annullamento può essere il risultato di un accordo o di una mediazione in Corte. La Corte ha titolo a suggerire tale accordo se lo ritiene appropriato per pacificare la situazione tra le parti. Non è sempre agevole decidere se tale suggerimento della Corte entri o meno in conflitto con il sopra menzionato principio dello Stato di diritto e con la imparzialità del giudice. La Corte evita di suggerire un accordo se l'atto impugnato è chiaramente illegittimo. Tenta, invece, di far raggiungere un accordo se la situazione giuridica è complessa, se la procedura potrebbe essere molto costosa o se l'atto amministrativo sia, in generale, ragionevole. Per esempio, se un permesso di costruire danneggia il ricorrente – vicino di casa ma è nel resto ragionevole, è una opzione comunemente usata quella di proporre negoziazioni tra le parti per comporre la disputa in termini di risarcimento del danno. La misura del risarcimento è oggetto della negoziazione e dipende dalle specifiche circostanze del caso concreto; finora non sono state stabilite regole generali<sup>8</sup>.

---

*jugée dans son dispositif et les motifs qui en sont le « soutien nécessaire ». Ceci veut dire que, dès lors que l'octroi de l'indemnisation aura pour fondement l'illégalité de l'acte en cause constatée par le juge, le constat de cette illégalité privera d'effet juridique l'acte vis-à-vis de celui qui aura remporté l'instance.*

*Il n'en ira pas exactement de même s'agissant des tiers. La décision de justice revêtira en ce qui les concerne une autorité relative de chose jugée. En tant que telle, la décision du juge n'aura pas automatiquement d'effet sur les relations existant entre la personne publique et des tiers.*

*Au regard de la procédure administrative contentieuse applicable en France, la compétence pour annuler un acte illégal et la compétence pour indemniser les préjudices que l'illégalité ainsi commise a pu engendrer sont liées dès lors que le justiciable forme conjointement une demande d'annulation et une demande d'indemnisation.*

*A titre d'exemple, un agent public révoqué par décret formera un recours en annulation devant le Conseil d'Etat qui est alors juge de premier et dernier ressort et pourra former, immédiatement ou au cours de cette même instance, des conclusions indemnitaires. On dit alors qu'il y a « connexité » entre la demande d'annulation et la demande indemnitaire, et en ce cas le Conseil d'Etat peut se prononcer sur l'ensemble.*

*Si en revanche ce même agent :*

- a obtenu l'annulation pour illégalité du décret devant le Conseil d'Etat mais sans avoir demandé une indemnisation ;*
- ou n'a pas demandé dans le délai légal de deux mois l'annulation du décret il lui est possible, dans les limites de temps exigées par la prescription quadriennale, de former des conclusions indemnitaires spécifiques, mais en ce cas la compétence sera celle du tribunal administratif.*

<sup>8</sup> Così si legge testualmente nella risposta della **Germania** al Questionario ACA:

### **(I) General rule**

## 9) Gran Bretagna

Lapidaria e in due battute la risposta della Gran Bretagna: “*The administrative courts have no general power to award compensation as an alternative to annulment*” (le corti amministrative non hanno alcun potere generale di accordare il risarcimento come alternativa all’annullamento). Conseguentemente non c’è alcuna questione di *an e quantum* di risarcimento del danno.

## 10) Grecia

In Grecia, può essere proposta azione di solo risarcimento del danno derivante da fatti, atti o omissioni della pubblica amministrazione; la giurisdizione spetta al giudice amministrativo. Nella risposta al questionario non viene specificato il termine di proposizione dell’azione risarcitoria autonoma<sup>9</sup>.

---

*German administrative courts do not have the power to adjudicate compensation for the effects of illegal administrative behaviour instead of judging on the challenged decision and rendering a judgment according to procedural and substantive law. Doing so against the will of the claimant would be inconsistent with the procedural rule that the claimant determines the subject of the litigation (article 88 Administrative Court Act). Constitutional law guarantees the right to legal protection as well (article 19 para. 4 Basic Law – Grundgesetz -) – this includes the right to a judicial opinion on the matter submitted to the court.*

*Even if a claimant would prefer compensation to the annulment of an act infringing his rights there is no legal rule in German administrative law which allows the choice between accepting an illegal act in order to obtain a compensation and challenging the illegal act in court in order to have it quashed. The idea that a claimant may draw pecuniary advantage from an unlawful behaviour of the public administration instead of having it rectified in his favour is unfamiliar to the concept of the rule of law in our understanding.*

*Thus, neither have the parties the right to choose compensation instead of repelling unlawful administrative behaviour nor is the court entitled to do so against the parties' will.*

### **(2) Pragmatic approach**

*Nevertheless, a similar result can be the outcome of a settlement (article 106 Administrative Court Act) or an in-court-mediation. The court is even entitled to suggest such settlement if it holds it appropriate to pacify the situation between the parties. It is not always easy to decide if such a proposal will get into conflict with the above-mentioned priority of the rule of law and the impartiality of the court. The court will refrain from suggesting a settlement if the challenged administrative behaviour is clearly illegal or easily reversed. It will, on the other hand, try to reach a settlement if the legal situation is complicated, if the proceedings might be very costly to the detriment of the losing party or if the challenged act is, in general, reasonable.*

*.E.g., if a building permission brings along a negative side-effect to the disfavour of the claimant and therefore unlawfully violates his neighbour rights while being reasonable as for the rest, it is a commonly used option to propose negotiations between the parties to settle the dispute in terms of financial compensation. The extent of compensation is a matter of negotiations and depends on the specific circumstances of the individual case; no relevant legal rules have been issued insofar.*

*It might be added that since December 2011 the courts are entitled to award compensation for the damage caused by an unreasonable length of court proceedings, the non-pecuniary damage being fixed to 1.200 € per anno (article 198 German Judicature Act – Gerichtsverfassungsgesetz -).*

<sup>9</sup> Così si legge testualmente nella risposta della **Grecia** al Questionario ACA:

## 11) Lettonia

In Lettonia non può essere chiesto il solo risarcimento, che può essere chiesto insieme all'annullamento o dopo la richiesta di annullamento, e accordato se l'atto è ritenuto illegittimo<sup>10</sup>.

## 12) Lituania

In Lituania è ammessa l'azione risarcitoria autonoma rispetto a quella di annullamento. Mentre l'azione di annullamento va proposta entro breve termine di decadenza (trenta o sessanta giorni), l'azione autonoma di risarcimento del danno può essere proposta entro tre anni. La giurisdizione spetta al giudice amministrativo<sup>11</sup>.

---

*Oui, l'ordre juridique hellénique connaît la responsabilité extracontractuelle de l'administration, c'est-à dire l'obligation de l'administration de dédommager les tiers des préjudices qu'ils ont subis du fait d'actes ou d'omissions illégaux.*

*Ce système fonctionne parallèlement et indépendamment du recours pour excès de pouvoir ou tout autre recours qui vise à l'annulation d'un acte administratif, le requérant ayant le choix entre un recours pour l'annulation d'un acte qui lui cause du préjudice et une action pour qu'il soit dédommagé du fait de l'émission d'un acte administratif illégal.*

*L'action est introduite devant les tribunaux administratifs de première instance, une voie d'appel est prévue devant les tribunaux administratifs du second degré et finalement, un recours de cassation devant le Conseil d'Etat sous conditions de recevabilité spécifiques.*

*La différence est que pour un recours pour l'annulation d'un acte sont prévus des conditions spéciales de recevabilité : p.ex. la loi fixe un délai à l'exercice du recours pour l'annulation d'un acte, tandis que pour l'action aucun délai n'est prévu.*

*L'acte administratif illégal peut être un acte administratif individuel, un acte non exécutoire, un acte de gouvernement, un acte réglementaire, une opération matérielle de toute nature.*

*Lorsque l'illégalité qui constitue l'objet d'une action émane d'un acte administratif ou d'une omission illégale, l'action en réparation est un recours contentieux indépendant par rapport au recours aux tribunaux administratifs ou au recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat qui visent à l'annulation de l'acte. Le tribunal qui juge l'action examine la légalité, s'il n'existe pas de force de la chose jugée relative, de manière incidente. Si un recours est pendant contre le même acte ou la même omission, il est jugé en même temps que l'action. Si un recours pour excès de pouvoir est pendant, le tribunal administratif qui juge l'action peut suspendre la marche du procès de l'action, jusqu'à ce que l'arrêt sur le recours pour excès de pouvoir est rendu.*

<sup>10</sup> Così si legge testualmente nella risposta della **Lettonia** al Questionario ACA:

*The compensation is available only if the court or authority has found the decision unlawful. If an applicant submits an application to the court requesting annulment of the decision as well as compensation for the damage, the court does not have the power to award only compensation as an alternative to annulment. Thus compensation is not regarded as an alternative to annulment of the decision.*

*The application for compensation may be submitted at the same time as the annulment request as well as after the annulment (within the time set out in the law).*

<sup>11</sup> Così si legge testualmente nella risposta della **Lituania** al Questionario ACA:

*The party which suffers damage caused by illegal actions of administrative authorities may institute the proceedings concerning the state responsibility. Under general rule, according to Article 86 of the Law on Administrative Proceedings national courts have to decide on all basic requirements of*

---

*the party, presumably, all questions including an action of damages against the state, should be decided in a single process. However, proceedings concerning the state liability may be started separately and thus action for damages is regarded as independent and autonomous from action of annulment.*

*National law contains no provisions concerning the degree of illegality limiting the right of the person affected to claim damages. Legal regulation expressly and specifically does not establish that actions for damages are limited by the factors such as serious illegalities. However, administrative courts in their jurisprudence have developed different tests for state liability depending upon whether the administrative agency exercises discretion. Where the contested administrative decision concerns a failure by the administrative agency to fulfil its legal obligation it is normally suffice to show illegality per se. The seriousness of the breach may be taken into account while calculating the compensation; however, it cannot exclude the state from incurring the non-contractual liability. As regards the state liability stemming from discretionary acts, administrative courts in Lithuania use similar test to the one developed in the ECJ's more recent jurisprudence. The system of rules which the administrative courts have worked out in relation to discretionary powers of the administrative agencies takes into account, inter alia, the seriousness of the breach. Where the legal measure is relied on the exercise of discretionary powers, that measure, in order to be capable of causing the state to incur non-contractual liability, must constitute a sufficiently serious breach of a rule of law. The decisive criterion in that regard is whether the administrative institution concerned manifestly and gravely disregarded the limits on its discretion.*

*The rules on the state liability is equally applied to regulations and individual decisions since the non-contractual liability of the state depends on the nature of the measure rather than the legal form in which it is expressed. If the illegality of individual decision is concerned, finding that the contested individual decision is in conflict with the rule of law may give rise to compensation to the aggrieved individual. The same applies where the illegitimacy of normative acts and even failure to adopt them is concerned.*

*The choice among remedies available is left to the party initiating the proceedings. Therefore, if an applicant asked only for annulment of an administrative decision, as a general rule administrative court will not consider and will not award compensation (e. g., as alternative to annulment). It should be noted that the party has the right to specify or change the subject matter of the complaint at any stage of the proceedings before the court retires to the conference room. However, claims, inter alia the request to award compensation, which were not filed when the case was heard at the court of first instance, shall not be permitted in the appeal.*

*One of the main factors influencing the choice between remedies is the limitation period. Even though both proceedings should be carried out in administrative courts the time limits for the annulment of respective administrative decision or court order may be recognized as considerably short (within one month if the case concerns the annulment of the decision or within two months if the claim concerns the omission by the administrative agency) while the proceedings concerning the state liability for damages can be started within 3 years.*

*The Law on Administrative Proceedings provides that the cases concerning the compensation for pecuniary and non pecuniary damage inflicted in the sphere of public administration and office-related disputes shall be heard by administrative courts. Regional administrative courts hear the cases concerning the compensation for damage as courts of first instance. Meanwhile, the Supreme Administrative Court of Lithuania is an appellate instance. The fact that the same administrative court has previously annulled the unlawful decision does not preclude the same court from hearing the request for compensation. Violation of a right or interests may subsequently lead to annulment actions brought by the aggrieved individual as well as to damages actions leading to compensation. In this regard it should be noted that the action for damages can be submitted at the same time as*

### 13) Lussemburgo

Il giudice amministrativo nell'ordinamento lussemburghese non ha giurisdizione risarcitoria. Quando il giudice amministrativo annulla un atto amministrativo, il risarcimento del danno va chiesto al giudice civile. Secondo la prassi prevalente occorre il previo annullamento dell'atto per ottenere il risarcimento del danno, tuttavia una giurisprudenza civile recente, non ancora consolidata si ritiene competente a verificare la legittimità dell'atto amministrativo in base alla legge 1 settembre 1988 sulla responsabilità dello Stato e delle collettività pubbliche<sup>12</sup>.

### 14) Malta

Nello Stato maltese il ricorrente può ottenere sia l'annullamento dell'atto che il risarcimento del danno quando è prevista la competenza di annullamento della Corte amministrativa, o chiedere l'annullamento al Tribunale amministrativo e separatamente i danni al giudice civile. Nella risposta al questionario non sono specificati i termini e le condizioni dell'azione risarcitoria davanti al giudice civile<sup>13</sup>.

---

*the annulment request. However, it may be made subsequently pursuant to the annulment since the action for damages is regarded as independent and autonomous.*

<sup>12</sup> Così si legge testualmente nella risposta del **Lussemburgo** al Questionario ACA:

*En vertu de l'article 84 de la Constitution qui sont les mêmes que l'article 92 originaire de la Constitution belge, les droits civils sont exclusivement de la compétence du juge judiciaire. C'est-à-dire que le juge administratif est amené à se déclarer incompétent chaque fois qu'il s'agit de statuer sur de pareils droits civils. L'action en réparation, sous toutes ses facettes et notamment un quelconque système d'indemnisation échappe dès lors quant à la matière au juge administratif luxembourgeois.*

*Il y a lieu de rappeler que la Cour n'a pas compétence pour régler une indemnisation du dommage causé par l'acte illégal qu'elle a annulé. C'est dire encore que dans pareille hypothèse, lorsque le juge administratif a annulé un acte administratif, un deuxième tour, doit être tourné, c'est-à-dire une nouvelle procédure devant le juge judiciaire doit être intentée pour voir obtenir l'indemnisation requise sur le plan civil. Si, classiquement une jurisprudence civile exigeait que l'acte administratif avait dû au préalable être annulé par le juge administratif avant qu'une demande d'indemnisation ne pouvait être envisagée, dorénavant de plus en plus de décisions des juridictions civiles s'accordent la compétence pour vérifier si l'acte critiqué de l'administration correspond à un dysfonctionnement de celle-ci au sens des dispositions spécifiques de la loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques pour, en cas de réponse positive, toiser le volet indemnitaire. Suivant cette tendance jurisprudentielle en teneur croissante, un passage devant le juge administratif aux fins de voir annuler l'acte incriminé ne serait plus requis. La pratique est cependant encore essentiellement dans le sens d'un procès préalable devant le juge administratif.*

<sup>13</sup> Così si legge nella risposta di **Malta** al Questionario ACA:

*Our legal system does not provide for compensation in lieu of annulment. Essentially it is the applicant/complainant who decides what course of action he wants to take and which remedy he seeks to obtain: (i) judicial review of administrative acts by the Court, where he can obtain annulment of the decision and damages, but is then limited as to the grounds on which he can apply for such remedies and can be availed of only where a specific remedy is not already provided for by*

## 15) Norvegia

Secondo il diritto norvegese, le violazioni commesse da una pubblica amministrazione possono costituire la base di un'azione di risarcimento del danno. La valutazione della Corte in ordine all'atto amministrativo differisce in base alle richieste delle parti. Di solito l'azione viene proposta sia per l'annullamento che per il risarcimento del danno, ma può anche essere limitata all'uno o all'altro. Se è proposta una domanda di solo risarcimento, la Corte deve trattare in via preliminare la questione della legittimità o meno dell'atto, per valutare se c'è o no base per accordare il risarcimento del danno. Nella maggior parte dei casi, il risarcimento viene accordato in aggiunta all'annullamento, ovvero in ragione della illegittimità dell'atto, e non come una alternativa al risarcimento. Talora, il risarcimento può essere riguardato come una alternativa all'annullamento. Il che può verificarsi quando vi sono più parti destinatarie del provvedimento, e per talune parti vi sono forti interessi che pesano contro l'annullamento dell'atto. Questo può condurre al mantenimento dell'atto viziato. Per le Corti, comunque, la questione è limitata all'accordare il risarcimento e/o l'annullamento, non avendo il potere di valutare il merito. La decisione di mantenere un atto amministrativo viziato viene normalmente presa dalla pubblica amministrazione dopo un nuovo procedimento<sup>14</sup>.

---

*the law; (ii) a civil action of damages; or (iii) an action for violation of fundamental rights and freedoms where the remedy sought is one of compensation.*

*As already stated in the answer to Question 1, our system does not provide for compensation in lieu of annulment but for damages together with annulment and this only in cases of judicial review of administrative acts by the Court. The Administrative Review Tribunal is not empowered to award damages and the complainant would therefore have to institute separate judicial proceedings in order to claim damages suffered.*

*As already explained above, our system is different: it provides for review of the administrative act together with damages in cases of judicial review of administrative acts by the Court or review of the administrative act before the Administrative Review Tribunal and separate civil proceedings for damages suffered.*

<sup>14</sup> Così si legge testualmente nella risposta della **Norvegia** al Questionario ACA:

*Under Norwegian law, infringements made by an administrative body may form the basis of a claim for compensation. The court's assessment of an administrative decision will differ based on what statements the parties have made. The plaintiff's claim will often be a claim for both annulment and compensation, but may also be limited to either annulment or compensation. If a case is limited to a claim for compensation, the court will try the legality of the decision as a preliminary question, when considering if there is a basis for the claim for compensation.*

*In most cases, compensation will be awarded in addition to annulment or as a result of having grounds for annulment, and not as an alternative to annulment. Compensation can however, occasionally, be seen as an alternative to annulment. The situation may be that several parties are affected by an administrative decision, and that other parties' strong interests weigh heavily against annulment or reversal. This may lead to the maintenance of a void decision. In these cases compensation can be awarded as an alternative to annulment. For the courts however, the question will normally be restricted to annulment and/or compensation. As mentioned previously the courts have limited possibility to give a new decision on the merits. A decision to maintain a void decision will normally be made by an administrative body after new proceedings.*

## 16) Olanda

Nel diritto olandese non è previsto il risarcimento in alternativa all'annullamento.

Se la divisione giurisdizionale amministrativa del Consiglio di Stato annulla un atto amministrativo, ha anche il potere, su richiesta della parte danneggiata, di condannare l'amministrazione al risarcimento del danno (sezione 8.73, subsezione 1 della legge generale di diritto amministrativo generale). Il risarcimento può essere chiesto insieme all'annullamento o dopo che l'azione di annullamento è stata accolta<sup>15</sup>.

Occorre peraltro considerare che l'Olanda è l'unico, dei 28 Paesi europei che hanno partecipato all'incontro, a disporre dell'istituto del c.d. *administrative loop* (*la boucle administrative*), da intendersi come il potere del giudice amministrativo di ordinare all'amministrazione, nel corso del processo, di correggere le illegittimità del provvedimento amministrativo.

Il sistema è stato illustrato nel rapporto di sintesi del Consigliere di Stato belga Pierre Lefranc e nella relazione dal Cons. T. van Sloten del Consiglio di Stato olandese.

E' stato messo in risalto che l'istituto in Olanda è stato introdotto di recente (da gennaio 2010), per assicurare la effettività della decisione del giudice, ossia una "risoluzione finale" della disputa, in luogo di una decisione formale (vittoria di Pirro) che lasciasse spazio ad un'ulteriore azione della p.a. e ad ulteriore contenzioso.

Nel caso in cui la Corte ritenga che l'atto amministrativo presenti vizi non meramente formali, può adottare una decisione interlocutoria in cui invita (nei giudizi di primo grado) ovvero ordina (nei giudizi di appello) che la pubblica amministrazione elimini i vizi riscontrati dal giudice, prima della decisione giurisdizionale definitiva, entro un termine stabilito dalla Corte stessa.

Se l'amministrazione provvede nei sensi indicati dal giudice e l'altra parte si reputa soddisfatta, la decisione finale del giudice corrisponderà ad una sorta di pronuncia italiana di cessazione della materia del contendere.

Se l'amministrazione resta inottemperante, o modifica l'atto in senso ritenuto non soddisfacente, il giudizio prosegue vuoi sull'atto iniziale, vuoi sull'atto come modificato.

E' stato sottolineato che nella decisione interlocutoria la Corte motiva il più possibile sia sui vizi ritenuti sussistenti, sia sui motivi di ricorso ritenuti infondati, in modo che residua uno spazio cognitorio limitato per la decisione finale.

---

<sup>15</sup> Così si legge testualmente nella risposta dell'**Olanda** al Questionario ACA:

*Are you familiar with the system of compensation as an alternative to annulment?*

*No. This possibility is not available under Dutch law.*

*If the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State quashes a decision, it has the power, at the request of a party that has suffered damage, to order the administrative authority that has given the decision to pay compensation for the damage. The statutory basis for this power is section 8:73, subsection 1 of the General Administrative Law Act.*

*If the extent of the damage cannot be immediately determined the Administrative Jurisdiction Division may, when giving judgment quashing the decision, direct that the examination of the case be reopened in preparation for a further judgment on the issue of compensation. See section 8:73, subsection 2 of the General Administrative Law Act.*

*(2) A plaintiff is not in fact bound to seek compensation in the proceedings in which he requests that a decision be quashed. He may instead choose to wait until after the decision has been quashed and then apply for compensation to the administrative authority that gave the quashed decision. Where the injured party disagrees with the administrative authority's decision on the issue of compensation he may apply for review to the district court and, if he disagrees with the district court's judgment, then appeal against it to the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State.*

*(3) Alternatively, a plaintiff may decide to seek compensation for the quashed decision by bringing a civil lawsuit against the public body of which the administrative authority responsible for the decision forms part.*

*(4) All administrative courts of appeal and of first instance have the power referred to at (1) and (2) to order an administrative authority that has given a decision subsequently quashed to pay compensation to an injured party, at that party's request. Likewise, all administrative courts of appeal and of first instance have the power referred to at (2) to hear an appeal against or application for review of an administrative authority's decision on a request for compensation submitted to it after its decision on the original subject of dispute has been quashed.*

Facendo un paragone con l'ordinamento italiano, la decisione interlocutoria è una sorta di decisione parziale e istruttoria al tempo stesso.

Normalmente, prima di adottare la decisione interlocutoria, la Corte suscita il contraddittorio tra le parti, a meno che i vizi siano evidenti e di agevole eliminazione, come nel caso di un vizio di sottoscrizione o di omissione di un parere obbligatorio.

La relazione ha tracciato un bilancio positivo di tale nuovo strumento, che risulta sinora applicato in una cinquantina di casi. Sono stati evidenziati nella relazione i pro e i contro dello strumento, che richiede al giudice un maggiore impegno e una maggiore flessibilità, ma che può comportare un incremento di effettività della tutela.

Tale strumento, sapientemente e efficacemente utilizzato, assicura una soddisfazione in forma specifica degli interessi dei ricorrenti, evitando la necessità del risarcimento per equivalente.

Per i Paesi europei diversi dall'Olanda è emerso che tale istituto non esiste, trovando normalmente ostacolo nel principio di divisione dei poteri e di non ingerenza del giudice amministrativo nel merito delle scelte discrezionali della p.a.

L'istituto, se trasferito in Italia, sarebbe un ulteriore caso di "giurisdizione di merito" in cui il giudice amministrativo non solo individua i vizi dell'atto, ma indica all'amministrazione il modo in cui correggerli, peraltro prima di una decisione giurisdizionale finale. Andrebbe incontro all'ostacolo costituzionale della divisione dei poteri, che si frappone a nuovi casi di giurisdizione di merito.

## 17) Polonia

In Polonia il giudice amministrativo non può accordare il risarcimento del danno in alternativa all'annullamento dell'atto amministrativo illegittimo.

Se l'amministrazione non ottempera ad una decisione di annullamento resa dal giudice amministrativo, può essere ottenuto il risarcimento del danno, davanti al giudice civile<sup>16</sup>.

## 18) Portogallo

Per regola generale, il risarcimento del danno può essere domandato nell'ambito di un cumulo di domande, insieme all'annullamento o declaratoria di nullità o di inesistenza dell'atto amministrativo, ai sensi dell'art. 4 del codice di procedura davanti ai tribunali amministrativi (CPTA). Il cumulo di domande è regolato dagli artt. 46 e 47 di tale codice.

Se peraltro nel corso del giudizio si constata l'impossibilità di pronunciare l'annullamento, nullità, inesistenza, o di un grave contrasto di tale pronuncia con l'interesse pubblico, al ricorrente viene accordato il risarcimento del danno e le parti

---

<sup>16</sup> Così si legge testualmente nella risposta della **Polonia** al Questionario ACA:

*In the Polish legal system there is no action for compensation that can be brought as an alternative to an action for annulment of administrative decision.*

*The Polish administrative courts do not have power to settle compensation for the damage caused by the unlawful decision it has previously annulled.*

*However, according to Article 154 § 4 of Law on proceedings:*

*„A person who has suffered injury because of a lack of compliance with the court judgment, shall be entitled to compensation in accordance with principles specified in the Civil Code.”*

*Article 154 § 5 of Law on proceedings states :*

*„A compensation referred to in § 4, shall be paid by an authority which has failed to comply with the court's judgment. If the authority has not paid the compensation within 3 months from the filing of a claim for compensation, the entitled entity may bring action to a common court.”*

*It is the common (civil) court that decides on the damages in the situation described above. However it remains only a possibility, as up-to-date there haven't been any cases brought on the basis of above-mentioned provisions.*

vengono invitate ad accordarsi sul relativo ammontare<sup>17</sup>.

### **19) Repubblica Ceca**

Il quadro normativo nella Repubblica Ceca non si evince con chiarezza dalla risposta, estremamente sintetica, fornita al questionario ACA. In essa si legge che in base alla legge n. 82/1998 è prevista la responsabilità civile per cattiva amministrazione ma non in alternativa all'annullamento. Tale risarcimento è accordato dal giudice civile, mentre quello amministrativo non ha il potere di accordare il risarcimento del danno<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Così si legge testualmente nella risposta del **Portogallo** al Questionario ACA:

*En règle générale, l'indemnisation peut toujours être demandée dans le cadre d'un cumul de demandes, conformément aux dispositions de l'article 4 du CPTA.*

*Le paragraphe 2-f) de cet article stipule en effet qu'il est possible de cumuler « la demande en condamnation de l'administration à réparer les dommages causés avec n'importe laquelle des demandes visées aux points précédents », à savoir :*

*« a) la demande en annulation ou en déclaration de nullité ou d'inexistence d'un acte administratif avec la demande en condamnation de l'administration à rétablir la situation qui existerait si l'acte n'avait pas été pratiqué ;*

*b) la demande en déclaration d'illégalité d'une disposition avec n'importe laquelle des demandes visées au point précédent ;*

*c) la demande en condamnation de l'administration à pratiquer un acte légalement dû avec n'importe laquelle des demandes visées au point a) ;*

*d) la demande en annulation ou en déclaration de nullité ou d'inexistence d'un acte administratif avec la demande en annulation ou en déclaration de nullité d'un contrat dont la validité dépend d'un tel acte ;*

*e) la demande en annulation ou en déclaration de nullité ou d'inexistence d'un acte administratif avec la demande de reconnaissance d'une situation juridique subjective. »*

*Le cumul des demandes en matière de contentieux administratif est régi par les dispositions de l'article 47 du CPTA. Ainsi, les demandes principales visées à l'article 46-1 du CPTA (annulation d'un acte administratif ou déclaration de sa nullité ou de son inexistence juridique, condamnation à pratiquer un acte administratif légalement dû, déclaration d'illégalité d'une norme émise en vertu de dispositions du droit administratif et déclaration d'illégalité de la non émission d'une norme qui aurait dû être émise en vertu de dispositions du droit administratif) peuvent toujours être assorties d'une demande en condamnation de l'administration à réparer les dommages causés par l'action ou l'omission administrative illégale, conformément aux dispositions de l'article 47-1 du CPTA.*

*Cependant, en cas de « modification objective de l'instance », c'est-à-dire lorsqu'il est constaté, au stade du jugement, qu'une cause légitime d'inexécution rend impossible l'exécution d'une éventuelle condamnation qui serait prononcée, ou que le juge constate qu'il ne peut pas condamner l'administration à pratiquer certains actes juridiques ou opérations matérielles, il rend un jugement dans lequel il rejette la demande en condamnation de l'administration, au motif de l'impossibilité ou d'une*

*atteinte exceptionnelle à l'intérêt public, en reconnaissant au requérant le droit à une indemnisation et en invitant les parties à se mettre d'accord sur son montant (article 45 du CPTA).*

<sup>18</sup> Così si legge testualmente nella risposta della **Repubblica Ceca** al Questionario ACA:

*No, we are not familiar with such system. In the Czech Republic the compensation for maladministration is governed by the Act No. 82/1998 Coll., on Liability for Damage Caused during the Exercise of State Authority by a Decision or Maladministration. Nevertheless the Act does not cover the system of compensation as an alternative to annulment. The compensation for*

## 20) Romania

Il giudice amministrativo in Romania con la decisione di annullamento di un atto amministrativo illegittimo può anche accordare il risarcimento del danno se c'è domanda di parte. Non è previsto il risarcimento come alternativa all'annullamento. Il ricorrente può con lo stesso ricorso chiedere l'annullamento e il risarcimento del danno, o chiedere il risarcimento dopo la domanda di annullamento, ma entro il termine di un anno da quando il danno si è determinato<sup>19</sup>.

## 21) Slovacchia

Il sistema slovacco non emerge con chiarezza dalle risposte al Questionario, in cui si afferma che il potere del giudice di accordare il risarcimento del danno è previsto dall'art. 250j par. 5, codice di procedura civile, ma un'azione siffatta non è stata sinora mai proposta<sup>20</sup>.

## 22) Slovenia

Il sistema sloveno non è chiaro. Nelle risposte al questionario si legge che non vi sono previsioni sul risarcimento come alternativo all'annullamento, tuttavia si cita una disposizione costituzionale di principio secondo cui lo Stato e le comunità locali devono risarcire i danni cagionati dalle loro Autorità (art. 26 Cost.) e si citano alcune

---

*maladministration is awarded by civil courts. Neither the Supreme Administrative Court nor the regional administrative courts calculate the compensation.*

<sup>19</sup> Così si legge testualmente nella risposta della **Romania** al Questionario ACA:

*The Romanian administrative judge through its ruling (decision), together with the annulment of the contested administrative act may also decide upon material and moral compensation, but only if the claimant specifically requests for such damages. Law no. 554 does not provide for the possibility of compensation as an alternative to annulment.*

*In short, the response is no, we do not have the system of compensation as an alternative to annulment. As we understand, such system would imply that in spite of the irregularities and even of the illegal aspects identified with regard to a certain administrative act /decision, the court shall decide to preserve the act but to indemnify the claimant. What about if respective act would continue to produce legal effects? The reason for such a possible solution reside in preservation of the state interest?*

*the Romanian administrative judge through its ruling (decision), simultaneously with the annulment of the contested administrative has the power to decide upon material and moral compensation, if the claimant specifically requested for such damages, as already mentioned.*

*The plaintiff may submit the application for compensation at the same time as the annulment request, or that can be made subsequently, as well, after annulment, but within a delay that cannot exceed 1 (one) year since the damage was determined or could have been determined.*

<sup>20</sup> Così si legge testualmente nella risposta della **Slovacchia** al Questionario ACA:

*The power to award compensation is laid down in Section 250j para. 5 CCP (already cited above), but the action for such compensation has never been lodged to the court.*

*Within matters with the full jurisdiction the provision of 250i para 2 CCP shall be applied.*

disposizioni della legge sulle liti amministrative in cui si menziona l'azione di risarcimento del danno (artt. 7, 30, 67, *administrative disputes act*)<sup>21</sup>.

### 23) Spagna

La situazione in Spagna non si evince con chiarezza dalla risposta al questionario. Sembra desumersi che il risarcimento è la conseguenza dell'annullamento dell'atto, o una alternativa *ex post* quando l'annullamento non è possibile o, se disposto dal giudice, non può essere eseguito dall'amministrazione<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Così si legge testualmente nella risposta della **Slovenia** al Questionario ACA:

*In our legislation there are not provisions of compensation as an alternative to annulment.*

*But there are provisions in our Constitution (Article 26) that the state or the local community must give a compensation for the damage caused by the decisions of their authorities. Further provisions are in article 7, 30 and 67 of ADA :*

*Article 7 paragraph 2 of ADA :*

*(2) In an administrative dispute, the plaintiff may request the return of items, which have been seized, and request to be reimbursed for the damages caused by the execution of the contested administrative act.*

*Article 30 paragraph 2 of ADA:*

*(2) If the lawsuit calls for a decision on a right, obligation or legal benefit, or the return of items or reimbursement, the claim must contain a definite request with regard to the main and side claims, the facts supporting the plaintiff's claim, and the evidence substantiating the facts.*

*Article 67*

*(1) By a ruling in which a court decides on the right, obligations or legal benefits of the defendant under Article 65 thereof, it shall decide also on the plaintiff's claim for the restitution of the alienated objects or reimbursement of damages. (2) If the decisions on the request from the preceding paragraph require facts to be established which would essentially prolong the administrative dispute procedure or if the procedure of issuing the administrative act after the adjudication is continued, the court may instruct the plaintiff to enforce the claim in a civil lawsuit.*

*(3) When adjudicating on the damages, the civil court may not rule on the legality of an administrative act.*

*Under the provision of Article 67 of ADA administrative court is entitled to decide also on the plaintiff's claim for restitution of the alienated objects or reimbursement of damages in the same ruling in which it decides on the right, obligations or legal benefits of the defendant. The plaintiff must submit the application for the reimbursement at the same time as annulment request when he requests the reimbursement in administrative dispute. If he requests the reimbursement of the damage, caused by the administrative decision or its execution, in civil procedure, he can do it after the annulment of the decision but before the final limitation.*

<sup>22</sup> Così si legge testualmente nella risposta della **Spagna** al Questionario ACA:

*L'accomplissement d'une sentence seul peut être suspendue si on déclare son inexécution totale ou partielle.*

*L'Administration, quand on donne une cause d'impossibilité légale ou matérielle d'exécution, peut solliciter au juge cette suspension. Le juge appréciera si concourt effectivement la cause et elle adopte les mesures qui assurent la plus grande efficacité de la sentence, en fixant l'indemnisation qui convient.*

*L'illégalité de l'acte, seul, n'est pas toujours déterminante d'une indemnisation additionnelle. Mais si l'acte illégal cause certains dommages il convient, évidemment, l'indemnisation.*

## 24) Svizzera

La risposta della Svizzera non è chiarissima. Si afferma che non è ammesso il risarcimento in alternativa all'annullamento, e che la parte che ha ottenuto l'annullamento di un atto amministrativo illegittimo può far valere la responsabilità della pubblica autorità<sup>23</sup>.

## 25) Svezia

Il sistema legale svedese non prevede il risarcimento in luogo dell'annullamento dell'atto amministrativo. Dopo l'annullamento dell'atto amministrativo da parte del giudice amministrativo competente, il risarcimento può essere chiesto al giudice ordinario, ovvero all'Ufficio del Cancelliere di Giustizia, un organo di supervisione che ha competenza a raggiungere accordi stragiudiziali per conto dello Stato nel caso di azioni di danno<sup>24</sup>.

## 26) Turchia

In Turchia l'azione di annullamento è il rimedio principale contro un atto amministrativo illegittimo. Le Corti amministrative non hanno il potere di accordare il risarcimento in luogo dell'annullamento. Possono invece accordare il risarcimento previo annullamento dell'atto illegittimo. Le parti possono sia chiedere contemporaneamente annullamento e risarcimento, sia chiedere il risarcimento dopo

---

<sup>23</sup> Così si legge testualmente nella risposta della **Svizzera** al Questionario ACA:

*La Suisse ne connaît pas ce système en droit administratif.*

*L'illégalité de décisions et de jugements est en principe contrôlée par les voies de recours ordinaires. Si le recours est admis, cela signifie que l'acte attaqué était illégal. Si la partie qui a obtenu gain de cause a subi un préjudice du fait de l'irrégularité de la décision de l'instance précédente qu'elle a contestée, elle a la possibilité de saisir l'autorité compétente selon la loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires ou selon la législation cantonale sur la responsabilité à raison d'actes de droit public. La légalité des décisions, d'arrêts et de jugements ayant force de chose jugée ne peut pas être revue dans une procédure en responsabilité.*

*Certains auteurs considèrent que le juge devrait attribuer, selon le principe de la subsidiarité, une indemnisation s'il constate la violation d'une disposition des droits de l'homme (cf. art. 41 CEDH).*

<sup>24</sup> Così si legge testualmente nella risposta della **Svezia** al Questionario ACA:

*The Swedish legal system does not contain any regulations that allow an administrative court to award compensation to the exclusion of annulment. If an individual party has been injured as a consequence of an infringement in a disputed decision by an administrative body or an administrative court, and the decision or judgment furthermore has been rectified by a higher court, the party can claim damage in a general court. An individual party can also apply for damage at the Office of the Chancellor of Justice, a supervisory body with competence to reach out of court settlements on behalf of the State in actions for damages ("voluntary settlement of claim"). Individuals may therefore turn directly to the Chancellor of Justice with a written application for compensation. If the application is rejected by the Chancellor, the right to initiate court proceedings remains.*

aver ottenuto l'annullamento<sup>25</sup>.

## 27) Ungheria

In Ungheria non è previsto il risarcimento del danno alternativo all'annullamento del provvedimento<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Così si legge testualmente nella risposta della **Turchia** al Questionario ACA:

*An action for annulment is the principal remedy against illegal administrative act. Administrative courts in turkey do not have the power to award compensation instead of annulment of illegal administrative acts. If the administrative court finds that the disputed act has violated the complainant's rights, it has to annul the administrative act.*

*Turkish Administrative Courts have the power to settle compensation for the damage caused by the unlawful decision which has previously annulled. This subject is mentioned ad a full remedy action in Procedure of Administrative Justice Act.*

*A full remedy action may be brought by a complainant who alleges that the administration has infringed some right of his thereby entitling him to compensation. This action is available not only for administrative acts but also for administrative actions as well.*

*The persons concerned may bring directly a full remedy action or a full remedy action together with ad annulment action to the Council of State, administrative and tax courts, against an administrative act that violates their rights. They may also commence the annulment action first, and, upon a decision rendered in the annulment action, bring the full remedy action within the action time limits running from the notification of the decision rendered in the annulment action or from the notification of the higher court. The full remedy action against the damage caused by the implementation of an administrative act may be brought within the action time limits running from the implementation of the act (article 12 procedure of administrative justice act).*

<sup>26</sup> Così si legge testualmente nella risposta dell'**Ungheria** al Questionario ACA:

*In the Hungarian legal system there is no opportunity to pay a compensation instead of the annualmente.*