

Marc GJIDARA  
Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris-2)

## LES CAUSES D' INEXÉCUTION DES DÉCISIONS DU JUGE ADMINISTRATIF ET LEURS REMÈDES

UDK: 342.9(44)

*Izvorni znanstveni rad*

*Primljeno: 1. 12. 2014.*

Nakon postupnog razvoja koji je ipak bio obilježen važnim napredovnju u sudskoj praksi, zakonodavac je od 1980. i 1995. osigurao francuskom upravnom sudovanju najšire ovlasti kako bi nametnuo javnoj upravi obvezu poštivanja presuda koje su protiv nje donesene. Puna i učinkovita provedba sudskih odluka, posebno onih koje su na štetu (protiv) javnopravnih tijela, je važan kriterij vladavine prava. Širina procesnih metoda, usmjerenih na izbjegavanje neizvršavanja upravnosudskih odluka, uključuje poticajne mehanizme (pedagogiju i uvjeravanje), i nakon toga prvotno prinudne mjere, a ponekad i represivne mjere koje uključuju ne samo financijsku odgovornost javnopravnih tijela, nego i osobnu odgovornost službenika koji su odgovorni za neizvršavanje.

**Ključne riječi:** *Francuska, upravno sudovanje, razlozi neizvršavanja upravnosudskih odluka*

### Sommaire :

#### *Introduction*

#### I – Les Procédés incitatifs au service de la chose jugée

##### § 1. L'obligation d'exécuter la chose jugée

A/ La portée du principe

B/ Les limites du principe

##### § 2. Les parades d'origine jurisprudentielle à l'inexécution

A/ L'indemnisation comme palliatif à l'inexécution

B/ Le pragmatisme du juge au service de l'exécution de la chose jugée

##### § 3. L'accompagnement de l'administration dans la mise en œuvre de la chose jugée

A/ La Section du Rapport et des Etudes du Conseil d'Etat : rôle et évolution

B/ Les modalités d'accompagnement

C/ L'activité d'accompagnement : aperçu d'ensemble

#### II – Les Procédés coercitifs à l'appui de la chose jugée

##### § 1. La progressive émergence des pouvoirs de contrainte du juge administratif

A/ Le refus traditionnel d'enjoindre à l'administration

B/ La pratique sélective de l'injonction et son application partielle à l'administration

§ 2. L'attribution et la généralisation des pouvoirs d'exécution du juge administratif

A/ Les évolutions législatives et leurs prolongements jurisprudentiels

B/ L'utilisation des pouvoirs d'exécution à titre dissuasif

C/ L'utilisation des pouvoirs d'exécution à titre curatif

§ 3. Les mesures complémentaires de nature répressive

A/ La procédure de paiement forcé

B/ Les peines d'amendes

*Conclusion*

## INTRODUCTION

Le respect de l'Etat de droit exige que tant les personnes publiques que les personnes privées se soumettent aux décisions de justice. Cela vaut tout particulièrement pour l'administration lorsque le juge administratif sanctionne ses irrégularités ou ses abus de pouvoir. L'Etat de droit est effectif lorsque les juges peuvent non seulement « dire le droit » (*jurisdictio*) mais aussi imposer sa mise en oeuvre concrète (*imperium*)<sup>1</sup>. C'est ainsi que « l'autorité de chose jugée » signifie non seulement que ce qui a été jugé ne peut plus l'être de nouveau (sauf à utiliser les voies de recours prévues par la loi) et ne peut être contredit, mais aussi que « ce qui a été jugé doit être exécuté »<sup>2</sup>. Cette obligation d'exécuter est un principe fondamental du droit public français, et l'idée que l'exécution des décisions de justice s'impose se déduit de la confiance des citoyens dans leurs institutions et la renforce également. De son côté, le juge qui a l'obligation de juger, doit régler complètement et définitivement le litige avec les pouvoirs qui sont les siens. Car lorsqu'il saisit le juge, le requérant n'attend pas seulement une satisfaction théorique liée à l'indication du droit, mais encore il cherche d'abord l'application du droit dans les faits et à bénéficier concrètement des effets de la décision du juge sur sa situation.

Au terme de tout procès « il y a normalement un gagnant et un perdant. Il est rare que ... le perdant accepte de bonne grâce sa défaite et tire spontanément les conséquences qui en résultent »<sup>3</sup>. Mais il ne servirait à rien de juger, si ce qui a été jugé pouvait ne pas être respecté. S'agissant du juge administratif on a pu dire, que « Dire et faire sont ... deux fonctions nécessairement liées ... Ce qui ne signifie pas que ces deux fonctions pèsent du même poids dans chaque intervention juridictionnelle »<sup>4</sup>. En effet, si le bénéficiaire de la chose jugée est

---

<sup>1</sup> C. GUETTIER, « L'administration et l'exécution des décisions de justice », in *Actualité Juridique de droit administratif* (A.J.D.A.), N° Spécial, juillet-août 1999 sur « Puissance publique et impuissance publique », p. 67.

<sup>2</sup> P. DELVOLVÉ, V° « Chose jugée », Répertoire de Contentieux Administratif.

<sup>3</sup> J.P. COSTA, « L'exécution des décisions de justice », in A.J.D.A., N° Spécial, juin 1995 sur « Le droit administratif », p. 227.

<sup>4</sup> J.H. STAHL, « Dire et faire. Brèves remarques sur ces deux fonctions du Conseil d'Etat » in *Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, « Juger l'administration, administrer la justice », Dalloz, 2007, p. 786.

surtout intéressé par ce que le juge fait lui-même, il arrive qu'il soit renvoyé devant l'administration pour en obtenir l'exécution. Certes, le plus souvent l'administration se soumet aux décisions de justice, car d'une part et à raison de sa mission elle doit donner l'exemple et se conformer à la légalité, et d'autre part une juridiction habilitée à trancher les litiges administratifs dont les décisions pourraient être ignorées ne servirait à rien. Néanmoins, il arrive que l'administration exécute mal ou n'exécute pas les jugements rendus à son détriment. L'inexécution de décisions de justice par l'administration est quelque chose d'anormal et de choquant, et ce phénomène pathologique sape les fondements de l'Etat de droit. Les raisons de l'inexécution ou de la mauvaise exécution sont nombreuses et variées. La méconnaissance de la chose jugée est parfois due à la négligence, à l'inertie, aux lourdeurs bureaucratiques, au manque de coordination des services, à la complexité inhérente à l'exécution, et lorsque cela implique certains effets rétroactifs des jugements les difficultés sont parfois aggravées par la lenteur de la justice. Les contraintes budgétaires et financières sont également en cause. Mais parfois l'administration fait preuve d'une mauvaise volonté délibérée, allant jusqu'à refuser catégoriquement de se plier à la décision du juge. Cette obstination est rarement le fait d'autorités étatiques et plutôt imputable aux exécutifs locaux, invoquant à tort leur caractère électif pour s'opposer aux juges, ou interprétant faussement l'autonomie locale et les prérogatives qu'elle leur donne. L'ampleur des inexécutions, sans que l'on puisse les chiffrer avec exactitude, n'est ni négligeable ni admissible dans un Etat de droit qui ne saurait s'en accommoder. Que le phénomène existe dans tous les pays ne dispense pas de devoir lui trouver des remèdes. Sans dramatiser la situation en France, il importe que les bénéficiaires des décisions de justice disposent de moyens d'en assurer l'exécution. Une justice désarmée serait une justice illusoire et discréditée et « quand il a tranché, le juge doit voir sa décision exécutée »<sup>5</sup>.

La crédibilité de la justice et l'effectivité de la chose jugée étant en jeu, « la juridiction administrative doit mettre au premier plan de ses préoccupations la notion d'efficacité »<sup>6</sup>. Si pendant un temps la juridiction administrative s'est peu intéressée aux problèmes d'exécution, au cours du dernier demi-siècle elle « a fait de la mise en œuvre de ses jugements une de ses priorités »<sup>7</sup>. Le mouvement s'est accéléré dès lors que, sous l'effet de la jurisprudence de la Cour Européenne de Strasbourg, le droit à l'exécution des décisions de justice a été intégré parmi les exigences processuelles déduites de l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. La Cour a en effet étendu la notion de droit au procès équitable, au-delà du déroulement de la procédure elle-même, aux suites du procès<sup>8</sup>. Désormais, le droit au procès équitable se compose des

---

<sup>5</sup> J. ROBERT, « La bonne administration de la justice », in A.J.D.A. N° Spécial, juin 1995 (précité), p. 126.

<sup>6</sup> D. LABETOULLE, « Questions pour le droit administratif », in A.J.D.A., N° Spécial, juin 1995 p. 32.

<sup>7</sup> A. COURRÈGES et S. DAEL, *Contentieux administratif*, P.U.F., Thémis – droit, 2013, p. 339.

<sup>8</sup> Dans le droit fil de l'arrêt *Golder c/Royaume Uni* du 21 février 1975 sur le droit d'accès à un tribunal,

trois éléments suivants : l'accès au tribunal, une bonne justice (indépendante et impartiale) et l'exécution effective des décisions juridictionnelles. En outre, la phase d'exécution du jugement est comprise dans le délai raisonnable<sup>9</sup>. En effet, « on ne comprendrait pas que l'article 6 § 1 décide en détail les garanties de procédure (équité, publicité et célérité) accordées aux parties, et qu'il ne protège pas la mise en œuvre des décisions judiciaires : si cet article devait passer pour concerner exclusivement l'accès au juge et le déroulement de l'instance, cela risquerait de créer des situations incompatibles avec le principe de la prééminence du droit »<sup>10</sup>. L'exigence d'exécution a ainsi été érigée en principe de l'Etat de droit, appelé de façon constante par la Cour de Strasbourg<sup>11</sup>.

Autrefois relativement désarmé voire timoré face au mauvais vouloir ou à l'inertie de l'administration, le juge administratif avec l'aide du législateur et du pouvoir réglementaire est parvenu à mettre sur pied plusieurs mécanismes permettant de garantir la bonne exécution de la chose jugée. Entamée en 1963, l'évolution tendant à renforcer les pouvoirs des juridictions administratives s'est accélérée au cours des trois décennies passées. Au juge administratif soucieux de faire respecter le principe de légalité, a succédé un nouveau juge attentif aux conséquences pratiques de ses décisions. Désormais, les bénéficiaires de décisions de justice rendues à l'encontre des personnes publiques ou des organismes privés chargés de la gestion d'un service public, ont à leur disposition des voies de droit nombreuses et variées, et le juge administratif dispose d'une part de procédés incitatifs destinés à prévenir l'inexécution et d'autre part de pouvoirs de contrainte permettant de remédier à l'inexécution et de la sanctionner.

## I - LES PROCÉDÉS INCITATIFS AU SERVICE DE LA CHOSE JUGÉE

Les décisions juridictionnelles doivent être exécutées, tant entre particuliers qu'envers l'administration. Tout obstacle mis par une autorité administrative à l'exécution d'un jugement, viole la séparation des pouvoirs. Ce principe prend

---

la décision de principe du 19 mars 1997, *Hornsby c/Grèce*, a inscrit le droit à exécution des décisions de justice dans les garanties du procès équitable. Selon cet arrêt, le droit au procès équitable « serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante... L'exécution d'un jugement ou arrêt de quelque juridiction que ce soit, doit donc être considérée comme faisant partie intégrante du procès au sens de l'article 6. Ces affirmations revêtent encore plus d'importance dans le contexte du contentieux administratif... En introduisant un recours en annulation devant la plus haute juridiction administrative de l'Etat (le justiciable) vise à obtenir non seulement la disparition de l'acte litigieux, mais aussi et surtout la levée de ses effets. Or, la protection effective du justiciable et le rétablissement de la légalité impliquent l'obligation pour l'administration de se plier à un jugement ou arrêt prononcé par une telle juridiction », cité par M. GUYOMAR et B. SEILLER, *Contentieux administratif*, Dalloz, 4<sup>ème</sup> ed., 2014, p. 476.

<sup>9</sup> C.E.D.H., 25 octobre 1988, *Martins Moreira* et 26 septembre 1996, *Zappia et Di Pedde c/Italie*

<sup>10</sup> S. GUINCHARD, « Le procès équitable : droit fondamental », in A.J.D.A., N° Spécial sur « Les droits fondamentaux », juin 1998, p. 208.

<sup>11</sup> C.E.D.H., 14 décembre 1999, *Antonakopoulos c/Grèce* ; 20 juillet 2000, *Antonetta c/Italie* ; 12 avril 2001, *Logothetsis c/Grèce* ; 7 mai 2002, *Burdov c/Russie*.

appui à la fois sur la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et sur le droit constitutionnel interne <sup>12</sup>.

### § 1. L'obligation d'exécuter la chose jugée

L'administration doit, dans ses décisions et ses agissements tirer toutes les conséquences nécessaires des jugements. Elle est censée s'en acquitter « sous le contrôle du juge », étant entendu que le juge administratif français a hésité parfois à se montrer directif, car cela n'était pas dans sa culture <sup>13</sup>.

#### A – LA PORTÉE DU PRINCIPE

Le Code de Justice Administrative dispose en termes lapidaires, que « Les jugements sont exécutoires » <sup>14</sup>. La date de la lecture du jugement est celle à laquelle il acquiert l'autorité de chose jugée. Sa notification suffit à imposer l'obligation d'exécuter, et ce caractère exécutoire « implique que les mesures d'exécution découlant de la chose jugée doivent être prises ... même si l'appel a été interjeté » <sup>15</sup>. Le caractère exécutoire étant indépendant de la qualité de chose jugée, le bénéficiaire du jugement a donc la possibilité de demander à l'administration de prendre les mesures auxquelles il a droit, et il a tout intérêt à prendre cette initiative.

Dès lors que le jugement implique une exécution <sup>16</sup>, la partie condamnée doit exécuter de bonne foi et avec diligence la décision du juge. Ce faisant, « l'Etat doit se comporter comme un « honnête homme » ... tirer toutes les conséquences d'une décision annulée dans le cadre du contentieux de l'excès de pouvoir ... et de satisfaire les droits subjectifs reconnus dans le cadre du contentieux de pleine juridiction » <sup>17</sup>. Plusieurs circulaires émanant du Premier ministre ou de ministres ont rappelé aux membres du gouvernement, aux préfets, aux collectivités locales et aux établissements publics, leurs obligations en ce domaine <sup>18</sup>. L'autorité de chose

<sup>12</sup> Le Conseil constitutionnel a rappelé dans sa décision du 29 juillet 1998, l'autorité qui s'attache aux décisions de justice et l'obligation de les exécuter. Egalement, J.C. BONICHOT, « Devoir d'agir ou droit de ne pas agir : l'Etat entre les exigences de l'ordre public et celles du droit européen », in A.J.D.A., N° Spécial, 1999, p. 86 et s.

<sup>13</sup> Sur ce point, J.M. AUBY et R. DRAGO, *Traité de contentieux administratif*, L.G.D.J., 1975, T. II, p. 429 et s. Egalement, M. GJIDARA, *La fonction administrative contentieuse*, L.G.D.J., 1973, pp. 267 à 343.

<sup>14</sup> Art. L 11. Se reporter également aux commentaires de D. CHABANOL, in *Code de Justice Administrative*, Le Moniteur, 2014, 6<sup>ème</sup> ed., p. 26 et s.

<sup>15</sup> R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Monchrestien, 12<sup>ème</sup> ed., 2006, p. 1051.

<sup>16</sup> Ce n'est évidemment pas le cas du jugement de rejet qui n'implique aucune mesure d'exécution.

<sup>17</sup> O. DUGRIP, V° « Exécution des décisions de justice administrative », in *Répertoire Dalloz de contentieux administratif*, janvier 1990, p. 3.

<sup>18</sup> Circulaire du Secrétaire d'Etat au budget, du 10 juillet 1984, relative à l'exécution des décisions condamnant l'administration au paiement d'une somme d'argent ; Circulaire du Ministre de l'intérieur aux préfets, du 23 juin 1987, relative à l'exécution des décisions de justice par les collectivités locales et leurs établissements publics ; Circulaire du 1<sup>er</sup> Ministre aux membres du gouvernement, du 13 octobre 1988, relative au respect des décisions du juge administratif, par les autorités de l'Etat, demandant de rappeler aux fonctionnaires placés sous leur autorité « le caractère impératif d'une exécution correcte et rapide

jugée est certes attachée au dispositif du jugement, mais cette autorité s'applique également aux motifs qualifiés de décisifs, c'est-à-dire qui en constituent « le support nécessaire ou inséparable », et « sans lesquels la juridiction n'aurait pas statué comme elle l'a fait »<sup>19</sup>. Il faut ici évidemment tenir compte de la mission et des pouvoirs du juge, en fonction du type de contentieux. Il peut soit simplement annuler l'acte attaqué, soit le réformer, soit prononcer une condamnation. Si le juge de l'excès de pouvoir dispose du seul pouvoir d'annuler l'acte illégal, cette prérogative appartient aussi au juge de la pleine juridiction, dont les pouvoirs sont cependant plus étendus. Le juge du plein contentieux peut aussi se contenter de renvoyer à l'administration compétente le soin de régler le litige dans les conditions qu'il lui appartient de déterminer<sup>20</sup>. Mais étant donné que la réformation de l'acte contesté est une prérogative du juge de la pleine juridiction, celui-ci peut décider de refaire l'acte illégal et substituer son appréciation à celle de l'administration<sup>21</sup>. Alors que dans le contentieux de la légalité, qui a un caractère objectif, « il peut être tentant de considérer que l'annulation ...suffit à trancher le litige et de se désintéresser de l'incidence que cette annulation peut avoir sur l'ordonnancement juridique, voire sur la situation juridique des individus »<sup>22</sup>. Dans le cadre du contentieux de l'excès de pouvoir, l'exécution des décisions rendues par les juges administratifs relève donc le plus souvent de l'administration. Le pouvoir de réformation n'appartenant pas en principe au juge de l'excès de pouvoir, celui-ci ne peut qu'annuler l'acte illégal ou rejeter le recours. Cependant et dans certaines situations, sa décision peut aboutir pratiquement à une réformation, grâce à certaines techniques qui sont à sa disposition<sup>23</sup>.

### *B – LES LIMITES DU PRINCIPE*

L'administration dispose d'un délai raisonnable pour s'exécuter, variable selon les affaires et la complexité des décisions à prendre<sup>24</sup>, mais au-delà la non exécution peut être présumée, et il n'y a que deux limites à l'exécution de la chose jugée.

---

de la chose jugée » : Circulaire du Ministre délégué au budget, du 7 juin 1989, relative à l'exécution des décisions de justice condamnant l'Etat au paiement d'une somme d'argent.

<sup>19</sup> R. CHAPUS, op. cit., p. 1055. Egalement, C. BROUELLE, Contentieux administratif, L.G.D.J.-Lextenso, 2013, 2<sup>ème</sup> ed., p. 240.

<sup>20</sup> C.E., 28 septembre 2011, Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat.

<sup>21</sup> Ainsi en matière fiscale, le juge peut décider de modifier à la baisse le montant d'un impôt : C.E. 28 janvier 2005, Société Valeo. De même dans le contentieux électoral, il peut modifier les résultats d'un scrutin local : C.E., 20 février 2002, Elections Saint Elie.

<sup>22</sup> M. GUYOMAR et B. SEILLER, op. cit., p. 448.

<sup>23</sup> Il s'agit des techniques suivantes : la substitution de base légale (C.E., Sect., 3 décembre 2003, Préfet de Seine maritime c/El Bahi), la substitution d'un motif légal à un motif illégal (C.E., Sect., 6 février 2004, Hallal), la neutralisation des motifs illégaux surabondants (C.E., Ass., 12 janvier 1968, Ministre de l'économie et des finances c/Perrot). De même en cas de censure partielle d'une décision dont les dispositions ne sont pas indivisibles (C.E., 24 mai 2006, Association pour la promotion des Soyfoods). Sur ces divers points, M. GUYOMAR et B. SEILLER, op. cit., p. 438.

<sup>24</sup> Sachant toutefois, que par exemple l'annulation d'un acte réglementaire est sans conséquence sur les décisions définitives créatrices de droits susceptibles d'en découler (C.E., Sect., 1<sup>er</sup> avril 1960, Quériaud).

Cela peut être le cas d'une part, mais temporairement, lorsqu'un sursis à exécution d'une décision de tribunal administratif ou de cour administrative d'appel a été obtenu par l'administration. En effet, de même que le recours juridictionnel contre un acte administratif n'en suspend pas l'exécution, de même le recours en appel ou en cassation contre une décision juridictionnelle n'a pas en principe un effet suspensif<sup>25</sup>. Mais l'exécution d'un jugement par l'administration nonobstant l'appel éventuel, ne constitue pas un acquiescement de sa part. L'attitude de l'administration consistant parfois à ne pas exécuter une décision de justice défavorable dans l'attente du résultat de l'appel ou du recours en cassation,<sup>26</sup> est donc d'autant moins admissible qu'elle a la possibilité de demander le **sursis à exécution du jugement**<sup>27</sup>.

D'autre part, mais il s'agit d'un obstacle tout à fait exceptionnel à la chose jugée, celle-ci peut-être tenue en échec par une **loi de validation**. Le législateur pouvant seul dispenser l'administration d'exécuter la chose jugée, l'objet de la validation législative est de priver d'effet la décision juridictionnelle. Cela conduit à porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, à celui de la non rétroactivité des lois et à l'autorité de la chose jugée. Comme il n'appartient pas au législateur de censurer les décisions de justice, il ne lui est pas possible normalement de valider des dispositions annulées.

Cependant, l'exécution - par provision - de certaines décisions juridictionnelles d'annulation peut créer des difficultés inextricables pour l'administration, ou porter gravement préjudice à des agents publics ou à des administrés, qui ne sont nullement responsables des illégalités censurées par le juge<sup>28</sup>. Face à certaines conséquences injustes d'une annulation, l'administration est parfois réduite à recourir à la validation législative. Bien que le procédé soit parfois nécessaire, il n'en est pas moins choquant et ne constitue pas une réponse normale à l'illégalité.

C'est pourquoi le recours à la loi de validation doit respecter certaines exigences constitutionnelles et conventionnelles<sup>29</sup>. Pour le Conseil constitutionnel, le procédé pour déplorable qu'il soit, n'est ni forcément injustifié, ni jugé contraire à la Constitution<sup>30</sup>. Il peut être utilisé « afin de prévenir les difficultés qui peuvent

---

<sup>25</sup> Sauf dispositions législatives spéciales (en matière électorale, sociale ou disciplinaire notamment) les recours juridictionnels n'ont pas d'effet suspensif, et l'obligation d'exécution tant de la décision administrative que de la décision juridictionnelle est de principe. Voir O. GOHIN, Contentieux administratif, Lexis Nexis, 7<sup>ème</sup> ed., 2012, p. 386 ; R. CHAPUS, op. cit., p. 114 et pp. 1155 et s.

<sup>26</sup> Le fait pour l'administration de ne pas solliciter le sursis à exécution du jugement dont elle fait appel, et de reporter l'exécution jusqu'à ce que le juge d'appel se soit prononcé, est une violation de la chose jugée (C.E., 13 juillet 1966, Mme Ximay). Mais l'abstention d'exécuter ne donne lieu à réparation pour le préjudice causé, que si le jugement dont l'exécution est reportée est confirmé en appel (C.E., 27 janvier 1960, Vve Lannoy). Voir R. CHAPUS, op. cit., p. 1115.

<sup>27</sup> J.C. RICCI, Contentieux administratif, Hachette, 2007, p. 200.

<sup>28</sup> Le caractère exécutoire des jugements peut aussi présenter des inconvénients lorsque l'administration, en cas d'infirmerie en appel d'un jugement l'ayant condamnée au paiement de sommes d'argent, court le risque de ne pas récupérer ce qui a été versé, dans le cas où celui qui en a bénéficié s'est rendu insolvable.

<sup>29</sup> Dont la clarté, la cohérence et la stabilité ne sont pas toujours évidentes, comme l'a montré J. MASSOT dans son étude parue aux Mélanges en l'honneur de Bruno Genevois (Le dialogues des juges) et intitulée « Les juges et les validations législatives : un chœur à cinq voix non sans dissonances », Dalloz, 2009, p. 728.

<sup>30</sup> Conseil constitutionnel, décision du 22 juillet 1980.

naître de l'annulation » d'un acte administratif y compris « au cours du procès ». Mais plusieurs conditions, strictement entendues doivent être remplies. Tout d'abord et en vertu du principe de séparation des pouvoirs, le législateur ne saurait procéder à la validation d'actes annulés par une décision passée en force de chose jugée, pas plus qu'il ne saurait faire obstacle à l'exécution d'une telle décision d'annulation. Ensuite, le législateur doit respecter le principe de non rétroactivité, notamment des peines et sanctions plus sévères. En outre, la validation doit procéder d'un but d'intérêt général suffisant<sup>31</sup>. Enfin, la loi de validation doit avoir un objet et une portée bien délimités, et préciser le motif d'illégalité dont il s'agit de purger l'acte concerné. En effet, une validation de portée générale équivaldrait à exclure tout contrôle juridictionnel de l'acte validé, en méconnaissance de la séparation des pouvoirs et du droit à un recours effectif inscrit à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable - qui implique le droit à l'exécution des jugements - interdisent, sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général strictement entendu, toute ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice et dans le seul but d'influer sur l'issue d'un litige<sup>32</sup>.

Désormais, l'aménagement de la Question Préable de Constitutionnalité (Q.P.C.) permet de contester la constitutionnalité d'une loi de validation<sup>33</sup>. Par ailleurs et depuis plus longtemps encore, grâce au mécanisme de l'exception d'inconventionnalité introduit par la jurisprudence Nicolo (C.E., Ass., 20 octobre 1989), le juge administratif peut veiller au respect du droit au procès équitable. Poursuivant dans cette voie, le Conseil d'Etat (Assemblée, 8 février 2007, Gardedieu) a jugé qu'une loi de validation incompatible avec les exigences du droit au procès équitable doit être écartée et donner lieu à réparation du préjudice éventuel (et disproportionné) causé par elle, sur le fondement de la responsabilité sans faute de l'Etat<sup>34</sup>. Il arrive d'ailleurs que la loi valide un acte, tout en réservant les droits à réparation des préjudices que cet acte a pu causer (C.E., 30 juin 1999, Serfati). Le Conseil d'Etat, depuis son arrêt d'Assemblée du 11 Mai 2001, Association Agir contre le chômage (A.C !), a ouvert la voie à une jurisprudence susceptible de rendre moins fréquent le recours aux lois de validation, dans la mesure où il a doté la juridiction administrative du pouvoir de limiter l'effet

---

<sup>31</sup> Ne présente pas ce caractère, la loi de validation qui fait obstacle aux effets d'une décision de justice, et qui ne serait justifiée que par le seul intérêt financier : Conseil constitutionnel, 28 décembre 1995, Loi de finances rectificative pour 1996.

<sup>32</sup> C.E.D.H., 28 octobre 1999, Zieliński et Pradal c/France. Par ailleurs, l'article 1<sup>er</sup> du Premier Protocole additionnel à la Convention, dispose que « toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens », ce qui peut s'opposer indirectement à ce qu'une loi de validation puisse avoir pour effet de méconnaître le respect dû aux biens (C.E., 5 juillet 2004, Société Sud parisienne de construction). Sur la notion de « bien » au sens de ce protocole, J. MASSOT, op., cit., p. 715.

<sup>33</sup> M. GUYOMAR et B. SEILLER, op. cit., p. 470.

<sup>34</sup> Le Conseil d'Etat a estimé, que « La responsabilité de l'Etat du fait des lois est susceptible d'être engagée ... en raison des obligations qui sont les siennes pour assurer le respect des conventions internationales par les autorités publiques, pour réparer l'ensemble des préjudices qui résultent de l'intervention d'une loi adoptée en méconnaissance des engagements internationaux de la France » : cité par J. MASSOT, op. cit., p. 723.

rétroactif des annulations prononcées lorsqu'elles emportent des conséquences manifestement excessives<sup>35</sup>.

## § 2. Les parades d'origine jurisprudentielle à l'inexécution

Le délai d'exécution dépend certes des circonstances de chaque affaire, mais il ne saurait dépasser trois ou quatre mois en l'absence de circonstances exceptionnelles. En outre, toute décision non conforme à la chose jugée peut être déférée au juge qui l'annulera pour violation de la chose jugée, et le Conseil d'Etat a depuis longtemps admis que l'inexécution constitue une illégalité et une faute ouvrant droit à réparation.

### *A - L'INDEMNISATION COMME PALLIATIF A L'INEXÉCUTION*

Passé un délai raisonnable sans que les mesures imposées aient été prises, l'excès de pouvoir est caractérisé et la faute de service est constituée engageant la responsabilité administrative<sup>36</sup>. Au regard de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, l'absence prolongée d'exécution d'un jugement entraîne la responsabilité de l'Etat pour violation du droit à un procès équitable (C.E.D.H., 28 septembre 1995, Scollo c/Italie). La réparation du préjudice causé par l'inexécution est due<sup>37</sup>, en cas de refus explicite ou implicite de la part de l'administration de reconnaître sa responsabilité. A la demande du bénéficiaire du jugement inexécuté et victime du préjudice qui en a découlé, le juge prononcera une condamnation à des dommages et intérêts. La condamnation à des dommages et intérêts peut être renouvelée autant de fois qu'il y aura refus d'exécuter. C'est là un moyen indirect d'amener l'administration à se soumettre au juge. Même si une condamnation pécuniaire ne procure pas forcément l'exécution, elle assure une forme de réparation<sup>38</sup>. Lorsque le juge est fondé à croire que l'administration persistera dans son comportement, il peut aussi anticiper l'avenir et exercer une pression préventive en assortissant sa condamnation de la réserve explicite des droits de l'intéressé à une nouvelle indemnité en cas de nouveau refus<sup>39</sup>. Quand bien même l'inexécution d'un jugement serait justifiée par des considérations tirées de la

---

<sup>35</sup> J. MASSOT, eod. loc., p. 721, observe que cette décision s'inspire de la jurisprudence de la Cour de Justice de la Communauté Européenne (9 mars 2000, Commission c/Autriche) qui parle de « raisons impérieuses de sécurité juridique » permettant de moduler l'effet rétroactif des décisions de justice. Il est ajouté que cette jurisprudence, dont l'application n'a plus rien d'exceptionnel (par ex : C.E., 21 décembre 2006, Union Syndicale Solidaires), « limite ... la nécessité pour le législateur d'user de son pouvoir de prendre des dispositions rétroactives afin de régler ... les situations nées de l'annulation ».

<sup>36</sup> Pour un refus de réintégration de fonctionnaire : C.E., 29 juillet 1953 et 22 décembre 1955, Soubirou-Pouey.

<sup>37</sup> C.E., Ass., 27 mai 1949, Véron-Réville.

<sup>38</sup> Comme dans cette affaire marquant « un mauvais vouloir manifeste » de l'administration et qui lui a valu d'être condamnée à des dommages et intérêts distincts des intérêts moratoires : C.E., 2 mai 1962, Caucheteux et Desmonts. Le juge accorde une somme six fois plus élevée que les dommages et intérêts dus à titre principal, car dans ce litige, 18 ans s'étaient écoulés depuis le jour où ces dommages et intérêts auraient dû être versés.

<sup>39</sup> C.E., 8 février 1961, Rousset. Sur ce point, R. CHAPUS, op. cit., p. 1132.

préservation de l'ordre public, cela engage la responsabilité - même sans faute - de l'Etat, sur le fondement de la rupture d'égalité devant les charges publiques <sup>40</sup>.

Par ailleurs, tout jugement prononçant une condamnation pécuniaire fait courir les intérêts de retard au taux légal, du jour du prononcé du jugement jusqu'à son exécution. Cela est de principe en contentieux administratif <sup>41</sup>. La loi du 11 Juillet 1975 reprise à l'article L 313-3 du Code monétaire et financier prévoit qu' « en cas de condamnation pécuniaire par décision de justice, le taux de l'intérêt légal est majoré de 5 points à l'expiration d'un délai de 2 mois à compter du jour où la décision de justice est devenue exécutoire, fût ce par provision » <sup>42</sup>.

Cependant et dans certaines hypothèses, l'obligation de remise en état rétroactive à la suite d'une annulation peut se heurter à la protection des droits acquis et c'est uniquement sur le terrain de l'indemnité que la situation peut alors être réglée <sup>43</sup>. Mais indépendamment du fait que c'est sur les fonds publics que l'administration « achète » en quelque sorte le droit de désobéir au juge, en versant les sommes auxquelles elle est condamnée pour inexécution de la chose jugée, il faut bien constater que dans les cas d'inexécution persistante, la juridiction fonctionne « à vide », dans la mesure où cela donne lieu à des procès répétitifs, les nouveaux contentieux se greffant sur les précédents. Et en fin de compte, tout dépend du bon vouloir de l'administration et en cas d'inertie il ne reste au requérant qu'à recourir à la voie indemnitaire pour obtenir réparation du préjudice subi. Mais même en ce cas l'exécution d'une condamnation à des dommages et intérêts peut s'avérer difficile <sup>44</sup>.

## *B – LE PRAGMATISME DU JUGE AU SERVICE DE L'EXÉCUTION DE LA CHOSE JUGÉE.*

### *1°/ La pédagogie au service de l'effet rétroactif des décisions d'annulation.*

C'est sous le contrôle du juge que l'administration s'acquitte des obligations que la chose jugée lui impose, et si les mesures prises ne sont pas celles découlant du jugement, leur annulation peut être demandée afin que l'administration recommence les opérations de remise en état et de reconstitution des situations dont la modification a été irrégulière <sup>45</sup>.

Mais le juge peut anticiper l'évolution des choses, en désamorçant de nouveaux

---

<sup>40</sup> C.E., 30 novembre 1923, Couitéas ; C.E., Ass., 2 juin 1938, Société La Cartonnerie et l'imprimerie Saint-Charles.

<sup>41</sup> C.E., Sect., 16 Janvier 1987, Ribot.

<sup>42</sup> A titre d'exemple, C.E., 12 mai 2003, Epoux Leniau. Pour plus de précisions, D. CHABANOL, op. cit., pp. 27-28.

<sup>43</sup> C.E., Sect., 10 octobre 1997, Lugan.

<sup>44</sup> Dans ce sens, C. BROYELLE, op. cit., p. 248 et C. GUETTIER, op. cit., p. 66.

<sup>45</sup> C.E., 4 janvier 1960, Quillot ; C.E., Sect., 24 février 1961, Zimmet ; C.E., 13 avril 2005, France Télécom.

contentieux nés de l'inexécution ou de la mauvaise exécution de la chose jugée. Il exercera alors une fonction pédagogique en fournissant préventivement les explications concernant les mesures à prendre. Tel est le cas si l'exécution spontanée se révèle difficile, notamment lorsque l'annulation ne se suffit pas à elle-même et crée un vide juridique. A travers la rédaction très didactique de sa décision, le juge indique très exactement les mesures que comporte l'exécution de la chose jugée. L'exemple est fourni par le célèbre arrêt Rodière, qui a connu une riche postérité<sup>46</sup>. Cet arrêt détaille avec minutie les conséquences à tirer de l'annulation de mesures d'éviction d'un fonctionnaire, ou lui refusant un avancement. C'est une situation dans laquelle la rétroactivité doit produire tous ses effets, s'agissant de l'annulation d'une mesure individuelle qui affecte la carrière d'un agent public. L'administration est alors obligée de reconstituer aussi complètement que possible la situation telle qu'elle devait être si l'acte illégal n'était pas intervenu. Cela impose non seulement de réintégrer d'office l'agent dans son emploi<sup>47</sup> à la date de l'éviction annulée, mais aussi de considérer que sa carrière n'a pas été interrompue. Celle-ci doit donc être reconstituée, en restituant à l'intéressé les avancements d'échelon qu'il aurait obtenus à l'ancienneté, et en le faisant bénéficier d'éventuelles promotions au choix, compte tenu de la façon dont il avait été noté avant son éviction et de la progression de carrière qui aurait été la sienne par référence à la façon dont s'est déroulée celle de ses collègues. L'administration a même l'obligation d'apprécier ses chances de réussite aux examens et concours auxquels il aurait pu se présenter. Cette reconstitution fort délicate du passé de l'agent, implique en outre de considérer les années pendant lesquelles il a été illégalement évincé, comme une période de service effectif pour le calcul de ses droits à pension de retraite<sup>48</sup>. Cette reconstitution rétroactive ne permet pas cependant le versement des traitements non perçus, auxquels il n'a pas droit en application de la règle du « service fait ». Mais en compensation il peut obtenir une indemnité incluant la privation des traitements auxquels il aurait eu droit<sup>49</sup>. L'annulation rétroactive implique que toutes les mesures à prendre le soient au regard des textes en vigueur à l'époque<sup>50</sup>. Le jugement prononçant la réintégration et les mesures à prendre d'office par l'administration, dispense en principe l'intéressé d'en faire la demande, la décision du juge ne faisant que constater les effets de l'annulation<sup>51</sup>.

Dans une telle hypothèse et en vertu de cette jurisprudence, « le juge use de techniques douces destinées à inciter l'administration à faire ce qu'il importe,

---

<sup>46</sup> C.E., 26 décembre 1925, Rodière ; C.E., Sect., 13 juillet 1965, Merklings ; C.E., 23 décembre 2001, Eric A.

<sup>47</sup> Ou dans un emploi équivalent, de son grade dans son cadre : C.E., Sect., 16 octobre 1959, Guille.

<sup>48</sup> C.E., 23 décembre 2011, Poirot.

<sup>49</sup> Ce qui peut impliquer une action en réparation de la part de l'intéressé : C.E., 7 avril 1933, Deberles, et 4 novembre 1996, Kerbache.

<sup>50</sup> C.E., 27 octobre 2010, Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

<sup>51</sup> C.E., Sect., 13 mars 1959, Nègre.

en même temps qu'à l'éclairer sur ses obligations »<sup>52</sup>. C'est dans la motivation des jugements que sont énoncées les mesures d'exécution d'une décision d'annulation, comme dans l'arrêt Rodière, mais leur énoncé peut aussi être repris dans le dispositif de la décision<sup>53</sup>. Ces techniques s'ajoutent à celles consistant à renvoyer le requérant devant l'administration pour que celle-ci statue de nouveau sur la demande illégalement rejetée<sup>54</sup>.

Le juge a ainsi ouvert la voie aux extensions futures des prérogatives plus contraignantes que lui accordera ultérieurement le législateur. Mais c'est de sa propre initiative que le Conseil d'Etat a ainsi été amené à adresser à l'administration des quasi-directives pour obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles. Il arrive que le juge administratif le fasse sans même qu'il soit saisi de conclusions à cette fin, en précisant dans le dispositif de sa décision les obligations énoncées dans les motifs de celle-ci, et en exposant à l'administration ce qu'elle doit faire<sup>55</sup>.

## *2°/ Le réalisme du juge et la modulation de l'effet des décisions d'annulation*

Dans la conception renouvelée de son office, le juge administratif a considéré que non seulement il lui fallait se montrer pédagogue, mais encore qu'il devait avoir le souci de faire œuvre utile. Cela a conduit le Conseil d'Etat à enrichir, de son propre mouvement, une jurisprudence devenue de plus en plus audacieuse à la suite des réformes législatives et réglementaires intervenues au cours de l'ultime décennie du siècle écoulé et dans les premières années du siècle présent. C'est par étapes que le juge s'est reconnu la possibilité de moduler la portée tant matérielle que temporelle de ses décisions, pour en garantir l'utilité pour les requérants ainsi que pour la société.

L'obligation d'exécuter la chose jugée peut être facile à satisfaire dans les litiges de plein contentieux subjectif et lorsque cela consiste à s'acquitter d'une somme d'argent (public) au titre des dommages et intérêts, ou s'il s'agit de respecter des engagements contractuels. Les conséquences des jugements rendus en ces matières sont relativement simples à déterminer. Il peut être en revanche plus difficile d'apprécier tout ce qui résulte d'un jugement d'annulation, dans la mesure où les actes annulés pour excès de pouvoir sont censés n'avoir jamais existé. Car ces actes jugés illégaux sont bel et bien intervenus et ont produit des

---

<sup>52</sup> R. CHAPUS, op. cit., p. 963.

<sup>53</sup> C.E., 17 mai 1975, Roucolle.

<sup>54</sup> C.E., Sect., 8 juin 1956, Pevet, s'agissant d'une demande d'emploi réservé ; C.E., Sect., 30 avril 1976, Lacorne, pour une demande de pension.

<sup>55</sup> Sans qu'une injonction soit expressément formulée, le juge recourt à cette technique à propos des décisions administratives dont l'annulation découle du fait que ces mêmes décisions n'ont pas prévu une disposition qui aurait dû être prise (illégalité « en tant que ne pas ») : C.E., Ass., 29 juin 2001, Vassilikiotis et 27 juillet 2001, Titran. Sur ce point, R. CHAPUS, op. cit., p. 963 à 1091, passim ; M. GUYOMAR et B. SEILLER, pp. 445 et 459 ; J.C. RICCI, op. cit., p. 200 ; C. BROUELLE, op. cit., p. 242 ; O. GOHIN, op. cit., p. 383, qui mentionne à propos de l'arrêt du C.E., 5 mars 2003, Titran, que « Le Conseil d'Etat a été conduit à préciser à l'administration la marche à suivre quant aux effets de ses annulations contentieuses, sur le fondement des jurisprudences Rodière et Véron-Réville, en indiquant au ministre les obligations réglementaires qu'entraînait pour lui « dans un délai raisonnable » sa décision.

effets, modifiant l'ordonnement juridique à la date de leur édicition, dont toutes les conséquences ne sont pas forcément réversibles, et insusceptibles parfois d'être exactement compensées par une réparation pécuniaire.

Divers mécanismes ont pu être imaginés et depuis longtemps, pour atténuer autant que possible les effets parfois trop radicaux de certaines annulations<sup>56</sup>. L'un des plus connus, manifestant l'approche concrète et le pragmatisme du juge, concerne la théorie des fonctionnaires de fait fondée sur la théorie de l'apparence<sup>57</sup>.

C'est surtout dans le contentieux objectif que l'exécution de la chose jugée peut s'avérer délicate, y compris pour le juge, réduit parfois à n'offrir qu'une satisfaction intellectuelle au requérant, sans pouvoir le rétablir dans la situation qui était la sienne avant l'édiction de l'acte annulé. Non seulement l'exécution de certains jugements d'annulation peut conduire à de nouveaux litiges, mais encore il y a des hypothèses où les effets radicaux de l'annulation rétroactive peuvent se répercuter négativement sur les intérêts publics ou privés en présence. Dans ces cas, le juge est conduit à mettre en balance les effets négatifs de la rétroactivité et les inconvénients liés à une mise en échec totale ou limitée de l'annulation, au regard des exigences de la légalité et du droit à un recours effectif. S'il découle de cette confrontation en forme de bilan, que les effets de la rétroactivité sont plus importants, le juge pourra à titre exceptionnel moduler les effets de la décision rendue. Le Conseil d'Etat s'est reconnu progressivement divers pouvoirs garantissant que le respect du principe de légalité en laissant rétroagir l'annulation, ne va pas porter atteinte à un autre principe, celui de la sécurité juridique<sup>58</sup>. C'est ainsi qu'il en est venu finalement à admettre qu'il puisse être dérogé à l'effet rétroactif des décisions d'annulation pour en pallier

---

<sup>56</sup> Divers procédés ont été imaginés y compris par le juge, pour éviter l'annulation lorsque celle-ci ne s'impose pas ou comporterait des conséquences excessives. Le recours à la pratique déplorable des lois de validation a été précédemment évoqué. De même ont été mentionnées les pratiques telles que : les réserves d'interprétation pour supprimer l'illégalité lorsque l'annulation serait matériellement néfaste (C.E., 29 octobre 2004, Sueur et autres) : la substitution de base légale consistant à neutraliser un motif illégal, ou la substitution de motif, si l'annulation se révèle inutile puisque l'administration pourrait prendre légalement la même décision, le requérant étant ainsi dispensé d'engager un nouveau procès perdu d'avance : la théorie des vices non substantiels (C.E., Ass., 23 décembre 2011, Danthony). Sur ces points, M. GUYOMAR et B. SEILLER, op. cit., pp. 436-437-438, ces auteurs ajoutent cependant, que « Le refus d'annuler l'acte illégal doit être utilisé avec la plus grande retenue : il en va de la crédibilité de la justice administrative ». Ce qui signifie que, pour louable que soit tout procédé permettant de « valider » ou « régulariser » un acte entaché d'irrégularité, pour éviter de nouveaux procès inutiles, le recours à ces procédés ne doit pas déboucher sur des effets pervers sapant la confiance des justiciables.

<sup>57</sup> Elle permet de considérer que l'annulation de la nomination irrégulière d'un fonctionnaire est sans effet sur les actes accomplis durant l'exercice de ses fonctions : C.E., 2 novembre 1923, Association des fonctionnaires de l'administration centrale des postes et télégraphes et sieur Bousquié. De même, en raison des conséquences déstabilisantes de certaines annulations, le Conseil d'Etat a considéré que l'annulation d'un acte réglementaire n'affecte pas les décisions individuelles créatrices de droits prises sur son fondement et devenues définitives : C.E., Sect., 1<sup>er</sup> avril 1960, sieur Quériaud. Se reporter à J. ARRIGHI de CASANOVA, « Les habits neufs du juge administratif », in Mélanges en l'honneur de D. Labetoulle (précité), p. 13.

<sup>58</sup> C.E., Ass., 27 juillet 2001, Titran

les conséquences manifestement excessives (C.E., Ass., 11 mai 2004, Association Agir contre le Chômage (AC !)). Le juge peut donc décider à propos de l'acte déféré, « soit que tout ou partie des effets de cet acte antérieurs à son annulation devront être regardés comme définitifs, soit même le cas échéant, que l'annulation ne prendra effet qu'à une date ultérieure que le juge détermine »<sup>59</sup>. A la différence du contentieux de l'excès de pouvoir où le juge apprécie la légalité de l'acte à la date de sa signature, d'où découle en principe l'effet rétroactif qui rend la modulation moins aisée, en matière de plein contentieux la modulation des effets temporels de l'annulation est facilitée, par le fait que le juge apprécie la légalité de l'acte au jour où il se prononce<sup>60</sup>.

Par conséquent, le temps n'est plus où le juge administratif n'avait le choix qu'entre annuler un acte ou rejeter le recours. Depuis l'arrêt Association AC précité, au nom de la bonne administration de la justice et dans l'intérêt de la sécurité juridique, le juge dispose d'une prérogative nouvelle, lui permettant de maîtriser l'effet rétroactif des annulations, contribuant ainsi de manière pragmatique au respect de la chose, jugée, en remédiant à certaines causes d'inexécution ou de mauvaise exécution. Car il serait injuste de couvrir d'un même opprobre toutes les inexécutions. Si l'obligation d'exécuter ne peut être écartée en raison de simples difficultés d'exécution<sup>61</sup>, ou de considérations de pure opportunité<sup>62</sup>, et si la lenteur dans l'exécution peut avoir certaines justifications<sup>63</sup>, les situations les plus problématiques peuvent trouver leur solution grâce à la faculté reconnue au juge de moduler les effets temporels de l'annulation dont il use désormais régulièrement<sup>64</sup>. Il est vrai que l'arrêt qui a inauguré cette jurisprudence est intervenu dans un contexte favorable<sup>65</sup>. Par ailleurs, cette avancée jurisprudentielle a été facilitée par la prise en considération du droit communautaire. En effet, la Cour de justice de la Communauté Européenne se reconnaissait le pouvoir « en ce qui concerne les règlements », de les annuler « en indiquant si elle l'estime nécessaire » ceux de leurs effets qui doivent être considérés comme définitifs<sup>66</sup>.

---

<sup>59</sup> Cité in R. CHAPUS, op. cit., p. 1074.

<sup>60</sup> C.E., 21 janvier 2002, Ministre de l'aménagement du territoire c/Société Schweppes France.

<sup>61</sup> C.E., Sect., 1970, Commune de Batz-sur-mer.

<sup>62</sup> C.E., 8 Janvier 1961, Rousset.

<sup>63</sup> En raison de la complexité des opérations nécessaires à l'exécution, et si celle-ci implique l'intervention de plusieurs ministères ou de services différents.

<sup>64</sup> C.E., 12 décembre 2007, Sire.

<sup>65</sup> R. CHAPUS, op. cit., p. 1075, qui relève que les annulations étaient dues à un vice de procédure, créant un vide juridique rétroactivement, perturbant gravement le fonctionnement de l'assurance-chômage, au détriment des intérêts et des intentions des requérants.

<sup>66</sup> Eod. loc. et art. 231 du Traité C.E.E.

### **§ 3. L'accompagnement de l'administration dans la mise en œuvre de la chose jugée**

L'obligation d'exécuter la chose jugée peut se heurter à des difficultés réelles et l'administration peut de bonne foi être dans l'incertitude sur les suites à donner aux jugements. Au nombre des remèdes à l'inexécution qui ont été imaginés au cours des décennies passées, il convient de mentionner d'une part le rôle essentiel joué par la Section du Rapport et des Etudes, et d'autre part la contribution du Médiateur de la République. Ces deux institutions permettent, chacune à sa manière, d'inciter à l'exécution.

#### *A – LA SECTION DU RAPPORT ET DES ÉTUDES DU CONSEIL D'ÉTAT : RÔLE ET ÉVOLUTION*

La solution aux problèmes posés par la meilleure efficacité des décisions juridictionnelles, a été très naturellement et d'abord recherchée dans des procédés indirects, non contraignants, de pression et d'accompagnement de l'administration dans la mise en œuvre des jugements. Ce fut l'objet du décret du 30 juillet 1963 qui a créé au sein du Conseil d'Etat une formation administrative, la Commission du Rapport, érigée ensuite en Commission du Rapport et des Etudes (décret du 28 janvier 1969), puis en Section du Rapport et des Etudes, dont les attributions ont été progressivement étendues et les activités augmentées par une série de textes successifs<sup>67</sup>. Institué à l'origine pour aider à l'exécution des seuls arrêts du Conseil d'Etat, le système a été rendu applicable aux jugements des tribunaux administratifs, puis étendu à toutes les autres juridictions administratives, pour l'exécution de toutes leurs décisions.

Cette formation du Conseil d'Etat est chargée d'apporter son aide à l'exécution des décisions juridictionnelles, grâce à des procédures reposant essentiellement sur l'information, la persuasion, la pression morale exercée sur l'administration. Le décret de 1963 lui a d'abord confié le soin de répondre aux demandes d'éclaircissement des ministres intéressés et aux réclamations des requérants. Au fil des années, la Section du Rapport et des Etudes est devenue une formation très active et importante au sein du Conseil d'Etat, comme le prouvent les études menées par elle qui influencent fortement la législation, son action au plan international, ainsi que la masse des affaires traitées par elle. Son Rapport annuel au gouvernement et au parlement, rendu public depuis 1987, donne un aperçu fort instructif de l'État des relations entre la justice administrative et les diverses administrations. On a pu dire que « sur le terrain de l'exécution ... la Commission puis la Section du Rapport et des Etudes ont constitué un premier pas essentiel

---

<sup>67</sup> Décrets du 28 janvier 1969, du 26 août 1975, des 24 mars et 22 novembre 1976, du 12 mai 1981, du 24 janvier 1985, du 2 septembre 1988. Sur les origines et l'évolution de l'institution, M. GJIDARA, op. cit., p. 329 et s.; J. CHAPUISAT, « Une nouvelle Section au Conseil d'Etat : la Section du Rapport et des Etudes », in Etudes et Documents du Conseil d'Etat, 1984 - 1985; J.P. COSTA, « Une nouvelle section au Conseil d'Etat, la Section du Rapport et des Etudes », in A.J.D.A., 1985, p. 265.

dans la prise en compte de ce problème, avec une palette de moyens allant de l'assistance et du conseil à la stigmatisation »<sup>68</sup>.

Ainsi, depuis 1963 devant le Conseil d'Etat et depuis 1969 et 1988 devant toute juridiction administrative, l'administration peut demander à toute juridiction administrative le sens de sa décision, sa portée, ainsi que les modalités pratiques de son exécution. La réponse incombe, au Conseil d'Etat à la Section du Rapport et des Etudes, et dans les autres juridictions administratives au président, qui peut désigner un rapporteur ou le cas échéant saisir la Section du Rapport et des Etudes. Compte-tenu du rôle joué par cette dernière, notamment depuis les textes intervenus en 1980 et 1995 sur les nouveaux pouvoirs du juge administratif et de l'ambiguïté qui pouvait en résulter, une réforme du Livre IX du Code de Justice Administrative a été envisagée, afin que « les diligences de la Section du Rapport et des Etudes conservent un caractère exclusivement non juridictionnel »<sup>69</sup>. Cette réforme est intervenue en 2012 (décret du 28 septembre 2012, J.O. du 29 septembre 2012), modifiant ledit Livre IX dans sa partie réglementaire relative aux procédures d'exécution des décisions du Conseil d'Etat<sup>70</sup>.

## *B – LES MODALITÉS D'ACCOMPAGNEMENT*

La Section du Rapport et des Etudes peut intervenir, soit sur demande émanant de l'administration soit sur la réclamation d'un requérant, mais en outre elle « encourage ou mène elle-même de façon informelle des médiations dans quelques cas où l'exécution d'un jugement suppose des efforts d'imagination au-delà de la simple application de la décision juridictionnelle »<sup>71</sup>.

La procédure devant la Section du Rapport et des Etudes obéit à un double souci d'efficacité et de rapidité, utilisant la persuasion, s'appuyant sur son autorité morale, recourant aux échanges de correspondances, aux conversations téléphoniques, aux contacts directs. Mais cela peut aussi conduire à agir auprès des autorités hiérarchiques ou de tutelle, ou à utiliser la stigmatisation, voire même à préconiser in fine des mesures plus contraignantes.

### *1°/ La demande d'éclaircissement.*

La Section du Rapport et des Etudes peut être saisie, sur le fondement de l'article R 931 - 1 du C.J.A, d'une demande émanant de l'administration à laquelle il appartient d'exécuter une décision de juridiction administrative et souhaitant

---

<sup>68</sup> J.M. SAUVÉ, « Etat de droit et efficacité », in A.J.D.A., N° Spécial juillet-août 1999 (précité) p. 127.

<sup>69</sup> Rapport Public du Conseil d'Etat 2012, La Documentation Française, p. 121. Egalement, D. CHABANOL, op. cit., pages 1076 et 1079.

<sup>70</sup> Cela concerne le Comité restreint de 6 membres (représentant la Section du contentieux, celle du Rapport et des Etudes, et d'autres formations du Conseil d'Etat). Rapport Public du Conseil d'Etat 2013, p. 156.

<sup>71</sup> J.P. COSTA, op. cit., in A.J.D.A., N° Spécial, 1995, p. 230. L'auteur mentionne également un « Guide de l'exécution » du Ministère de l'intérieur rédigé en 1993 auquel la Section du Rapport et des Etudes a contribué, et destiné aux collectivités locales.

être éclairée sur les modalités de son application. Cette procédure est centrée sur le Conseil d'Etat et la Section du Rapport et des Etudes, et offre la possibilité d'obtenir des explications sur la mise en œuvre d'une décision prononcée à l'encontre d'une personne publique par une juridiction administrative générale ou spécialisée. Initialement réservée aux « ministres intéressés », cette procédure a été étendue aux « autorités intéressées » (décret du 4 mai 2000), y compris les exécutifs locaux et les autorités administratives indépendantes. Elle permet d'éclairer l'administration lorsque de réelles difficultés propres au litige résultent de ce que la décision est intervenue dans une matière complexe, ou qu'elle fait application d'une réglementation nouvelle, ou qu'elle peut être elle-même obscure ou ambiguë. La demande donne lieu à la désignation d'un rapporteur, chargé sous l'autorité du président de la Section de fournir les éclaircissements souhaités, sous forme de lettre à l'administration qui a formulé la demande, et qui seule peut autoriser la diffusion de cet avis néanmoins dépourvu de force contraignante.

Les rapports publics du Conseil d'Etat notent que certaines demandes d'éclaircissement n'entrent pas dans le champ de cette procédure ni dans les attributions de la Section du Rapport et des Etudes. En effet, celle-ci n'a pas pour vocation « d'être le conseiller juridique des requérants »<sup>72</sup>. D'autres demandes visent en réalité et insidieusement à atténuer l'impact d'une décision rendue au détriment de l'administration demanderesse, ou à « conforter son analyse vis-à-vis des requérants par celle de la Section du Rapport et des Etudes, quant aux conséquences de la décision de justice »<sup>73</sup>.

### *2°/ La procédure d'aide à l'exécution.*

L'aide à l'exécution se présente également comme un mécanisme d'accompagnement, assuré par les juridictions concernées, agissant non pas en tant que juges mais en tant qu'autorités administratives. Cette procédure est destinée à jouer à un stade plus avancé en cas de difficulté d'exécution (Art. R 931-2 du C.J.A.). Initialement réservée à la Section du Rapport des Etudes, et quelle que soit la juridiction dont émanait le jugement, la procédure a été décentralisée (décret du 3 juillet 1995). Les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel répondent donc aux demandes relatives à leurs propres décisions (art. L 911-4 et R 921-1 du C.J.A.). Saisies de la demande, ces juridictions interviennent par leur président ou le rapporteur qu'il désigne, pour accomplir « toutes les diligences qu'ils jugent utiles »<sup>74</sup>. Au-delà des parties, toutes les personnes concernées, y compris des tiers à l'instance initiale, peuvent saisir la juridiction, afin qu'elle

---

<sup>72</sup> A propos de la demande d'un maire désireux d'être éclairé sur l'application d'un jugement à de futurs permis de construire, Rapport Public 2014, p. 148.

<sup>73</sup> Rapport public 2012, p. 119.

<sup>74</sup> Le décret du 15 mai 1990 modifiant celui du 31 juillet 1963, permettait au président de la Section du Rapport et des Etudes, soit de désigner un rapporteur, soit de confier le soin d'obtenir l'exécution au président de la cour administrative d'appel ayant rendu l'arrêt, ou dans le ressort de laquelle se situe le tribunal administratif ayant rendu le jugement dont l'exécution est demandée. En effet, la cour d'appel étant plus proche du terrain peut souvent agir avec une souplesse et une rapidité accrues. La décentralisation opérée ultérieurement a donc été plus radicale.

les aide à déterminer les modalités d'exécution <sup>75</sup>. Pour les demandes relevant du Conseil d'Etat, c'est la Section du Rapport et des Etudes qui est saisie, tant par les ministres intéressés souhaitant faire éclairer leurs services, que par les requérants bénéficiaires de la décision juridictionnelle dont l'exécution suscite des difficultés. La demande d'aide (présentée sans frais ni avocat obligatoire), ne peut être déposée qu'après expiration d'un délai d'attente de 3 mois en principe, nécessaire à l'exécution et pour éviter les réclamations prématurées. Mais elle peut être présentée sans délai si l'administration se refuse expressément à exécuter, ou lorsque la décision juridictionnelle a prescrit une mesure d'urgence. La première phase du traitement de la demande consiste pour le rapporteur à instruire la demande selon une procédure informelle (par courriers ou entretiens directs) et à accomplir toutes les démarches utiles. A l'issue de cette phase, soit la demande est classée si elle a été satisfaite ou si elle est jugée infondée, soit une seconde phase juridictionnelle est enclenchée (voir infra) : par la saisine de la Section du contentieux à l'initiative du président de la Section du Rapport et des Etudes s'agissant du Conseil d'Etat (art. R. 931-7), ou bien par une ordonnance du président devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel (art. R. 921-6). Les mesures d'exécution par voie juridictionnelle peuvent aller jusqu'au prononcé d'une astreinte (art. R 921-6) pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Devant le Conseil d'Etat une procédure d'astreinte d'office peut même être ouverte par le président de la Section du Contentieux, à la demande du président de la Section du Rapport et des Etudes, et après avis du Comité restreint <sup>76</sup>.

Il convient de noter que les mesures prises à l'issue de la première phase dans le cadre de l'aide à l'exécution et tendant à l'exécution de la chose jugée, ne sont ni de nature juridictionnelle, ni susceptibles d'être contestées <sup>77</sup>.

### *C – L'ACTIVITÉ D'ACCOMPAGNEMENT : APERÇUD'ENSEMBLE*

En cas de mauvaise volonté manifeste et persistante, la Section du Rapport et des Etudes peut en faire état au rapport annuel du Conseil d'Etat. Sa lecture révèle que sa montée en puissance a été impressionnante. Si la tendance au règlement en phase non juridictionnelle des affaires se confirme au cours des dernières années, il faut aussi constater que les demandes d'éclaircissement de la part de l'administration sont stables et que cette procédure est relativement peu utilisée : 4 en 2009, 7 en 2010, 11 en 2011, 9 en 2012 et 2 en 2013. En revanche, les réclamations des requérants ont connu une forte augmentation. Alors que leur nombre était de l'ordre de la vingtaine par an dans les dix premières années, leur

---

<sup>75</sup> C.A.A., Paris, 28 janvier 2005, Lemétayer.

<sup>76</sup> Sur décision du président de la Section du Rapport et des Etudes, le Comité restreint mentionné à l'art. R. 931-6 peut être saisi pour avis : soit à la suite d'une demande d'éclaircissement, soit sur une demande d'aide à exécution d'une décision rendue par le Conseil d'Etat ou une juridiction administrative spécialisée, soit lorsque le Conseil d'Etat est saisi d'une demande d'astreinte. Seuls les cas les plus délicats lui sont soumis. Rapport public 2013, p. 156.

<sup>77</sup> C.E., 22 décembre 2000, Colombeau.

nombre s'est considérablement accru à partir de 1977, lorsque la notification des jugements et arrêts a mentionné la possibilité ouverte depuis 1963. De l'ordre de la centaine depuis 1975, le nombre des réclamations a triplé en 1980-1981, pour se monter à 600 en 1987, puis à 800 en 1989, atteignant le millier en 1993<sup>78</sup>.

Pour les cinq dernières années et en matière de suivi d'exécution, l'activité du Conseil d'Etat, des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel a été la suivante : - pour les affaires enregistrées, 1.956 en 2009, 2.017 en 2010, 2.069 en 2011, 2.159 en 2012, 2.345 en 2013 : - pour les affaires réglées, 1.849 en 2009, 1.914 en 2010, 2.016 en 2011, 2.577 en 2012 et 2.280 en 2013. Evidemment ces chiffres sont à rapporter au nombre total des recours. En données brutes pour 2012 et 2013 il y a eu 9.450 et 9.480 affaires enregistrées au Conseil d'Etat, pour 28.557 et 29.034 dans les cours administratives d'appel, et pour 182.244 et 181.200 dans les tribunaux administratifs. Ces chiffres ne tiennent pas compte de l'activité de la trentaine de juridictions administratives spécialisées. On peut donc dire que les réclamations, malgré leur nombre en augmentation, ne représentent qu'une infime partie de l'ensemble de tous les contentieux administratifs confondus, même si l'on considère que seules les décisions favorables aux requérants sont susceptibles de donner lieu à réclamation. En outre, il faut tenir compte des réclamations qui se révèlent infondées ou non recevables.

Quant aux domaines où les cas d'inexécution ou de difficultés d'exécution sont les plus fréquents : cela concerne la fonction publique et le contentieux des étrangers. D'autres contentieux sont dans une moindre mesure générateurs de demandes d'exécution : notamment celui de l'urbanisme et celui des marchés publics. Les collectivités locales sont souvent concernées par ces réclamations, et c'est à leur sujet que les manifestations de mauvaise volonté sont les plus fréquentes, notamment à propos des évictions annulées d'agents publics impliquant des réintégrations avec reconstitutions de carrières. Mais il a fallu aussi constater récemment des difficultés à obtenir l'application complète des condamnations pécuniaires, dont le règlement avec les intérêts légaux n'est pas toujours spontané<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> Parallèlement, les demandes d'éclaircissement étaient de l'ordre de la quinzaine à partir de 1989, mais les demandes d'astreinte sont passées de 7 en 1983-1984, 69 en 1989, à 169 en 1993. Au cours des dernières années le nombre des procédures d'astreinte a été de 38 en 2009 (dont 3 liquidations), 43 en 2010 (dont 6 liquidations), 38 en 2011 (dont 9 liquidations), 50 en 2012 (dont 19 liquidations), 32 en 2013 (dont 13 liquidations). Ces chiffres représentent les demandes d'aide à exécution enregistrées à la Section du Rapport et des Etudes.

<sup>79</sup> Rapport public 2014, p. 143, qui relève une certaine méconnaissance de la procédure de règlement forcé et la difficulté parfois à obtenir la preuve de paiement.

## II - LES PROCÉDÉS COERCITIFS À L'APPUI DE LA CHOSE JUGÉE

L'administration est tenue d'exécuter dans un sens précis les décisions du juge administratif, lorsque celui-ci s'est prononcé sur le fond. Il est heureusement exceptionnel qu'elle ne respecte pas les termes des décisions de justice, mais lorsque c'est le cas cela concerne principalement les jugements d'annulation. A ces situations anormales, des mesures palliatives ont été apportées en jurisprudence, destinées à surmonter les difficultés d'exécution. Mais cela ne suffit pas à remédier à la violation consciente et délibérée de la chose jugée, qui est souvent le fait des collectivités locales et surtout des plus petites d'entre elles<sup>80</sup>. L'extension de leurs compétences, une mauvaise interprétation de leur libre administration, ainsi que la méconnaissance et la complexité du droit, la mauvaise organisation des services, l'incompétence des personnels, les contraintes financières, l'inertie ou l'obstination en invoquant à tort le caractère électif des autorités locales, peuvent expliquer la dégradation du respect des décisions juridictionnelles au niveau local. Mais si exceptionnelles soient-elles, la mauvaise exécution ou l'inexécution ne sont pas admissibles.

### § 1. La progressive émergence des pouvoirs de contrainte du juge administratif

#### A – LE REFUS TRADITIONNEL D'ENJOINDRE À L'ADMINISTRATION

En annulant ou en condamnant, le juge se contente de « dire le droit » et de reconnaître le bien fondé d'une prétention. Son refus d'adresser des injonctions à l'administration, jamais clairement justifié et obéissant surtout à des considérations d'opportunité, n'était cependant pas dépourvu de pertinence. En effet, l'administration en tant qu'elle assume une mission d'intérêt général, qu'elle exerce des activités spécifiques et que les buts poursuivis lui sont propres, se trouve dans une situation juridique différente de celle d'un simple particulier. De ce point de vue, enjoindre à l'administration serait se substituer à elle, en méconnaissance de la séparation des pouvoirs. Il est vrai que l'injonction qui tire les conséquences du jugement a un caractère plus autoritaire que la simple annulation ou la condamnation. Mais en s'abstenant de le faire, le juge s'expose à ce que le jugement reste sans effets concrets, ou que l'administration persiste dans son comportement, allant jusqu'à défier le juge en édictant parfois des mesures directement contraires à la chose jugée<sup>81</sup>.

<sup>80</sup> Mais quand un ministre laisse subsister une situation anormale en ne prenant pas la mesure générale découlant d'une décision de justice, conduisant des milliers de particuliers à intenter des procès relatifs à la même difficulté alors que leur issue est connue d'avance, cela équivaut à une obstruction et même à un chantage et constitue une manière indirecte de méconnaître la chose jugée.

<sup>81</sup> C'est l'hypothèse classique et - très ancienne - du maire qui suspend par dix mesures successives toutes aussi irrégulières, un agent local dont le juge avait annulé l'éviction : C.E., 23 juillet 1909 et 22 juillet 1910, Fabrègues. C'est aussi le cas plus récent du maire qui délivre un permis identique à celui qui a été suspendu par le juge : C.E., 11 décembre 1991, Association Douras Environnement. Ce qui n'est pas supportable de la part d'une autorité locale, l'est encore moins s'agissant d'un gouvernement qui révoque

Mais selon un principe considéré comme d'ordre public<sup>82</sup>, les conclusions aux fins d'injonction ont été considérées comme irrecevables. Ce qui n'était qu'une autocensure du Conseil d'Etat en la matière a été réaffirmé jusqu'à une date récente, même si prononcer une injonction n'est « rien d'autre que l'explication des obligations résultant de la chose jugée »<sup>83</sup>. En l'absence de justification de cette autolimitation, tout se passait comme si celle-ci n'était que la contrepartie de l'extension progressive du contrôle juridictionnel, alors que l'on pouvait tout aussi bien considérer que l'absence même de justification formelle et précise, n'était que la confirmation du caractère infondé de cette exclusion. C'est pourquoi l'on a pu y voir un aveu de faiblesse de la part du juge, qui « ne veut pas prendre le risque d'être désobéi ou publiquement contredit »<sup>84</sup>. C'est donc plutôt le risque de voir l'injonction tenue en échec, avec pour corollaire la perte de son autorité morale, qui expliquait le refus du juge administratif de donner des ordres explicites à l'administration.

### *B - LA PRATIQUE SÉLECTIVE DE L'INJONCTION ET SON APPLICATION PARTIELLE À L'ADMINISTRATION*

Le pouvoir d'enjoindre n'étant pas un pouvoir qui n'appartiendrait pas par nature au juge administratif, celui-ci s'est toujours reconnu le droit d'user des injonctions à l'égard des personnes privées ordinaires<sup>85</sup>, alors qu'il se l'interdisait à l'encontre de l'administration.<sup>86</sup> Mieux encore, ce juge se reconnaissait même sans texte le droit de condamner une partie privée à une astreinte ou sous sa menace, notamment lorsque l'administration ne disposait pas des pouvoirs lui permettant de parvenir au même résultat<sup>87</sup>. Le Conseil d'Etat a considéré que la condamnation sous astreinte des personnes privées résulte des pouvoirs généraux du juge et a fait de cette faculté un principe du droit d'origine jurisprudentielle<sup>88</sup>.

---

un haut fonctionnaire, le remplace illégalement en modifiant la réglementation, conduisant à une nouvelle révocation à seule fin de faire échec à la chose jugée : C.E., 27 octobre et 1<sup>er</sup> décembre 1961 et C.E., Ass., 13 juillet 1962, Bréart de Boisanger. Le juge ne peut qu'annuler de manière répétitive pour détournement de pouvoir, les mesures visant à faire échec aux précédentes annulations.

<sup>82</sup> C.E., 17 avril 1963, Faderne.

<sup>83</sup> R. CHAPUS, op. cit., p. 964, qui ajoute qu'en prononçant de telles injonctions « le juge ne fait que continuer à juger. En d'autres termes, il ne fait que continuer à s'acquitter de sa fonction juridictionnelle ».

<sup>84</sup> O.GOHIN, op. cit., p. 392.

<sup>85</sup> C.E., Ass., 26 février 1965, Société du Vélodrome du Parc des Princes ; C.E., 4 février 1976, Elissonde.

<sup>86</sup> C.E., 27 janvier 1933, Le Loir.

<sup>87</sup> C.E., Sect., 13 juillet 1956, Office public d'habitations à loyer modéré de la Seine. Mais la demande de l'administration au juge administratif de prononcer une injonction à l'encontre d'une personne privée est irrecevable, lorsque les pouvoirs publics sont eux-mêmes en mesure de prendre les décisions nécessaires : C.E., 30 mai 1913, Préfet de l'Eure.

<sup>88</sup> C.E., Ass., 10 janvier 1974, Barre et Honnet. Pour le président R. ODENT, « il est dans la nature de la fonction juridictionnelle que le juge puisse prononcer une astreinte pour l'exécution de ses décisions », Cours de contentieux administratif, p. 1285.

Toutefois, vis-à-vis de l'administration comme de toute partie au procès, le juge s'est très tôt reconnu le droit d'adresser des injonctions d'instruction<sup>89</sup>. Dans le cadre de l'instance en effet, le juge n'a pas hésité à donner des ordres à l'administration, lui prescrivant par exemple de communiquer toute pièce ou justificatif nécessaire au règlement du litige, en toute matière et tant en contentieux de pleine juridiction que d'excès de pouvoir. Il s'autorisait même à aller au-delà de l'injonction d'instruction, y compris envers des personnes publiques, en matière de protection du domaine public.

Un premier pas a été franchi par le législateur avec la loi du 24 décembre 1976, étendant les pouvoirs du Médiateur de la République (institué par la loi du 3 janvier 1973), et l'autorisant à remédier à l'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée, en adressant à l'administration une injonction. Si la force de persuasion attachée à ses avis pouvait suffire à remédier à la « maladministration » et au mauvais fonctionnement des services publics, l'injonction non juridictionnelle qui lui a été attribuée avait vocation à obtenir l'exécution des jugements dans un délai fixé. Mais cette injonction était dépourvue de sanction si elle n'était pas suivie d'effet, et l'inexécution persistante ne pouvait faire l'objet que d'un rapport spécial publié au journal officiel, à titre de dénonciation publique de la collectivité ou du service concerné. La saisine du Médiateur n'excluant pas celle de la Section du Rapport et des Etudes, leurs efforts ont été conjugués et ont pu aboutir après injonction (mais en 1994 seulement) à la publication du premier rapport spécial, obtenant ainsi le règlement d'une difficile affaire en dépit de la mauvaise volonté manifeste de deux collectivités publiques à exécuter une décision de justice<sup>90</sup>. Au Médiateur de la République a succédé le Défenseur des droits (loi du 23 juillet 2008), qui peut faire toute recommandation en matière de respect des droits et libertés, qui englobent le droit à l'exécution de la chose jugée.

Toutes ces procédures se révélant insuffisantes, il fallait franchir une nouvelle étape en sortant des blocages jurisprudentiels, et c'est le législateur qui a mis en place de véritables procédures de contrainte.

## **§ 2. L'attribution et la généralisation des pouvoirs d'exécution du juge administratif.**

L'exécution de ses décisions étant devenue un objectif prioritaire, le juge administratif s'est vu attribuer par la loi les pouvoirs qu'il hésitait à exercer de son propre chef. Désormais, les moyens de contrainte qui lui ont été accordés sont devenus les garanties manquantes de l'exécution complète des décisions juridictionnelles rendues à l'encontre des « personnes morales de droit public et des organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public » (Livre IX du C.J.A.).

---

<sup>89</sup> C.E., Sect., 1<sup>er</sup> Mai 1936, Couespel du Mesnil ; C.E., Ass., 28 mai 1954, Barel et autres.

<sup>90</sup> J.P. COSTA, op. cit., in A.J.D.A., N° Spécial 1995 (précité), p. 230. La saisine du Médiateur n'excluait pas celle de la Section du Rapport et des Etudes, qui pouvait d'ailleurs être saisie par le Médiateur lui-même.

## *A – LES ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES ET LEURS PROLONGEMENTS URISPRUDENTIELS*

Ce sont les lois du 16 juillet 1980 et du 8 février 1995, qui ont institué les mécanismes enfin susceptibles de donner leur plein effet aux principes de l'effet exécutoire des jugements et de l'autorité de chose jugée. Les nouveaux pouvoirs d'abord accordés au seul Conseil d'Etat ont ensuite été déconcentrés en bonne partie vers les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel.

*1°/ La loi du 16 juillet 1980 relative à l'astreinte*<sup>91</sup>.

Ce texte a mis en place une procédure d'astreinte destinée à aider à l'exécution d'une décision rendue par une juridiction administrative, en l'occurrence le Conseil d'Etat, unique attributaire désigné de ce seul nouveau pouvoir<sup>92</sup>. Ce procédé mis expressément et pour la première fois à la disposition du juge administratif suprême, a constitué « la première grande rupture marquant la prise de conscience par le juge administratif de la nécessité d'assurer, lorsque le besoin s'en fait sentir, le suivi de l'exécution de sa décision »<sup>93</sup>. Ce mécanisme était destiné à surmonter les refus manifestes, délibérés ou persistants de l'administration, d'exécuter une décision du juge administratif.

L'astreinte est une condamnation pécuniaire accessoire, fixée par jour (en général) de retard, en vue de garantir la bonne exécution d'un jugement (ou d'une mesure d'instruction). Ce n'est donc pas une modalité de la réparation du préjudice dû à l'inexécution. Elle est indépendante des dommages et intérêts alloués éventuellement pour le dommage susceptible d'être causé par l'inexécution, et ne se substitue pas aux intérêts moratoires dus pour paiement tardif<sup>94</sup>. N'ayant pas la nature d'une indemnité, le paiement tardif d'une astreinte ne donne donc pas lieu au versement d'intérêts<sup>95</sup>. Visant à réprimer un comportement fautif, sa fonction est principalement sanctionnatrice. Le prononcé d'une astreinte est subordonné par la loi à des conclusions à cette fin et dépend du pouvoir discrétionnaire du juge (art. L 911 - 3 du C.J.A.), qui ne l'impose que s'il la juge utile<sup>96</sup>. L'astreinte est en principe provisoire, elle peut être définitive si le juge en décide expressément ainsi. Elle peut être liquidée ou non, augmentée, réduite ou supprimée, lors de sa liquidation. Non seulement le système de l'astreinte est souple, mais les sommes

---

<sup>91</sup> Cette loi a été précisée et prolongée par les décrets du 12 mai 1981, du 11 avril 1988 et du 15 mai 1990.

<sup>92</sup> C'est un pouvoir de prononcer des astreintes, mais sans injonctions explicites en cas d'inexécution de la décision juridictionnelle : R. CHAPUS, op. cit., p. 1137.

<sup>93</sup> A. COURRÈGES et S. DAEL, op. cit., p. 339.

<sup>94</sup> C. GUETTIER, op. cit., p. 66, et art. L 911 - 6 du C.J.A.

<sup>95</sup> T.A. Versailles, 29 septembre 2006, Letailleur.

<sup>96</sup> En raison de l'urgence à régler une situation, de l'importance de la décision pour la situation personnelle du requérant, ou encore si l'enjeu économique ou juridique ou le mauvais vouloir antérieur de l'administration justifient le prononcé d'une astreinte.

dues au titre de l'astreinte ne sont versées qu'en partie au bénéficiaire du jugement, le reste étant « affecté au budget de l'Etat »<sup>97</sup>.

## *2°/ La loi du 8 février 1995 relative à l'injonction.*

Elle représente un autre pas décisif, en levant la prohibition jurisprudentielle d'adresser des injonctions à l'appui des jugements. Toutefois, l'obstacle n'est que partiellement surmonté, dans la mesure où la règle traditionnelle n'a pas été renversée, la loi ayant simplement apporté des dérogations importantes à l'interdiction dont le principe est maintenu<sup>98</sup>. En réalité, l'interdiction ne subsiste qu'à propos des injonctions demandées à titre principal et hors de toute question d'exécution de la chose jugée, toujours au nom de la séparation des pouvoirs et au motif que le juge ne doit pas s'immiscer dans l'administration active<sup>99</sup>.

Cette avancée déterminante instituant un pouvoir général d'injonction, découle à la fois du « constant et fructueux dialogue entre les juges et les professeurs »<sup>100</sup>, ainsi que de la combinaison de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg et du pouvoir d'injonction (non juridictionnelle), précédemment accordé au Médiateur<sup>101</sup>. Il est vrai qu'un pouvoir d'injonction existait aussi déjà au profit du juge des référés en matière de marchés publics<sup>102</sup>. C'était par ailleurs et également, une réponse aux problèmes liés à la lenteur (source d'inefficacité) de la justice administrative.

En même temps qu'elle autorisait l'injonction juridictionnelle, la loi a créé une seconde procédure d'astreinte à l'appui de l'injonction pour inexécution de la chose jugée. La nouveauté a résidé dans le fait qu'il a été permis au juge de délivrer une injonction assortie le cas échéant d'un délai d'exécution et d'une astreinte, par la même décision statuant au fond. Le pouvoir de contrainte accordé en 1980 au Conseil d'Etat a aussi été transposé aux autres juridictions administratives générales. Celles-ci ont pu insérer dans leurs jugements des injonctions, soit préventivement à titre dissuasif soit a posteriori en cas d'inexécution, en les assortissant éventuellement d'astreintes. Le juge administratif dégage de la

---

<sup>97</sup> Sauf si l'astreinte est prononcée à l'encontre de l'Etat lui-même, auquel cas l'intégralité de la somme liquidée est attribuée au bénéficiaire du jugement : C.E., 28 février 2001, Fédération française des masseurs kinésithérapeutes.

<sup>98</sup> C.E., 28 février 1996, Fauqueux.

<sup>99</sup> R. CHAPUS, op. cit., pp 947 à 949.

<sup>100</sup> J.P. COSTA, op. cit., in A.J.D.A., N° Spécial 1995, p. 232.

<sup>101</sup> Il est vrai que la demande de l'opinion était ancienne et se faisait insistante, et qu'en doctrine l'évolution était depuis longtemps souhaitée : sur ce point, M. GJIDARA, op. cit., pp. 316 et s. L'influence du droit comparé a aussi joué : dès 1960 la loi allemande sur les tribunaux administratifs avait institué l'action en édicition d'un acte, permettant d'enjoindre à l'administration de prendre un acte précis (Verpflichtungsklage). L'astreinte était admise depuis la même date. J.P. COSTA, dans son étude précitée, p. 232, mentionne encore la jurisprudence du Consiglio di Stato italien, permettant au bénéficiaire d'un jugement inexécuté d'obtenir un jugement d'« obtempération » tirant les conséquences d'une décision rendue sur le fond, un « Commissaire ad acta » pouvant aussi être désigné pour remédier à la carence de l'administration à prendre les mesures juridiques et pratiques qu'impliquait le jugement rendu.

<sup>102</sup> D. CHABANOL, op. cit., pp.1039-1040. et art. L 551-1 et L 551-2 du C.J.A.

tradition contentieuse clairement fixée en sens contraire, dispose d'une « procédure d'injonction concomitante au prononcé de la décision de justice »<sup>103</sup>. Libéré de ses anciens scrupules, doté d'un pouvoir d'injonction exerçable en même temps qu'il fait droit à la requête, le juge administratif peut se préoccuper davantage de l'exécution de ses décisions, identifier d'emblée les mesures nécessaires impliquées par une annulation, les expliciter dans sa décision et assortir celle-ci d'une menace de sanction pécuniaire.

A fortiori et en cas d'inexécution avérée, le juge est admis à exercer *ex-post* le pouvoir d'appréciation qui appartient à l'administration et que celle-ci n'aurait pas exercé, imposant les mesures qui auraient dû être prises par elle pour l'exécution d'une décision de justice antérieure. Telle est la conséquence à tirer de la double faute de l'administration, consistant d'abord à avoir commis une illégalité et ensuite à avoir refusé de tirer loyalement les conséquences d'un jugement sanctionnant l'illégalité initiale. Les mesures enjointes sont du même ordre que celles qui auraient dû être prises spontanément par l'administration<sup>104</sup>.

Toutefois, l'injonction telle qu'elle est définie par la loi de 1995, ne peut être prononcée que par une juridiction administrative générale et ne peut être que l'accessoire d'une décision rendue au fond. Si le Conseil d'Etat peut la décider spontanément, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel peuvent le faire seulement sur demande expresse du requérant, mais le juge saisi de conclusions en ce sens est tenu d'y satisfaire si les conditions en sont réunies<sup>105</sup>. Par ailleurs, lorsqu'il détermine les conséquences de l'annulation prononcée, le juge statue en vertu de ses pouvoirs de pleine juridiction. L'injonction peut donc être décidée dans tous les contentieux, même si celui de l'annulation est son domaine de prédilection. En matière d'injonction, le juge fait preuve de réalisme en tenant compte de la situation de droit et de fait existant à la date de sa décision.

On peut dire que cette loi a fortement contribué à transformer l'office du juge administratif, puisque par delà le seul Conseil d'Etat, les moyens accrus des juridictions administratives générales dans leur ensemble, les incitent à se préoccuper plus encore qu'ils ne le faisaient déjà de l'exécution de leurs décisions, en identifiant dès l'origine les mesures nécessaires découlant des annulations, et en explicitant la portée de leurs décisions. Il s'agit depuis cette loi et pour le juge administratif, de « faire prévaloir une conception renouvelée de son office,

---

<sup>103</sup> C. MAUGÛÉ, « Les injonctions pour exécution de la chose jugée », in Mélanges Labetoulle (précité) p. 591.

<sup>104</sup> Par exemple : - l'annulation de l'éviction illégale d'un fonctionnaire sera assortie de l'injonction de le réintégrer en reconstituant sa carrière (C.E., 29 décembre 1995, Kavvadias ; C.E., Sect., 26 février 2003, Bour) ; - l'annulation du refus d'abroger un règlement illégal est assortie de l'injonction de l'abroger (C.E., 21 janvier 1997, Calbo) ; - l'annulation du refus illégal de prendre un décret nécessaire à l'application d'une loi est accompagnée de l'injonction de l'édicter (C.E., Sect., 26 juillet 1996, Association lyonnaise de protection des locataires ; C.E., 30 décembre 2009, Département de la Seine Saint Denis).

En revanche, l'annulation d'un acte réglementaire illégal n'implique pas que le juge enjoigne à l'administration de revenir sur les décisions individuelles prises sur le fondement de cet acte, car il s'agit de litiges distincts selon la jurisprudence établie (C.E., Sect., Avis, 13 mars 1998, Mme Vindevogel).

<sup>105</sup> C.E., Sect., Avis, 30 novembre 1998, Berrad.

marquée notamment par le souci de faire œuvre pédagogique dans les motifs (de ses décisions) ... en adaptant le dispositif à ce qui paraît utile »<sup>106</sup>. Les nouvelles possibilités données aux juges, y compris en premier ressort et en appel, procurent un gain de temps appréciable, par l'aspect à la fois normatif et pédagogique de telles décisions que l'on peut considérer comme « mixtes », et qui évitent les recours contentieux répétitifs et inutiles.

### *3°/ La pratique jurisprudentielle, modérée et innovante.*

Le progrès accompli est considérable et de nature à sanctionner efficacement les dérives de l'action administrative, notamment en cas d'atteinte aux droits fondamentaux<sup>107</sup>. Le justiciable peut ainsi, en procédure de référé liberté, obtenir de son juge les mesures d'exécution nécessaires lorsque les conditions en sont réunies<sup>108</sup>.

Les juges administratifs promus juges de l'exécution saisis de conclusions en ce sens, peuvent prescrire à l'administration les mesures à prendre dans des délais qu'ils fixent et apprécient strictement, en assortissant leurs injonctions d'astreintes éventuelles. Mais le lien direct existant entre ces deux procédures contraignantes que sont l'injonction et l'astreinte, explique qu'elles restent dérogatoires et font toujours l'objet d'un refus de principe<sup>109</sup>. A cet égard, il est fréquemment rappelé qu'il a fallu 5 ans pour que la loi de 1980 sur les astreintes reçoive sa première application à l'encontre d'une commune<sup>110</sup>. Et que c'est au bout de 8 ans qu'une astreinte a été liquidée pour la première fois également au dépens d'une commune<sup>111</sup>. Si les demandes d'astreinte ont été nombreuses, elles sont majoritairement rejetées ou aboutissent à un non-lieu, car dans la presque totalité des cas la seule menace d'astreinte suffit à provoquer l'exécution. Ce qui explique que les astreintes a posteriori sont vouées à la marginalité en raison du caractère dissuasif des astreintes préventives.

En ce qui concerne la loi de 1995 donnant aux juges des pouvoirs d'injonction et permettant de rendre une justice de qualité, il aura fallu moins d'un mois pour qu'elle connaisse ses premières applications<sup>112</sup>. Mais pour autant, cela n'a pas donné lieu à une utilisation excessive à l'encontre de l'administration. L'usage plutôt modéré de l'injonction assortie d'astreinte s'explique par le fait que le juge est toujours libre de refuser d'ajouter une astreinte, qui est généralement présentée comme une sanction ultime, et qu'il lui importe d'apprécier ce que l'exécution

---

<sup>106</sup> J. ARRIGHI de CASANOVA, op. cit., p. 12.

<sup>107</sup> C.E., 4 juillet 1997, Bourezak. Egalement, F. LACHAUME, « Droits fondamentaux et droit administratif » in A.J.D.A., N° Spécial « Les droits fondamentaux », juillet-août 1998, p. 104.

<sup>108</sup> C.E., 8 novembre 2001, Kaigisiz

<sup>109</sup> O. GOHIN, op. cit., p. 396.

<sup>110</sup> C.E., Sect., 17 mai 1985, Mme Menneret.

<sup>111</sup> C.E., 2 mars 1988, S.A. Les Tennis Jean Becker. Sur ce point, J.M. SAUVÉ, op. cit., p. 127, et J.P. COSTA, op. cit., in A.J.D.A., N° Spécial 1995 (précité), p. 230.

<sup>112</sup> C.E., 27 mars 1995, Heulin : C.E., Ass., 26 mai 1995, Etna et Ministre des départements et territoires d'Outre-Mer.

implique exactement. Seules les mesures représentant la « conséquence nécessaire et directe » du jugement peuvent être enjointes et justifier l'adjonction d'une astreinte <sup>113</sup>. Les causes des décisions de rejet des mesures d'exécution sont nombreuses et font intervenir des considérations très diverses <sup>114</sup>.

Lorsqu'il prononce une astreinte qu'il considère utile, le juge va ajouter à l'injonction l'obligation pour l'administration de lui faire parvenir les actes justifiant que les mesures d'exécution ordonnées ont bien été prises <sup>115</sup>. Cela confirme que la jurisprudence a incontestablement fait preuve d'une sévérité croissante <sup>116</sup>. Plusieurs jurisprudences ont également illustré l'interprétation de plus en plus audacieuse du juge administratif des nouveaux pouvoirs conférés <sup>117</sup>.

Le régime du contentieux administratif a été profondément modifié par la loi de 1995, qui a donné une nouvelle impulsion à la jurisprudence. C'est ainsi que pour répondre au besoin et au souhait de plus grande efficacité de la justice administrative, le Conseil d'Etat a relayé l'avancée législative, en reconnaissant au juge un pouvoir d'injonction exercé sans formalisme, à la fois sans qu'il soit saisi d'une demande en ce sens et sans obligation d'y satisfaire. Cette pratique innovante a conduit le Conseil d'Etat à exercer pratiquement un « pouvoir d'injonction d'office », <sup>118</sup> dans la mesure où de son propre chef il indique à l'administration les conséquences à tirer d'une annulation. S'il considère qu'il est justifié de préciser la portée de sa décision, le juge administratif après avoir développé comme il convient les motifs de sa décision, va mentionner dans son dispositif que « l'annulation prononcée comporte à la charge de telle ou telle partie, les obligations énoncées aux motifs » <sup>119</sup>. Ce pouvoir d'injonction, en quelque sorte « additionnel » à la loi, découlant d'un pouvoir conféré par elle au

---

<sup>113</sup> C.E., 22 avril 1992, Melle Iban, et 7 janvier 1994, Epoux Ledoux.

<sup>114</sup> Soit que le demandeur entretemps a obtenu satisfaction, ou que l'exécution est en cours ; soit que le jugement d'annulation intervenu se suffit et n'implique pas de mesures d'exécution (C.E., 12 avril 1995, Bartolo) ; soit que l'exécution est rendue impossible (C.E., 27 mars 1987, Mme Laulaney) ; soit que le jugement initial a été infirmé au fond en appel (C.E., Sect., 27 novembre 1985, Gindre) ; soit que la demande ne concerne pas une décision juridictionnelle (C.E., 1<sup>er</sup> février 1984, Société de promotion et de réalisations hospitalières. Voir R. CHAPUS, op. cit., 1144.

<sup>115</sup> C.E., 24 juin 1998, Mutuelle autonome générale de l'éducation nationale : C.E., 4 avril 2001, Larsen-Bocquet : C.E., 19 mai 2006, Syndicat national des ostéopathes de France et Registre des ostéopathes de France.

<sup>116</sup> Ainsi en 1992, le Conseil d'Etat avait annulé le refus du gouvernement de prendre des décrets d'application en vue de la titularisation d'agents contractuels pourtant prévue par une loi (C.E., 24 juin 1992, Hardel). Le délai raisonnable étant dépassé à la date où les refus ont été contestés, et devant l'inertie du gouvernement, le Conseil d'Etat a pour la première fois condamné l'Etat à une astreinte de 1.000 francs par jour de retard (C.E., 11 mars 1994, Soulat) et toujours pour la première fois à l'encontre de l'Etat, la liquidation des astreintes a été prononcée à titre provisoire (C.E., 6 janvier 1995, Soulat et Boivin).

<sup>117</sup> C.E., Ass., 28 mars 1997, Fédération des familles de France (injonction au gouvernement de prendre des décrets d'application d'une loi) : C.E., 9 janvier 2004, Commune de Peille.

<sup>118</sup> C. MAUGÜÉ, op. cit., p. 608.

<sup>119</sup> R. CHAPUS, op. cit., p. 961 : C.E., Ass., 29 juin 2001, Vassilikiotis ; C.E., 27 juillet 2001 et 5 mars 2003, Titran.

juge, constitue une innovation justifiée par une préoccupation de bonne justice <sup>120</sup>.

### *B – L'UTILISATION DES POUVOIRS D'EXÉCUTION À TITRE DISSUASIF*

Pour prévenir toute éventualité d'inexécution et pour dissuader l'administration de se soustraire de quelque manière à la décision juridictionnelle, le juge peut assortir l'annulation d'une injonction prescrivant à l'administration les mesures qu'implique nécessairement la chose jugée, <sup>121</sup> en lui imposant le cas échéant de le faire dans un délai déterminé, et au besoin sous la menace d'une astreinte.

#### *1°/ Le prononcé de l'injonction a priori.*

La loi de 1995 a organisé au profit des juridictions administratives générales un pouvoir de prononcer des injonctions a priori. Ce pouvoir qui n'est pas attribué aux juridictions administratives spécialisées, appartient au président du tribunal administratif statuant même seul en certaines matières, et le Conseil d'Etat peut prononcer de telles injonctions quand il règle un litige au fond (statuant donc en compétence directe ou en appel, mais pas comme juge de cassation).

Alors que la question de l'exécution ne se pose normalement qu'après qu'une décision de justice ait été rendue, la loi permet au juge d'envisager les conséquences en même temps qu'il tranche le litige. Il s'agit d'éviter une éventuelle mauvaise mise en œuvre du jugement, en explicitant ce que doit être le comportement de l'administration en cas d'annulation d'un acte ou de condamnation. Le juge examine à la lumière des circonstances du litige, s'il estime que l'administration s'inclinera sans difficulté, ou s'il faut d'emblée exercer une pression plus ou moins forte. L'injonction peut être prononcée seule, assortie d'un délai dans lequel les obligations précises édictées devront être exécutées. Cela conduit le juge à motiver sa décision de manière à en faciliter l'exécution, en donnant des indications très circonstanciées afin que le jugement « soit un guide éclairant et fiable » <sup>122</sup>. De telles injonctions formulées *ex ante* sont devenues courantes <sup>123</sup>.

En adressant une injonction, le juge se prononce dans un contentieux de pleine juridiction. Aucun problème ne se pose si sa décision est rendue sur un recours de ce type : il lui est possible en général, du fait des pouvoirs qui sont les siens, de substituer sa décision à celle qu'il incomberait à l'administration de prendre. Or, la plupart des demandes d'injonction se rapportent à des décisions d'annulation

---

<sup>120</sup> Cela peut jouer s'agissant de décisions au fond (C.E., Sect., 25 juin 2001, Société Toulouse football club ; C.E., 11 janvier 2006, Association des familles victimes de saturnisme) ainsi qu'à propos de décisions du juge des référés (C.E., Sect., 20 décembre 2000, Ouatah ; C.E., 15 avril 2005, Société Socrate).

<sup>121</sup> C.E., 16 octobre 2001, Ternon.

<sup>122</sup> C. MAUGÜÉ, op. cit., p. 604. D'où la rédaction très pédagogique d'arrêts réglant des situations complexes : pour illustration, C.E., Sect., 22 février 2002, Dieng, et 26 février 2003, Epoux Bour.

<sup>123</sup> Assez diversifiées en matière de fonction publique, et moins diversifiées mais nombreuses dans le contentieux des étrangers (délivrance de visa d'entrée ou de permis de séjour, abrogation de mesure d'expulsion).

pour excès de pouvoir. Les conclusions à fin d'injonction peuvent alors conduire le juge à préciser les implications nécessaires d'une décision, ce qui le pousse à se placer à la date où le jugement est rendu, comme en plein contentieux, et non pas à la date d'édiction de l'acte annulé. Le pouvoir d'injonction incite donc le juge à outrepasser la frontière qui est censée séparer le recours pour excès de pouvoir du recours de pleine juridiction. De sorte qu'à l'occasion de la même décision, il exerce les pouvoirs qui sont les siens dans chacun de ces deux types de contentieux <sup>124</sup>. La loi de 1995 a conduit le juge de l'excès de pouvoir « à devenir un juge de la situation litigieuse qu'il apprécie dans son ensemble, et non plus seulement un juge de l'acte litigieux » <sup>125</sup>.

En principe, le juge n'exerce son pouvoir d'injonction que s'il est saisi de conclusions en ce sens. Mais le juge interprète soupagement cette disposition de la loi de 1995 <sup>126</sup>. Il peut aussi se dispenser d'une telle demande, notamment lorsque le jugement risque de laisser s'installer une trop grande incertitude pour les parties, et il peut préciser d'office dans les motifs de sa décision les obligations qu'implique l'annulation <sup>127</sup>. De même, il est admis qu'il appartient au juge et sans que cela lui soit demandé, d'assortir l'injonction d'un délai d'exécution, considérant que c'est là une modalité de l'injonction <sup>128</sup>. Cette liberté laissée au juge permet de tenir compte de la difficulté de l'exécution en fonction de l'affaire. Pour être recevable, la demande d'injonction doit être l'accessoire d'une décision rendue au fond, mais il est admis qu'elle puisse être présentée seulement en appel <sup>129</sup>. L'injonction doit être prononcée dès lors que le juge est saisi de conclusions en ce sens et que les conditions en sont remplies <sup>130</sup>. Étant donné que l'injonction est subsidiaire à un jugement, les conclusions en vue de la mise en œuvre des mesures d'exécution ne peuvent porter sur un litige distinct <sup>131</sup>.

## *2°/ Les modalités de l'injonction a priori.*

Lorsque le juge anticipe les problèmes d'exécution, deux situations peuvent se présenter et la procédure d'injonction présente deux degrés selon l'intensité de la pression exercée sur l'administration.

---

<sup>124</sup> A titre d'illustration assez précoce : C.E., 4 juillet 1997, Bourezak.

<sup>125</sup> C. CHARLES, « Dix ans après : à quoi a servi la loi du 8 février 1995 ? », in *Droit administratif*, N° 4/2005, p. 10.

<sup>126</sup> C.E., Sect., 26 mars 1999, Société Herz France : C.E., 4 février 2000, SGEN – CFDT de la Savoie : C.E., Sect., 5 novembre 2003 S.C.I. Les blés d'Or : C.E., Ass., 27 mai 2005, Département de l'Essonne. Le juge n'hésite pas non plus à « réinterpréter » les conclusions : C.A.A., Paris, 7 juillet 1999, Secail : C.E., 11 janvier 2006, Association des familles victimes de saturnisme.

<sup>127</sup> Décisions Vassilikiotis, et Titran précitées.

<sup>128</sup> C.A.A. Douai, 11 mai 2000, Conseil Général du Nord.

<sup>129</sup> C.E., 15 mars 1996, Commune de Saint-François : C.E., 15 mars 1999, Mme Devic : C.E., 10 octobre 2012, Office public d'habitations à loyer modéré de Châtillon.

<sup>130</sup> C.E., Sect., Avis, 30 novembre 1998, Berrad. Mais en cas d'annulation de l'acte pour vice forme, et puisque la régularisation reste possible, l'injonction peut être prononcée avec « effet différé » pour permettre cette régularisation : C.E., 11 décembre 2006, Mme Mas.

<sup>131</sup> C.E., 21 novembre 2008, Leclercq.

a) *L'injonction d'exécution*

En vertu de l'article L 911 – 1 du C.J.A. le juge apprécie lui-même les droits du bénéficiaire de la décision de justice à la date où il statue <sup>132</sup>. Dans ce cas l'administration est privée de son pouvoir d'appréciation. Elle est complètement liée et n'a aucune liberté de choix quant à la décision que le juge lui enjoint de prendre. Ici, le juge « saisi de conclusions en ce sens » prescrit « une mesure d'exécution dans un sens déterminé », lorsque le jugement implique « nécessairement » ladite mesure, et celle-ci **peut** être « assortie le cas échéant d'un délai d'exécution » <sup>133</sup>. Le contentieux de la fonction publique est le domaine de prédilection mais non exclusif des injonctions de ce genre. Dans l'octroi de ce type d'injonctions, le juge dispose d'un total pouvoir d'appréciation en fonction des circonstances <sup>134</sup>. Mais lorsque cette injonction d'exécution trouve à s'appliquer, « il n'est pas toujours aisé de déterminer quelle mesure implique l'annulation » <sup>135</sup>.

b) *L'injonction – instruction.*

L'article L 911 - 2 du C.J.A., moins fréquemment mis en oeuvre, représente une certaine limitation du pouvoir d'injonction exercé *ex ante*. Il s'agit des cas où la mesure d'exécution appelle une nouvelle instruction. Le juge se borne alors à signifier à l'autorité administrative compétente qu'elle est tenue de réexaminer le dossier. Lorsque la décision juridictionnelle « implique nécessairement » que soit prise « à nouveau une décision après une nouvelle instruction » le juge saisi de conclusions en ce sens **doit** prescrire à l'administration concernée un délai déterminé pour se conformer à l'injonction qui lui est ainsi adressée. Le réexamen du dossier par l'administration est une obligation sanctionnée par la combinaison de l'injonction et de l'astreinte (T.A. Rennes, 28 septembre 1995, Jehan et autres).

Ainsi a-t-on vu le Conseil d'Etat accorder au gouvernement un délai d'un an pour édicter des mesures indispensables à l'application d'une loi <sup>136</sup>, ou enjoindre à un ministre ayant refusé d'abroger un acte réglementaire illégal, de l'abroger ou de rectifier cette illégalité <sup>137</sup>, ou encore ordonner à l'administration de statuer

---

<sup>132</sup> C.E., 29 juillet 2002, Bourdou.

<sup>133</sup> L'injonction de l'article L 911 – 1 permet d'imposer à l'administration et dans un délai maximum le cas échéant : - soit de régulariser une illégalité externe (C.E., 11 janvier 2006, Association des familles victimes de saturnisme, précité) : - soit de procéder à l'abrogation d'un acte contraire au droit communautaire : - soit de prendre un décret dans les 3 mois (C.E., 28 avril 2006, Dellas). L'injonction d'exécution tend à obtenir la mesure qui règle le litige au fond et dans un sens précis, le juge vérifiant que la condition liée à sa « nécessité » est remplie : C.E., 17 avril 1995, Grekos.

<sup>134</sup> C.E., 7 juillet 1999, Mme Phinonson.

<sup>135</sup> D. CHABANOL, op. cit., p. 1047. Outre le cas déjà évoqué, de l'annulation de l'acte réglementaire sur le fondement duquel ont été prises des décisions individuelles qui en l'état actuel de la jurisprudence n'ont pas à être rapportées (C.E., Sect., Avis, 13 mars 1998, Mme Vindevogel, précité), il y a surtout le cas de l'annulation de mesures concernant les étrangers. Ainsi, l'annulation implique la délivrance d'un titre de séjour s'il y a violation de l'art. 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme, mais non si c'est un arrêté de reconduite à la frontière qui a été annulé (jurisprudences Berrad et Dieng précitées).

<sup>136</sup> C.E., Sect., 26 juillet 1996, Association lyonnaise de protection des locataires (précité).

<sup>137</sup> C.E., 23 octobre 2013, Fédération des entreprises de boulangeries et pâtisseries françaises.

à nouveau sur une demande de renouvellement d'un contrat à durée déterminée, après annulation du refus de renouvellement initial <sup>138</sup>.

### *3°/ La combinaison de l'injonction et de l'astreinte a priori.*

L'astreinte, d'abord centrée sur le Conseil d'Etat, a été étendue aux juridictions administratives générales <sup>139</sup>. L'utilisation de l'astreinte a priori représente l'une des plus audacieuses innovations de la loi de 1995.

Le juge apprécie librement l'opportunité de prononcer une astreinte dans le jugement lui-même, selon qu'il estime qu'il faut s'en tenir à la pression modérée, consistant à fixer un délai d'exécution sans astreinte. Mais l'article L 911 - 3 du C.J.A. l'autorise à assortir l'injonction d'une astreinte s'il est saisi de conclusions en ce sens. Il évalue son utilité ou sa nécessité en fonction des circonstances de l'affaire et de la réaction attendue de l'administration, dont il dépend que l'injonction soit prononcée seule ou s'il faut y ajouter une astreinte pour exercer une pression plus forte, mais dont le montant « ne saurait excéder celui demandé par les parties » <sup>140</sup>.

Compte tenu du lien établi entre injonction et astreinte, ces deux procédés peuvent être efficacement combinés, d'autant que l'astreinte peut être demandée pendant tout le cours du procès. Il est vrai que beaucoup de décisions se bornent à prononcer une injonction a priori non assortie d'astreinte, car l'administration est censée s'y soumettre. Par ailleurs, le juge ne s'estime pas tenu d'accéder à la demande d'astreinte, et lorsqu'elle est décidée elle ne prend en général effet qu'à compter d'un délai qui peut beaucoup varier. A quoi il faut ajouter que la liquidation de l'astreinte dépend de la seule appréciation du juge. En réalité c'est l'utilité estimée de l'astreinte qui est déterminante, et l'urgence est une autre donnée à prendre en compte pour imposer l'exécution de la décision rendue <sup>141</sup>, sans omettre l'enjeu économique ou juridique qui est au cœur de l'affaire <sup>142</sup>.

Il n'en demeure pas moins que « le pouvoir du juge de prononcer avant toute difficulté ou tout refus, des injonctions d'exécution et de les assortir d'astreintes a entièrement modifié le contexte de l'inexécution de la chose jugée » <sup>143</sup>.

---

<sup>138</sup> C.E., 9 août 2006, Maureen X.

<sup>139</sup> Pour les litiges relevant du juge unique, le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne peuvent connaître des conclusions aux fins d'injonction ou d'astreinte (C.E., Avis, 29 décembre 2000, Clauzeau).

<sup>140</sup> A. COURRÈGES et S. DAEL, op. cit., p. 341.

<sup>141</sup> Exemple : T.A. Rennes, 28 septembre 1995 Jehan et autres (précité). Dans cette affaire, l'injonction d'inscrire les requérants à l'Université est assortie d'un délai de 8 jours, avec astreinte provisoire de 500 francs par jour de retard, compte tenu de l'imminence de la rentrée universitaire.

<sup>142</sup> T.A. Paris, 30 juin 1995, Ben Guertouh, à propos de la délivrance d'une autorisation de séjour.

<sup>143</sup> R. CHAPUS, op. cit., p. 1127.

### *C – L'UTILISATION DES POUVOIRS D'EXÉCUTION À TITRE CURATIF.*

Les dispositifs du Livre IX du Code de Justice Administrative prévoient que c'est la mission du Conseil d'Etat, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs, d'assurer le suivi des demandes d'exécution des décisions juridictionnelles. En principe, c'est la juridiction dont émane la décision inexécutée qui agit, car la procédure ouverte devant le juge de l'exécution, qui ne constitue pas une nouvelle instance, ne fait que prolonger l'instance qui a conduit à la décision dont l'exécution est recherchée.

Il y a simplement un délai d'attente à observer permettant d'apprécier la réalité de l'inexécution, qui est de 3 ou 6 mois, selon que la demande est présentée à un tribunal administratif ou à une cour d'appel, ou bien au Conseil d'Etat, ce dernier pouvant être saisi d'une demande concernant ses propres décisions inexécutées ou celles des juridictions administratives spécialisées (art. R. 921 - 1 et R. 931 - 3). Mais en présence d'un refus d'exécution explicite, ou lorsque la décision inexécutée a prescrit une mesure d'urgence, la juridiction compétente peut être saisie sans délai.

#### *1°/ La procédure devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel.*

Aujourd'hui et le plus souvent, les décisions de ces juridictions sont assorties d'injonctions et parfois d'astreintes. Si la décision dont l'exécution est demandée n'a pas défini les mesures d'exécution ou si le requérant a omis de demander dans son recours initial le prononcé de mesures d'exécution, la juridiction saisie de l'inexécution pourra a posteriori formuler de telles mesures<sup>144</sup>. De même, lorsque ces mesures ont été précédemment édictées sur le fondement de l'article L 911 - 1 (injonction d'exécution), qu'elles se révèlent parfois ambiguës ou entachées d'obscurité ou qu'elles demandent à être complétées par la fixation d'un délai d'exécution ou assorties d'une astreinte, le juge saisi de l'inexécution peut y procéder à l'expiration du délai de 3 mois suivant la notification de la décision initiale.<sup>145</sup> Si en principe c'est la juridiction qui a rendu la décision qui doit en assurer le suivi, en fixant les mesures appropriées ainsi qu'un délai d'exécution, cette règle connaît deux exceptions : l'une concerne le renvoi éventuel de la demande d'exécution au Conseil d'Etat, et l'autre concerne les décisions inexécutées qui ont été frappées d'appel (art. L 911 - 4 du C.J.A.), auquel cas la demande d'exécution formulée a posteriori doit être portée devant la juridiction d'appel<sup>146</sup>.

---

<sup>144</sup> C.E., Sect., 27 janvier 1995, Melot.

<sup>145</sup> C.E., 29 juin 2011, S.C.I. La Lauzière et art. R. 921 - 1 al. 1<sup>er</sup>. Si le juge a fixé un délai à l'administration pour prendre des mesures d'exécution dans la décision initiale, la demande doit être présentée à l'issue de ce délai (art. R 921 - 1 al. 2). De même, lorsqu'une réclamation a été adressée à l'administration en vue de l'exécution de la décision initiale, et qu'elle reste sans effet, seule une décision explicite fait courir le délai de recours contentieux (art. R. 921 - 2 et R. 921 - 3).

<sup>146</sup> C.E., Avis, 13 mars 1998, Mme Vindevogel et C.E., 30 janvier 2002, Haouas. En effet, l'exécution du jugement est obligatoire en principe, nonobstant l'appel interjeté par l'administration. Mais la

Deux voies distinctes et qui peuvent se combiner, sont prévues pour l'examen de la demande d'exécution. D'une part, le président de la juridiction saisie ou le rapporteur désigné par lui, peuvent utiliser la **voie amiable** les autorisant à « accomplir toutes diligences » pour assurer l'exécution de la décision juridictionnelle qui fait l'objet de la demande. Cette voie est fermée lorsque le président estime que l'exécution a été obtenue de la part de l'administration, ou que la demande est infondée (Art. 921 - 5). Au terme de cette phase amiable, le président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel peut classer le dossier. D'autre part et en cas d'échec de la voie amiable, la **voie juridictionnelle** peut-être ouverte : soit parce que le demandeur sollicite son ouverture dans le mois qui suit la notification de la décision de classement qu'il conteste <sup>147</sup>, soit parce que le président décide par ordonnance non susceptible de recours d'ouvrir la phase juridictionnelle, lorsque l'administration n'a pas obtenu le dossier dans les 6 mois ou parce qu'elle refuse d'exécuter d'une manière ou d'une autre. La demande, jugée dans les formes habituelles et en urgence (art. R. 921 - 6), conduit au prononcé d'une injonction de prendre une décision déterminée ou d'examiner à nouveau la situation de l'intéressé, sous astreinte éventuelle à l'expiration d'un délai fixé par le juge.

Le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel saisis de la demande d'exécution de la décision à laquelle l'administration refuse de se plier, et en cas de difficultés particulières, peuvent aussi adresser le dossier au Conseil d'Etat (art. L 911 - 4 al. 3). Il est à noter qu'à la fin de chaque année, les présidents de chaque tribunal administratif et cour administrative d'appel rendent compte au président de la Section du rapport et des études, des difficultés d'exécution dont ils ont été saisis. Il en est fait état, le cas échéant, dans le Rapport public annuel du Conseil d'Etat (art. R. 921 - 8).

### *2°/ La procédure devant le Conseil d'Etat.*

Le Conseil d'Etat est responsable de l'exécution de ses décisions et de celles rendues par les juridictions spécialisées (art. 911 - 3). En outre et comme cela vient d'être dit, il peut être saisi de demandes d'exécution a posteriori sur renvoi possible par les tribunaux administratifs ou les cours administratives d'appel. En son sein, la Section du Rapport et des Etudes est notamment chargée d'accomplir toutes démarches en vue d'obtenir l'exécution des décisions de justice qui se heurtent à des difficultés.

#### *a) Le suivi de l'exécution en phase amiable.*

Les demandes d'aide à l'exécution émanant des parties intéressées peuvent être présentées à la Section du Rapport et des Etudes, à l'expiration d'un délai de 3 mois après la notification des décisions juridictionnelles restées inexécutées

---

juridiction qui aurait prononcé une astreinte est compétente pour la liquider : C.E., Avis, 30 juillet 1997. Marchal.

<sup>147</sup> C.E., Avis, 25 avril 2007, Guarirem.

(sauf urgence ou refus explicite d'exécution), ou au terme du délai fixé pour leur exécution. Les diligences utiles sont accomplies par le rapporteur désigné par le président de cette Section, et le Comité restreint existant en son sein peut être saisi pour avis (art. R 931 - 2).

Les affaires impliquant une demande d'astreinte, en exécution de décisions du Conseil d'Etat ou des juridictions administratives spécialisées, ainsi que celles renvoyées par les juridictions administratives générales (et hormis les cas où la demande peut-être réglée sans instruction ou les cas d'urgence), une fois transmises à la Section du Rapport et des Etudes sont d'abord traitées dans le cadre d'une procédure non juridictionnelle. Après examen du dossier, une note (avec les pièces jointes) est adressée au président de la Section du contentieux et ajoutée au dossier transmis à la formation de jugement (art. R 931 - 6).

*b) L'issue en phase juridictionnelle.*

Lorsque la Section du Rapport et des Etudes a été saisie de difficultés d'exécution dans le cadre de l'article R 931 - 2, son président après avis éventuel du Comité restreint, peut demander au président de la Section du contentieux d'engager une procédure d'astreinte d'office, distincte de celles ouvertes sur demandes des intéressés. Cette phase juridictionnelle est ouverte par ordonnance enregistrée au secrétariat de la Section du contentieux et doit être notifiée aux parties pour être instruite et jugée d'urgence (art. R. 931 - 7), étant donné que le dossier quitte la phase amiable pour la voie contentieuse <sup>148</sup>. Afin de préciser les dispositions de l'article R 931 - 7, le décret du 28 septembre 2012 a ajouté un article R 931 - 7 - 1, organisant et clarifiant la collaboration de la Section du Rapport et des Etudes et de la Section du contentieux en vue de la liquidation de l'astreinte <sup>149</sup>.

*3°/ Les sanctions juridictionnelles de l'inexécution : mise en œuvre et régime*

Il appartient au juge de l'exécution d'« interpréter » le jugement pour en déterminer les conséquences <sup>150</sup> et même d'apprécier le contenu des mesures d'exécution prises par l'administration <sup>151</sup>. Il a été vu précédemment, que la demande d'exécution peut aussi avoir pour objet d'obtenir une injonction de prendre certaines mesures éventuellement assorties d'une astreinte, et que le juge apprécie librement la demande et se prononce compte tenu de la situation de droit ou de fait existant au jour où il statue.

---

<sup>148</sup> C.E., 28 mai 2001, Bandesapt. Il s'agit de la première mise en œuvre de la procédure d'astreinte d'office (rarement appliquée), où le ministère de la défense s'est vu infliger une astreinte de 10.000 francs par jour jusqu'à exécution d'un arrêt rendu le 30 décembre 1998 et qui l'obligeait à édicter une réglementation en vue d'accorder la gratuité des soins thermaux à certains anciens militaires.

<sup>149</sup> La décision prononçant l'astreinte et celle qui a procédé à sa liquidation sont transmises au ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière.

<sup>150</sup> C.E., 23 novembre 2005, Société Eiffage.

<sup>151</sup> C.E., 16 février 2007, Cordier (en cas de réintégration d'un fonctionnaire après annulation de son éviction, le juge vérifie l'absence manifeste d'équivalence de l'emploi proposé) ; décision à comparer à celle du 9 février 2000, Samoy (mentionnée en note 152).

En cas de résistance à l'exécution et en l'absence d'injonction et d'astreintes prononcées a priori par le jugement lui-même, son bénéficiaire revenu devant son juge sollicitera a posteriori de lui qu'il édicte les mesures de contrainte nécessaires auxquelles l'administration devra se soumettre dans un délai donné. Comme lorsqu'elle est intervenue *ex ante*, l'injonction prononcée *ex post* au stade de l'exécution consistera à imposer à l'administration de prendre des mesures dans un sens déterminé ou de procéder à une nouvelle instruction, sans que l'injonction demandée puisse toutefois porter sur un litige distinct <sup>152</sup>.

L'astreinte quant à elle, qu'elle soit accordée sur demande ou même d'office dans certains cas, est une menace de condamnation pécuniaire de l'administration lorsqu'elle fait preuve d'un mauvais vouloir manifeste. Si elle persiste à ne pas prendre les mesures ordonnées par le juge, elle pourra être déclarée débitrice d'une certaine somme par jour de retard à prendre lesdites mesures, dans le délai imparti. Mais le prononcé de l'astreinte est loin d'être systématique, car le juge l'accorde rarement d'emblée, et la plupart des astreintes édictées a posteriori le sont plutôt à la demande des personnes intéressées par l'exécution. Le juge, qui peut donner un caractère définitif à l'astreinte (art. L 911 - 6), l'accorde presque toujours à titre provisoire, l'incertitude sur son montant final faisant partie de la dissuasion.

Ainsi l'astreinte donne lieu en principe à deux décisions : l'une qui la prononce et l'autre qui procède à sa liquidation. Dans un premier temps c'est la juridiction qui a prononcé l'astreinte qui en fixe le montant, compte tenu de son taux et de la durée de l'inexécution <sup>153</sup>. A la différence de l'astreinte accordée a priori par le juge saisi de conclusions en ce sens, et dont le montant ne peut excéder celui qui figure dans la demande, le taux des astreintes que le juge de l'exécution peut prononcer d'office est librement déterminé par lui <sup>154</sup>. Lorsqu'une astreinte est accordée par le juge, il doit fixer la date de sa prise d'effet, à défaut de quoi elle ne peut pas être liquidée <sup>155</sup>. Mais il y a aussi des hypothèses où l'astreinte peut être refusée pour diverses raisons, <sup>156</sup> et notamment pour des raisons tenant à l'intérêt général qui est toujours pris en considération par le juge dans son appréciation des

---

<sup>152</sup> C.E., 25 juillet 2008, Syndicat national des professionnels de santé au travail (remise en cause de mesures d'exécution déjà prescrites) : C.E., 9 février 2000, Samoy (contestation par un fonctionnaire du caractère équivalent de l'emploi offert après réintégration) : C.E., 22 avril 1992, Iban (demande de réparation du préjudice découlant de la mesure annulée).

<sup>153</sup> C.E., 14 novembre 1999, Communauté urbaine de Lyon.

<sup>154</sup> C.A.A. Nancy, 11 juin 1998, Helstroffer.

<sup>155</sup> Art. R 921 - 6 et C.E., 3 juin 2009, Huet.

<sup>156</sup> C.E., 27 mars 1987, Mme Laulaney (exécution devenue impossible, car la personne dont l'éviction a été annulée ne peut réintégrer son emploi, étant atteinte par la limite d'âge) : C.E., 8 avril 1994, Mme Latchumanintchetty (jugement inexécuté mais dont l'annulation en appel est certaine) : C.E., 10 février 1984, Delle Singer et C.E., 28 mai 1986, Société Notre-Dame des Fleurs (exécution en cours par l'administration sollicitant un petit délai supplémentaire, ou eu égard aux circonstances propres de l'affaire) : C.E., 7 janvier 1994, Epoux Ladoux (exécution susceptible d'être obtenue par d'autres moyens que l'astreinte).

intérêts en présence <sup>157</sup>. Dans un second temps, l'affaire est rappelée à l'audience à la demande de la partie intéressée ou même d'office, pour constater l'exécution ou l'inexécution <sup>158</sup>. Le montant final de l'astreinte n'est déterminé qu'une fois le jugement exécuté et compte tenu du délai qu'il a fallu à l'administration pour respecter ses obligations.

Lorsque, statuant d'office ou à la demande de la partie intéressée (art. L 911 - 7 et R 921 - 7), le juge constate qu'à la date de prise d'effet de l'astreinte l'inexécution a été totale ou partielle, il procède à la liquidation qui a pour objet de déterminer la somme effectivement due (art. R 921 - 7 et R 931 - 7). C'est le juge qui a prononcé l'astreinte qui est compétent pour la liquider <sup>159</sup>.

Usant de sa liberté d'appréciation, le juge tient compte de l'équité, de l'opportunité, du comportement du demandeur et de l'administration, ainsi que des difficultés qui ont pu être rencontrées. Il adapte notamment sa décision à l'attitude de la partie condamnée, ce qui lui permet, soit de diminuer le taux de l'astreinte, soit de le majorer si l'inexécution est inexcusable <sup>160</sup>, soit de décider au besoin d'office - qu'il n'y a pas lieu de procéder à la liquidation de l'astreinte si l'exécution est intervenue avant l'expiration du délai imparti <sup>161</sup>. Mais le juge peut tout aussi bien revenir sur un non-lieu à liquidation, en cas de persistance de l'inexécution <sup>162</sup>. En principe, l'astreinte est fixée à titre provisoire et peut-être révisée s'il y a lieu, la liquidation intervenant à la date de l'exécution adéquate <sup>163</sup>. Le montant de l'astreinte peut aussi ne pas être versé intégralement au bénéficiaire, une partie étant « affectée au budget de l'Etat » (art. L 911 - 8), sauf lorsque cette astreinte est due par l'Etat lui-même <sup>164</sup>. Enfin, et au terme de ce processus qui connaît donc plusieurs phases, les copies du jugement prononçant l'astreinte et de la décision qui a procédé à sa liquidation sont transmises au ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière.

---

<sup>157</sup> Le Conseil d'Etat peut estimer que l'intérêt général doit prévaloir sur celui du bénéficiaire de la décision juridictionnelle : C.E., Sect., 29 janvier 2003, Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes maritimes et commune de Clans (la démolition d'un ouvrage public irrégulièrement construit risquant d'entraîner une atteinte excessive à l'intérêt général) : C.E., Sect., 26 février 2003, Bour (prise en compte de l'intérêt général eu égard aux conséquences d'une décision de préemption annulée).

<sup>158</sup> C.E., 11 janvier 2006, Département de la Haute Corse.

<sup>159</sup> C.A.A. Lyon, 23 mars 2004, Commune d'Aubièrre.

<sup>160</sup> C.E., 19 juin 1998, Département des Bouches du Rhône.

<sup>161</sup> C.E., 27 novembre 1996, Commune de Moulins : C.E., 16 juin 1997, Mme Chaneac.

<sup>162</sup> C.E., 21 mai 2003, Petit.

<sup>163</sup> C.E., 3 avril 1996 et 24 octobre 1997, Soulat : C.E., 15 décembre 1993, Mme Bastien.

<sup>164</sup> Voir supra, note 97.

### § 3. Les mesures complémentaires de nature répressive.

Outre l'injonction et l'astreinte, deux autres régimes d'ailleurs prévus par le Code de justice administrative « peuvent jouer séparément ou cumulativement »<sup>165</sup>.

D'une part, et indépendamment de l'astreinte, l'administration peut-être sanctionnée pécuniairement pour non respect de la chose jugée et le législateur a mis en place des dispositifs permettant de forcer l'administration à payer ce à quoi elle est condamnée<sup>166</sup>. D'autre part, la personne physique qui au sein de l'administration n'a pas fait les actes nécessaires à l'exécution de la chose jugée, ainsi que la personne publique elle-même, peuvent être pécuniairement sanctionnées<sup>167</sup>.

#### *A – LA PROCÉDURE DE PAIEMENT FORCÉ.*

Ce dispositif concerne les décisions juridictionnelles prononçant une condamnation pécuniaire. Il est distinct du régime relatif au prononcé des injonctions et des astreintes.

C'est la loi du 16 juillet 1980 relative à l'exécution des jugements par les personnes publiques, qui a aménagé un mécanisme de « contrainte au paiement » visant à l'exécution automatique des condamnations pécuniaires. Lorsqu'une décision juridictionnelle est passée en force de chose jugée et qu'elle a fixé le montant de la somme à payer par l'administration, cette somme doit en principe être mandatée dans les 2 mois qui suivent la notification du jugement (art. L 911 - 9 du C.J.A.), lorsqu'il existe des crédits disponibles. Ce délai est porté à 4 mois lorsque les fonds publics sont insuffisants. La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, a déclaré ce dispositif également applicable aux décisions du juge des référés accordant une provision. La procédure de contrainte au paiement varie cependant, selon qu'elle vise l'Etat ou les collectivités locales ainsi que les établissements publics.

#### *1°/ A l'encontre de l'Etat.*

S'agissant d'une condamnation de l'Etat, et à l'expiration du délai imparti par la loi, le bénéficiaire du jugement doit le présenter au comptable compétent pour obtenir le paiement de la somme déterminée par le juge. Au seul vu du jugement le comptable est tenu de procéder au paiement, et tout agent public qui ne respecte pas les obligations que lui impose la loi, et qui est susceptible d'être jugé par la Cour de discipline budgétaire et financière, peut lui être déféré.

---

<sup>165</sup> R. CHAPUS, op. cit., p. 1136.

<sup>166</sup> Article L 911 - 10 du Code de justice administrative et article L 312 - 12 du Code monétaire et financier.

<sup>167</sup> Art. R 921-7 et R 931-8 du Code de justice administrative.

## *2°/ A l'encontre des collectivités locales et des établissements publics.*

Ces personnes publiques décentralisées (territorialement ou fonctionnellement) sont toutes soumises à des autorités de tutelle susceptibles d'intervenir dans la procédure de contrainte au paiement, en vue de l'exécution des condamnations pécuniaires prononcées contre elles.

Lorsque le refus d'exécuter est le fait de personnes publiques autres que l'Etat, l'autorité chargée du contrôle de légalité s'exerçant sur elle (c'est-à-dire le représentant de l'Etat sur place ou l'autorité de tutelle concernée), mettra en œuvre la procédure prévue par la loi à la demande du créancier et à l'expiration du délai légal. Dans le mois de sa saisine, l'autorité compétente doit mettre en demeure la collectivité récalcitrante de dégager des ressources nécessaires au règlement de la dette. Si cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet dans un délai raisonnable (1 à 2 mois selon l'importance de la somme), la dépense correspondante sera inscrite d'office au budget de la collectivité ou de l'établissement. Si le mandatement n'intervient pas dans les jours suivant l'inscription d'office, l'autorité de tutelle procédera au mandatement d'office dans le mois qui suit <sup>168</sup>. Dans l'hypothèse où la personne publique condamnée à payer ne dispose pas de ressources suffisantes, elle est mise en demeure de les créer et si à l'issue de la mise en demeure adressée à cet effet aucune ressource n'a été dégagée, l'autorité de tutelle est habilitée par la loi à « y pourvoir ». Elle pourra donc utiliser certaines ressources affectées initialement à d'autres postes de dépenses facultatives, ou procéder à une augmentation des impôts locaux, voire même décider de vendre certains biens de la collectivité ou de l'établissement concernés, dans la mesure où il s'agit de biens qui ne sont pas indispensables au bon fonctionnement des services publics. <sup>169</sup>

En cas de manquement de l'autorité de tutelle à ses obligations alors qu'elle dispose des pouvoirs nécessaires, elle commet une faute en s'abstenant d'agir alors que son intervention a été formellement sollicitée <sup>170</sup>. La responsabilité de l'Etat pourra être engagée et c'est lui qui sera substitué à la personne publique défaillante <sup>171</sup>.

## *B – LES PEINES D'AMENDES*

Le devoir des agents publics leur impose de tirer loyalement les conséquences des jugements, et il n'entre pas dans leur mission « de faire obstacle à l'exécution de la chose jugée » <sup>172</sup>, au risque de voir leur responsabilité personnelle engagée. La loi du 16 juillet 1980 a prévu un système d'amendes, d'une part contre les

---

<sup>168</sup> C.E., 6 mai 1998, Lothar. Sur les différentes étapes de la procédure, R. CHAPUS, op. cit., p. 1149. Egalement, O. GOHIN, op. cit., p. 390. ; C. BROYELLE, op. cit., p. 257 ; M. GUYOMAR et B. SEILLER, op. cit., p. 468.

<sup>169</sup> C.E., Sect., 18 novembre 2005, Société fermière de Campoloro.

<sup>170</sup> C.E., 10 octobre 1999, Société de gestion du port de Campoloro.

<sup>171</sup> Cette solution découle d'ailleurs de ce qui a été jugé par la Cour de Strasbourg : C.E.D.H., 26 septembre 2006, Société fermière de Campoloro.

<sup>172</sup> A. COURRÈGES et S. DAEL, op.cit., p. 350.

fonctionnaires qui n'ont pas procédé au mandatement des sommes qu'une personne publique a été condamné à payer, et d'autre part contre ceux dont le comportement a conduit au prononcé d'astreintes contre une personne publique. Ces amendes (dont le montant peut représenter le double du traitement annuel brut) sont prononcées par la Cour de discipline budgétaire et financière, saisie soit par le créancier en cas de manquement à l'obligation de procéder au mandatement, soit dans l'un et l'autre cas par toute autorité habilitée à le faire par le statut de cette Cour <sup>173</sup>.

*1°/ L'amende pour non exécution de la procédure de paiement forcé.*

La méconnaissance des dispositions de la loi du 16 juillet 1980 (art. 1<sup>er</sup>), relatives à la procédure du paiement forcé des condamnations pécuniaires prononcées contre une personne publique, peut conduire les fonctionnaires concernés et justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière à devoir en répondre devant elle. Les poursuites contre la personne responsable de l'inexécution de la chose jugée peuvent être engagées à l'initiative du bénéficiaire de la décision juridictionnelle, ou sur saisine par l'une des autorités habilitées par le statut de la Cour <sup>174</sup>.

*2°/ L'amende pour inexécution ayant entraîné une astreinte.*

Ce sont les mêmes amendes qui peuvent sanctionner les agents publics - y compris les élus locaux - <sup>175</sup> dont les agissements ont valu à une personne morale de droit public d'être condamnée à une astreinte pour inexécution de la chose jugée. C'est au moment de la liquidation de l'astreinte que les copies de la décision prononçant l'astreinte et de celle procédant à sa liquidation, sont adressées au ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière <sup>176</sup>. La personne poursuivie est passible d'une amende de 300 euros au minimum et dont le maximum dépend du montant du salaire brut annuel alloué à la date à laquelle la décision de justice aurait dû être exécutée <sup>177</sup>.

---

<sup>173</sup> R. CHAPUS, op. cit., p. 151. Ces dispositions, qui ne sont pas applicables aux membres du gouvernement, sont rarement appliquées : à titre d'exemple, la condamnation à 30.000 francs d'amende, d'une élue locale présidente d'un Conseil régional, à la suite de la non réintégration d'un agent irrégulièrement licencié (Cour de discipline Budgétaire et Financière, 20 décembre 2001, Janky c/Région Guadeloupe).

<sup>174</sup> Article L 313 – 12 du Code des juridictions financières, dont les termes sont repris à l'article L 911 - 10 du Code de justice administrative.

<sup>175</sup> Loi du 29 janvier 1993, qui a étendu aux autorités locales le dispositif de la loi du 16 juillet 1980.

<sup>176</sup> Art R 921 - 7 et R 931 - 8 du C.J.A.

<sup>177</sup> Art L 317 - 7 et art. 312 - 1 du Code des juridictions financières

## CONCLUSION

Au terme de cette étude, il est possible d'affirmer que le juge administratif français a intégré l'absolue nécessité d'être « de son temps », en répondant aux attentes des citoyens de pouvoir disposer d'un système de contrôle juridictionnel efficace de l'administration. La recherche de l'efficacité dans l'exécution de ses décisions a incité le juge à guider l'administration en l'éclairant au mieux sur ce qu'elle doit faire. L'évolution suivie confirme le souci du Conseil d'Etat de placer l'intervention de la juridiction administrative sous le signe de l'utilité, non seulement pour les particuliers mais aussi pour l'administration. Alors qu'autrefois le juge se contentait d'affirmer le droit, il a été conduit d'abord à chercher à expliquer et à convaincre dans un souci de pédagogie. Si le législateur a permis de franchir un pas décisif avec la loi du 16 juillet 1980 sur l'astreinte, c'est le travail de réflexion et d'exploration effectué au cours des ans par la Section du Rapport et des Etudes qui a permis de franchir une autre étape avec la loi du 8 février 1995. Cette montée en puissance s'est accentuée avec la réforme des procédures d'urgence opérée par la loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, et grâce à certaines avancées jurisprudentielles comme la modulation par le juge des effets de l'annulation pour excès de pouvoir. Sans perdre son originalité, le recours pour excès de pouvoir s'est rapproché du recours de pleine juridiction, et ces recours ont gagné en efficacité.

Les nouveautés procédurales successives à caractère plus incitatif et constituant une aide à l'exécution, ont été complétées par des mécanismes visant à exercer une pression plus forte sur l'administration, à travers l'injonction et l'astreinte prononcées soit a priori soit a posteriori dans le cadre de procédures juridictionnelles d'exécution. En cas d'inexécution persistante, des dispositifs de nature plus répressive peuvent encore jouer pour sanctionner personnellement les responsables d'inexécutions.

Les pouvoirs juridictionnels considérablement étendus et modernisés ont désormais ancré au sein de la juridiction administrative « une culture de l'exécution généralisée »<sup>178</sup>. L'administration aussi a dû intégrer cette nouvelle donne dans sa manière d'agir. Il ne fait pas de doute qu'en France, c'est l'existence d'un juge spécialisé proche de l'administration et ayant une bonne connaissance de ses méthodes, de ses missions et de ses difficultés, qui a permis l'extension des pouvoirs de ce juge dans un contexte national spécifique. C'est à cette juridiction spécialisée que les justiciables doivent de pouvoir compter sur des moyens énergiques permettant d'assurer le respect du droit à l'exécution des décisions juridictionnelles, reconnu par ce « droit des droits » qu'est la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme telle qu'interprétée par la Cour de Strasbourg<sup>179</sup>. Le droit à une bonne administration consacré par les textes qui sont au fondement de l'Union européenne est aussi un critère de l'Etat de

<sup>178</sup> J.M. SAUVÉ, « Etat de droit et efficacité » (précité) in A.J.D.A., N° Spécial, p. 128, juillet-août 1999.

<sup>179</sup> C.E.D.H., 31 mars 2005, *Matheus c/France*.

droit. Tout cela vient conforter et légitimer la mission et les pouvoirs du juge administratif, bien armé selon les termes du président Jean Marc Sauvé, « pour opérer la conciliation entre des intérêts contradictoires (l'intérêt général, l'ordre public d'un côté et les droits individuels de l'autre) et pour sanctionner ses défaillances sans paralyser son fonctionnement »<sup>180</sup>.

## LES CAUSES D'INEXÉCUTION DES DÉCISIONS DU JUGE ADMINISTRATIF ET LEURS REMÈDES

Au terme d'une évolution qui fut progressive mais néanmoins marquée par des avancées importantes de la jurisprudence elle-même, le législateur depuis 1980 et 1995 a doté la juridiction administrative française des pouvoirs les plus étendus, pour imposer à l'administration le respect des jugements rendus en sa défaveur.

L'exécution effective et complète des décisions de justice, notamment celles rendues à l'encontre des personnes publiques, est un critère important de l'Etat de droit. C'est pourquoi la panoplie des procédés destinés à éviter l'inexécution des décisions du juge administratif, qui comprenait d'abord des mécanismes incitatifs faisant appel plutôt à la pédagogie et à la persuasion, a été complétée par des mesures à caractère plus contraignant et parfois de nature nettement répressive, pouvant mettre en cause non seulement la responsabilité pécuniaire de l'administration, mais aussi et personnellement celle des agents publics qui sont à l'origine de l'inexécution.

**Mots-clés:** *France, l'inexécution des décisions du juge administratif, invidiction administrative française*

## REASONS FOR NON-ENFORCEMENT OF ADMINISTRATIVE JUDGE DECISIONS AND MEANS OF LEGAL PROTECTION IN CASES OF NON-ENFORCEMENT

After gradual development marked by significant advances in court practice, legislation has since 1980 and 1995 ensured French administration the widest powers in order to impose upon public administration the need to adhere to the court decisions brought against it.

Full and effective enforcement of court judgements, in particular those against public bodies is an important criterion for the rule of law. The breadth of procedural methods directed at avoiding the non-enforcement of administrative court decisions, includes promoting both pedagogical and persuasive mechanisms and after that, primarily coercive and sometimes repressive measures including not only the financial liability of public bodies, but also the personal liability of officials who are responsible for non-enforcement.

**Key words:** *France, administrative courts, reasons to non-enforcement of administrative decisions*

---

<sup>180</sup> Eod.loc.