

Jean-Louis Dewost

## «L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DU JUGE ADMINISTRATIF»

*UDK: 1.03.2010.*

*Primitljeno: 1.03.2010.*

*Izvorni znanstveni rad*

Ne treba ignorirati ovaj problem; pojedine odluke upravnog suda s ili uopće ne izvrše ili se izvrše loše ili sa zakašnjenjem. Međutim, ne treba ni pretjerivati, posebno kad znamo za dogovor koji postoji (u posljednje vrijeme) između zakonodavca, Državnog savjeta i upravnih sudova na poticanju u pogledu izvršenja odluka i rokova presuđivanja.

**Ključne riječi :** *izvršenje upravnog sudskih presuda, Državni savjet, upravni sudovi*

### INTRODUCTION :

Ce sujet, apparemment austère et technique, prend tout son relief et son intérêt à la lumière de l'évolution historique, tant de la société française, que de l'organisation et des pouvoirs du juge administratif.

L' « aura » du Conseil d'Etat, au 19<sup>ème</sup> siècle tenait pour l'essentiel à la qualité de ses arrêts et aux avancées du contrôle des excès de pouvoir de l'Administration ; les progrès de la jurisprudence étaient appréciés d'un public restreint d'hommes politiques, d'avocats et d'universitaires ; enfin l'Administration avait plutôt tendance à respecter spontanément des décisions, certes importantes mais moins nombreuses qu'aujourd'hui.

A la fin du 20<sup>ème</sup> siècle, et au début du 21<sup>ème</sup>, la juridiction administrative comporte trois niveaux (Tribunaux, Cours d'appel, Conseil d'Etat) et prend de nombreuses décisions touchant à tous les secteurs de la vie quotidienne des citoyens. L'opinion publique enfin s'intéresse moins aux avancées « intellectuelles » du contentieux, qu'à l'efficacité concrète de celui-ci.

Par ailleurs, historiquement, le problème de l'exécution a été abordé de manière singulièrement différente devant le juge judiciaire et devant le juge administratif. Le juge judiciaire s'est toujours reconnu la possibilité d'ordonner tel comportement pour permettre une exécution correcte d'une décision de justice rendue par lui, le juge administratif en revanche s'est longtemps refusé à adresser une injonction assortie d'une astreinte, y compris à l'égard des particuliers. Cette jurisprudence se fondait sur deux idées : les injonctions à l'administration constitueraient une ingérence dans le fonctionnement des services publics (au nom de la séparation des

pouvoirs, elle est interdite à l'autorité judiciaire) et les injonctions aux particuliers seraient inutiles, l'administration disposant à leur égard de pouvoirs suffisants pour arriver à ses fins.

A l'idée d'injonction, on préfère d'abord celle de médiation, et le décret de 1963 met en place une procédure « d'aide à l'exécution » qui continue, on le verra, à jouer un rôle essentiel. Mais la pression de l'opinion publique se faisant plus forte, le législateur introduira dans le contentieux administratif, successivement, une procédure d'astreinte (en 1980) et d'injonction (en 1995).

Ces procédures concernent l'ensemble des contentieux, mais à des degrés, et selon des modalités parfois diverses.

## I LA DIVERSITÉ DES PROCÉDURES

### A. Les procédures d'exécution amiable

Elles demeurent essentielles, et ont permis de résoudre en 2008 environ 80 % des difficultés.

Tout d'abord **la demande d'éclaircissement.**

En vertu de l'article R.931-1 du code de justice administrative, l'administration peut s'adresser au Conseil d'Etat et lui demander de l'éclairer sur les modalités d'exécution de la décision de justice dont elle a fait l'objet. Pour l'instant, compte tenu de leur nombre relativement restreint, la Section du rapport et des études traite à elle seule l'ensemble des demandes d'éclaircissement.

A l'origine, ces dispositions étaient réservées aux seuls ministres. Malgré les lois de décentralisation et l'augmentation subséquente du contentieux intéressant les collectivités territoriales, cette limitation n'avait pas été supprimée. C'est aujourd'hui chose faite, le décret du 4 mai 2000 ayant étendu aux collectivités territoriales et aux établissements publics la possibilité de saisir le Conseil d'Etat d'une demande d'éclaircissement.

L'instruction des demandes d'éclaircissement tend à se rapprocher de celle des demandes d'avis adressées aux autres sections administratives du Conseil d'Etat, le rapporteur pouvant organiser des réunions préalables avec les administrateurs en charge du dossier.

Elles sont délibérées collectivement au sein de la Section des études et du Rapport. On en compte 15 à 20 par an, ce qui est plutôt flatteur pour la clarté de nos décisions...

Ensuite, **l'aide à l'exécution.**

La procédure d'aide à l'exécution prévue au Code de justice administrative est destinée à favoriser l'exécution pleine et entière par la partie administrative

perdante, des décisions juridictionnelles rendues en faveur des justiciables, y compris les personnes publiques qui, dans un litige, sont opposées à une autre personne publique plus puissante, l'Etat notamment. Cette procédure a été déconcentrée en 1995 au niveau des Tribunaux administratifs et des Cours d'appel, mais la Section du rapport et des études du Conseil d'Etat reste chargée, des demandes qui concernent les juridictions administratives spécialisées.

Les justiciables peuvent présenter leur demande d'aide à l'exécution dès l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la date de notification de la décision juridictionnelle. C'est le temps qui est accordé à l'intéressé pour exécuter la décision, quelle que soit la juridiction saisie. Toutefois, ce délai peut être raccourci en cas de procédure d'urgence, ou encore lorsque l'administration a manifesté expressément un refus d'exécution.

En principe le juge compétent est celui qui a rendu la décision qu'il convient d'exécuter. Toutes les diligences sont possibles, c'est la phase d'explication, par courrier, téléphone, ou sous la forme de réunion. Il s'agit d'apprécier la portée du jugement, d'identifier la difficulté, de l'analyser, et mettre en œuvre ce qui est nécessaire. L'aide à l'exécution relève en fait du registre de la médiation, voire de l'admonestation. Les courriers adressés peuvent être en effet très directs, informant les parties de la nature et de l'étendue de leurs droits et devoirs.

L'immense majorité des affaires trouve ainsi son aboutissement, la menace de l'astreinte jouant un rôle préventif. Il arrive cependant que, malgré les efforts déployés, la décision de justice reste inexécutée ou mal exécutée. Dans une telle hypothèse, il est possible :

- d'inscrire l'affaire au rapport annuel du Conseil d'Etat. Il s'agit d'un moyen de pression efficace à l'encontre de la personne publique visée en raison de la publicité qui entoure la publication du rapport annuel,
- d'ouvrir, sur demande du justiciable, ou d'office la procédure juridictionnelle de l'astreinte.

## **B. La procédure d'astreinte**

La procédure d'astreinte est prévue de manière détaillée par le Code de justice administrative, qui définit les différentes phases de la procédure.<sup>1</sup>

L'astreinte est un procédé issu de la procédure civile qui peut être défini comme une condamnation pécuniaire, qui s'ajoute à la condamnation principale pour le cas où celle-ci ne serait pas exécutée dans le délai prescrit par le juge. Elle ne constitue pas une réparation du dommage subi par les requérants du fait d'un retard à exécuter de l'administration, mais un moyen de pression destiné à favoriser cette exécution.

---

<sup>1</sup> -aux articles L.911-1 à L.911-8 du CJA ; aux articles R.921-1 et R.921-6 et -7 du CJA ; aux articles R.931-3 et R.931-9 du CJA.

Une astreinte ne peut être prononcée que pour l'exécution de la chose jugée. Il s'ensuit que des conclusions à fin d'astreinte qui excéderaient les conséquences nécessaires de la décision dont l'exécution est poursuivie ne peuvent être accueillies. L'astreinte n'est pas applicable à la mauvaise exécution des décisions.

Ainsi la théorie du litige distinct est opposable au justiciable qui conteste les actes pris par l'autorité administrative après l'annulation prononcée par le juge. Si le justiciable soutient que ces actes n'assurent pas une exécution correcte de la décision d'annulation, cette contestation constitue un litige distinct de celui tranché précédemment.

Dans le dispositif actuel du code de justice administrative, l'usage de l'astreinte n'a pas été cantonné à celui d'un moyen de contrainte en vue de l'exécution d'une décision de justice rendue antérieurement. L'astreinte peut aussi, en vertu des dispositions de l'article L.911-3, être prononcée, en quelque sorte préventivement, à titre provisoire, par le juge de l'injonction ; il appartiendra alors au justiciable de revenir devant le juge pour obtenir la liquidation dans le cas où la menace n'aurait pas produit d'effet. On peut donc distinguer l'astreinte « préventive », prononcée en même temps que le jugement sur le fond afin d'augmenter l'efficacité de l'injonction qu'elle complète, et l'astreinte « curative », demandée postérieurement au jugement sur le fond resté inexécuté.

Toute personne directement concernée par l'acte qui a donné lieu à l'instance est recevable à présenter une demande d'astreinte, lors même qu'elle n'était pas partie au litige.<sup>2</sup> Il s'agit de la personne qui peut revendiquer un *profit immédiat et direct* de l'exécution de la décision.

Les demandes d'astreinte sont dispensées du ministère d'avocat.<sup>3</sup> Les dispositions des articles R.921-6 et R.931-3 fixent un délai de six mois à compter de la notification de la décision de justice avant qu'une demande d'astreinte puisse être accueillie par le juge de l'exécution.

Cette condition de délai n'est toutefois pas applicable :

- en premier lieu, lorsque la décision dont l'exécution est poursuivie a elle-même fixé un délai,
- en deuxième lieu, dans le cas où la décision ordonne des mesures d'urgence, il n'y a pas de délai et la demande d'astreinte est immédiatement recevable ;
- en troisième lieu, lorsque l'administration a elle-même opposé explicitement une fin de non recevoir à la demande d'exécution présentée par le requérant. C'est une hypothèse assez fréquente en matière de demande de réintégration juridique d'agent public illégalement évincé. La demande d'astreinte peut alors être présentée immédiatement.

---

<sup>2</sup> CE, Sect., 27 janvier 1995, *Melot*, Leb., p52.

<sup>3</sup> Articles R.921-4 et R.931-5 du CJA.

L'instruction de la demande d'astreinte diffère selon que la demande est effectuée au Conseil d'Etat ou devant la juridiction administrative de premier et dernier ressort.

Devant le Conseil d'Etat la demande d'astreinte est enregistrée à la Section du contentieux comme une affaire juridictionnelle ; puis elle est transmise à la Section du rapport et des études afin qu'elle « accomplisse les diligences qui lui incombent en vertu des dispositions réglementaires relatives à l'exécution des décisions des juridictions administratives ».<sup>4</sup> Celle-ci instruit la demande puis rédige une note de retour au Contentieux dans laquelle elle propose soit le rejet, soit l'astreinte, ou un non-lieu. Elle s'efforce d'abord par voie de médiation d'obtenir l'exécution de la décision. C'est seulement lorsqu'elle n'y parvient pas qu'elle propose à la Section du contentieux de prononcer une astreinte.

La Section du rapport et des études, durant la phase d'instruction, est tenue au respect du principe du contradictoire. Elle pourra le cas échéant, rechercher en liaison avec l'administration et, le requérant ou son mandataire, les modalités les plus efficaces de l'exécution de la décision juridictionnelle.

A l'issue des diligences de la Section du rapport et des études, son président adresse une note au président de la sous-section de la section du Contentieux en charge du dossier, résumant les circonstances de l'affaire en faisant état des éléments directement recueillis au cours de l'instruction. Elle propose de prononcer ou non l'astreinte demandée. Cette note a un caractère interne au Conseil d'Etat et les parties ne peuvent en connaître certains aspects qu'au travers des mentions qu'en fait le cas échéant le rapporteur public dans ses conclusions. Bien entendu elle ne constitue qu'un simple avis qui ne s'impose en rien à la formation de jugement.

Devant un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel, la phase contentieuse succède à la phase amiable. Cette phase est triplement limitée : au bout de six mois d'insuccès, le dossier devient automatiquement contentieux ; il en va de même si le président juge nécessaire de recourir plus tôt à la voie juridictionnelle et dans les cas où l'intéressé n'accepte pas la décision de classement envisagée, et estime donc, contrairement à la juridiction, que la décision juridictionnelle n'a pas été entièrement exécutée. Une ordonnance du chef de juridiction insusceptible de recours marque le début de cette « phase juridictionnelle ». Il ne peut y être mis un terme que par jugement.

Dans le cadre de la procédure contentieuse, comme son homologue civil, le juge administratif de l'exécution dispose d'une grande latitude en matière d'astreinte. Il n'est jamais tenu de prononcer une astreinte quand les conditions en sont réunies.

La liquidation de l'astreinte :

La condamnation d'une partie publique au paiement d'une astreinte ne deviendra effective que lorsque, après l'expiration du délai imparti pour l'exécution, une

---

<sup>4</sup> Article R.931-6 du CJA.

nouvelle décision juridictionnelle aura liquidé, c'est à dire évalué et rendu exigible, le montant de la dette. A l'inverse, le juge pourra aussi constater qu'à la date d'effet de l'astreinte les obligations de l'administration auront été remplies et prononcer un non-lieu à liquidation.

Les diligences à effectuer dans le cadre de la liquidation relèvent, au Conseil d'Etat, de la Section du rapport et des études et sont effectuées dans des conditions voisines de celles pratiquées en matière d'astreinte. La juridiction compétente pour liquider une astreinte est toujours celle qui l'a prononcée.

Le bénéficiaire de l'astreinte n'a pas l'obligation de présenter de demande de liquidation. Celle-ci peut être prononcée d'office par le juge. Il s'agit là de la conséquence de la conception de la liquidation conçue comme le prolongement procédural de la demande d'astreinte.

La liquidation constitue souvent l'événement décisif de nature à provoquer l'exécution lorsque celle-ci n'est pas encore intervenue. Jusqu'à cette date l'administration n'est pas directement menacée dans ses deniers. La liquidation peut être provisoire ou définitive. Après la liquidation définitive la créance est exigible.

Il faut enfin rappeler que le juge de l'astreinte dispose d'un large pouvoir d'appréciation sur les circonstances de l'espèce. C'est ainsi qu'il n'est jamais tenu de liquider l'astreinte prononcée dès lors qu'il ne lui a pas expressément conféré un caractère définitif. Le juge tient compte de l'ancienneté de la décision pour l'exécution de laquelle l'astreinte a été prononcée.

Si l'exécution est intervenue dans le délai imparti dans la décision d'astreinte, la procédure débouchera sur un non-lieu à liquidation. Il en ira de même dans le cas d'un dépassement minime du délai.

On voit bien que l'application par le juge de la procédure d'astreinte a davantage pour objet d'obtenir l'exécution effective de la décision de justice, que de « punir » financièrement la collectivité publique, et ce d'autant que la liste des principaux contentieux générateurs de demandes d'exécution que la mauvaise volonté pure et simple des décideurs.

## **II. LA DIVERSITÉ DES CONTENTIEUX**

### **1. Les trois domaines principaux de demandes d'exécution**

Chaque année les condamnations pécuniaires, le contentieux de la fonction publique et celui des étrangers fournissent l'essentiel des demandes d'exécution.

- Le règlement des **condamnations pécuniaires** pèse lourdement sur la charge de travail des agents chargés de l'exécution alors que, dans l'immense majorité des cas, la décision de justice est parfaitement claire et ne soulève aucune difficulté d'application. Dans certains cas ; la négligence et la mauvaise volonté des administrations sont la cause du litige ; dans d'autres, ce sont les contraintes budgétaires qui pèsent sur certaines administrations.
- En outre, l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances est venue singulièrement compliquer l'exécution. En effet, les lignes sur lesquelles sont imputées les sommes dues en application d'une décision de justice ne sont plus, comme auparavant, des crédits évaluatifs qui peuvent être abondés en cours d'année pour faire face à des besoins imprévus mais sont intégrées à des programmes limitatifs qui empêchent toute marge de manœuvre des administrations.
- La part, très importante dans l'ensemble des procédures d'exécution, des affaires touchant au **contentieux de la fonction publique** est excessive au regard de ce que représente ce contentieux dans l'ensemble des décisions rendues par le juge administratif. La cause principale de cette situation semble être la réticence de certaines administrations à exécuter spontanément et complètement des décisions de justice qui leur sont défavorables dans une matière sensible du point de vue de la gestion de leurs services. Dans certains cas, il peut y avoir une difficulté réelle d'exécution, par exemple lorsque est nécessaire la reconstitution de carrière d'un agent ou encore sa réintégration effective après de nombreuses années de contentieux.
- Le **contentieux des étrangers** mobilise de plus en plus les juridictions, du fait de l'augmentation du nombre de décisions prises par les services de l'Etat dans ce domaine. Le surcroît d'activité de ces services a pour conséquence, dans certains départements, une augmentation du délai d'exécution des décisions de justice intervenues dans ce domaine.

## **2. Deux cas particuliers = l'urbanisme et le licenciement des « salariés protégés »**

L'urbanisme est un domaine où de nombreux litiges opposent l'Administration et les particuliers = refus d'occupation des sols, opposition à travaux, refus d'un permis de construire ...

Selon une jurisprudence générale constante, le droit applicable pour statuer sur une demande d'autorisation suite à l'annulation contentieuse d'une première décision, est le droit en vigueur lors de la prise de cette décision = il peut donc y avoir refus d'autorisation si la règle de droit a été modifiée postérieurement à l'annulation.

Toute fois la **règle spécifique en matière d'urbanisme** (article L600-2 du Code de l'urbanisme) est que l'administration ne peut opposer un nouveau refus à une demande d'autorisation, sur la base d'un texte adopté postérieurement à la décision annulée, sous réserve que la demande ait été confirmée dans les six mois suivant la notification de l'annulation contentieuse et que la décision de la justice administrative soit devenue définitive.

Par ailleurs on rappellera que l'annulation d'un permis de construire ne permet pas au bénéficiaire de la décision contentieuse, de demander la destruction par l'Administration de l'ouvrage illégalement construit. Seul le juge judiciaire peut ordonner cette destruction, s'agissant d'une atteinte à la propriété privée.

En ce qui concerne les **salariés protégés** (représentants du personnel, membres de Comité d'entreprise ...) l'annulation de la décision de l'Inspecteur du Travail autorisant le licenciement, si elle ouvre un droit à réintégration dans l'entreprise, ne permet pas ipso facto cette réintégration en cas de refus de l'employeur. C'est le Conseil de Prud'homme qui doit statuer.

## CONCLUSION

Le nouveau rôle conféré par le législateur, au Conseil d' ETAT et aux juridictions administratives au cours de ces toutes dernières années, en matière d'exécution des décisions contentieuses, correspond au nouvel état d'esprit du public attaché à l'effectivité des décisions de justice.

Il ne doit pas faire oublier que l'Etat de droit avait été construit au 19<sup>ème</sup> et au 20<sup>ème</sup> siècles grâce notamment aux avancées audacieuses de la jurisprudence administrative.

Il en sort renforcé par les lois de 1980 et de 1995 qui laissent cependant une large place à la médiation pratiquée depuis les années 1960.

## EXECUTION OF ADMINISTRATIVE COURT DECISIONS

One should not ignore this problem: certain administrative court decisions are not executed at all or are executed poorly or with delay. However, one does not need to exaggerate, especially when we are aware of the agreement which exists (recently) between legislatures, State Council, and administrative courts to encourage the execution of decisions and deadlines.

**Key words:** *executing administrative court decisions, State Council, administrative courts*