



L'exécution des décisions du juge administratif.

Arthur Moinet

► To cite this version:

Arthur Moinet. L'exécution des décisions du juge administratif.. Master. France. 2019. hal-02423648v3

HAL Id: hal-02423648

<https://hal.science/hal-02423648v3>

Submitted on 8 Apr 2020 (v3), last revised 26 Nov 2020 (v4)

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

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

Dans ses *Pensées*, Blaise Pascal affirmait que la « justice sans la force est impuissante », tandis que la force sans la justice était « tyrannique ».

Il est en effet certain que la bonne exécution des décisions du juge, notamment en cas de condamnation de l'administration, est un sujet essentiel, afin de garantir aux requérants la réparation de leur préjudice.

Si les décisions du juge administratif sont par nature exécutoires, celui-ci s'est longtemps caractérisé par une certaine retenue dans le contrôle de l'exécution de ses décisions, héritée du modèle de justice réservée ayant présidé à son fondement et du principe de séparation de l'administration active et de l'administration juridictionnelle.

Le professeur Jean Rivero a notamment pu déplorer dans son ouvrage *Le huron au Palais Royal* (1962) l'absence de pouvoirs de contrainte et d'injonction du juge administratif.

Celui-ci s'est en effet longtemps singularisé par son incapacité traditionnelle à prescrire des mesures d'exécution, notamment la saisie d'un bien public¹, à l'encontre des administrations publiques.

Il convient toutefois de noter préalablement à notre exposé que les décisions faisant l'objet de difficultés dans leur exécution sont généralement estimées autour de 1% du total des jugements rendus par les juridictions administratives.

Demandons-nous ainsi dans quelle mesure les décisions prononcées par le juge administratif présentent-elles un caractère exécutoire (I) et quels sont les moyens dont il a progressivement été doté afin d'assurer l'effectivité de ce principe (II).

I) Si les décisions du juge administratif sont par nature exécutoires, la vérification de leur exécution effective par ce dernier est traditionnellement limitée

a) *La notification du jugement doit être suivi de l'exécution du dispositif dégagé par le juge*

L'article L.111 du Code de justice administrative énonce sobrement que les jugements rendus par le juge administratif sont « exécutoires ». Ainsi, indépendamment de la

¹ Cass, 21 décembre 1987, BRGM.

possibilité de présenter un recours en Cour administrative d'appel ou en cassation auprès du Conseil d'Etat, le jugement doit être exécuté à compter de la notification du jugement.

Le caractère exécutoire des jugements est en outre considéré comme « principe fondamental du droit public » depuis un arrêt « Huglo » du Conseil d'Etat du 2 juillet 1982 ou bien des décisions de 1998² et de 2015 du Conseil constitutionnel, reconnaissant l'exécution comme le corollaire du droit au recours juridictionnel³.

En outre, l'exécution du dispositif peut parfois être renforcée par l'application, pour la majorité jugements et décisions, du caractère d'autorité de la chose jugée.

Cette théorie, issue des exigences traditionnelles de séparation des pouvoirs, énonce notamment l'impossibilité pour le pouvoir exécutif ou législatif de censurer ou de bafouer une décision de justice. La notion d'autorité de la chose jugée participe également à l'exigence de sécurité juridique, en limitant les recours répétés ou abusifs.

Cette autorité peut être relative lorsqu'elle ne s'adresse qu'aux parties du procès, ou bien absolue quand la décision s'applique à tous. C'est notamment le cas en cas d'annulation d'un acte pour excès de pouvoir.

En conséquence, le Conseil d'Etat a très tôt jugé que le retard de l'administration dans l'exécution d'une décision de justice, était susceptible d'engager sa responsabilité⁴.

Cette décision coïncide en outre avec la création trois ans plus tard, d'une « cellule d'exécution des décisions de justice » au sein de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat, qui saisie par le justiciable, est chargée d'un dialogue avec l'administration concernée afin de résoudre les difficultés d'exécution. La loi du 8 février 1995⁵ a par la suite donné compétence aux tribunaux administratifs et cours administratives d'appel pour veiller à l'exécution de leurs décisions⁶.

² DC 98-403, 29 juillet 1998, Lutte contre les exclusions.

³ DC, 6 mars 2015, M. Jean de M.

⁴ CE, 16 novembre 1960, Peyrat.

⁵ Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

⁶ Article L.911-4 du Code de justice administrative.

b) Pourtant, le juge administratif a longtemps montré des réticences à prononcer des décisions exécutoires et à contrôler la bonne exécution de celles-ci

Une fois ces principes rappelés, nous ne pouvons toutefois qu'admettre le peu d'entrain du juge administratif, durant de longues années, pour contrôler l'exécution de ses décisions.

La raison principale de cette retenue dans l'exécution du jugement consiste sûrement en la volonté traditionnelle des juges administratifs de se détacher du pouvoir exécutif, à l'opposé du modèle de justice retenue du XIX^e siècle. Si le Conseil d'Etat a admis très tôt la possibilité de prononcer une astreinte à destination d'une personne privée⁷, le modèle de la séparation des pouvoirs fut ainsi longtemps conçu par le juge administratif comme faisant obstacle à la mise en oeuvre d'une quelconque contrainte du juge administratif sur le pouvoir exécutif.

Ce principe s'est notamment illustré avec un arrêt du Conseil d'Etat de 1933, qui confirmait l'interdiction faite au juge de prononcer une injonction à l'administration⁸, en faisant même un principe d'ordre public⁹.

Encore aujourd'hui, le requérant est ainsi chargé par défaut de la réclamation de son dû, en cas de non-exécution par le condamné de sa peine.

Par exemple, en cas de condamnation pécuniaire de l'Etat, d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public, et de non-paiement après un délai de 2 mois, le créancier est invité à initier par lui-même une procédure de contrainte au paiement auprès du comptable public¹⁰.

Par ailleurs, les délais de jugement ont pu représenter un réel obstacle à l'exécution des décisions de justice, notamment concernant les jugements ouvrant réparation pour un droit ou une liberté fondamentale bafoués. C'est notamment dans ce contexte que le

⁷ CE, 13 juillet 1956, OPHLM du département de la Seine.

⁸ CE, 27 janvier 1933, Le Loir.

⁹ CE, 17 avril 1963, Faderne.

¹⁰ Article L911-9 du Code de justice administrative.

sénateur Jean Arthuis déplorait en 1992 dans un rapport d'information parlementaire la lenteur ainsi que le caractère beaucoup trop fréquent de la non-exécution, du moins de la mal-exécution des décisions rendues.

D'autre part, l'instauration des référés-libertés/suspension/provision par une loi de 2000¹¹, est venue réduire les délais de jugement et faciliter l'exécution rapide des décisions des juridictions administratives.

En 2002, l'arrêt *Magiera*¹² a reconnu que la responsabilité de l'Etat pouvait être engagée en cas de délais de jugements dépassant une durée raisonnable, après que la France ait en outre été plusieurs fois condamnée par la CEDH¹³. Un arrêt récent du Conseil d'Etat est venu prévoir une responsabilité de l'Etat en cas de délai excessif dans l'exécution d'une décision lui étant défavorable¹⁴.

2) Pour assurer une meilleure exécution de ses décisions, le juge administratif s'est progressivement vu doté d'un certain nombre d'outils

La nécessité d'une meilleure exécution des décisions de justice est apparue de plus en plus cruciale au fil et à mesure de la forte croissance du nombre de recours administratifs ces dernières années. L'influence du droit européen a eu son importance, telle en témoigne la décision « *Hornsby c./ Grèce* » de la CEDH (19 mars 1997) qui est venu rappeler le droit à l'exécution effective des jugements, comme faisant partie intégrante du droit au recours prévu par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

a) De nouveaux pouvoirs de contrainte ont progressivement fait leur apparition

Comme nous l'avons démontré, la justice administrative s'est longtemps caractérisée par un pouvoir de contrainte insuffisant sur les autorités publiques. De nouvelles mesures introduites au fil de ces dernières années sont venues y remédier.

¹¹ Loi n°2000-597 du 30 juin 2000

¹² CE, 28 juin 2002, *Magiera*.

¹³ Voir notamment CEDH, 24 octobre 1989, *H*.

¹⁴ CE, 23 juin 2014, *M. Wespelaere et A*.

Aussi, une première réforme fut introduite avec l'instauration de la procédure d'astreinte par la loi du 16 juillet 1980¹⁵. Le président de la juridiction, saisi d'une conclusion en ce sens par la partie intéressée, prononcer une astreinte¹⁶ après l'expiration d'un délai de 3 mois après le jugement¹⁷, sauf cas d'urgence, en s'assurant par ailleurs que celle-ci ne saurait porter atteinte à l'intérêt général¹⁸.

La formation de jugement concernée est tenue informée de l'état d'avancement de l'exécution¹⁹ et elle seule peut prononcer la liquidation²⁰, en déterminant librement le montant devant être reversé ou non au requérant²¹.

En outre, une loi de 1995²² a introduit une nouvelle procédure d'injonction. Le juge, saisi de conclusions en ce sens, peut ainsi prescrire une mesure d'exécution, « assortie le cas d'échéant d'un délai d'exécution »²³. Le juge administratif a ainsi pu dès lors prononcer des injonctions de destruction²⁴ ou de prise d'un acte réglementaire²⁵. La dernière loi de programmation et de réforme pour la justice dispose en outre que l'injonction peut désormais être prononcée d'office par le juge²⁶.

Ces nouvelles prérogatives sont donc importantes et ont même pu conduire certains auteurs à parler de retour du juge administrateur (Broyelle, 2004).

¹⁵ Loi n°80-139 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public

¹⁶ Article L911-3

¹⁷ Article R921-1-1.

¹⁸ CE, 19 juillet 2010, Centre hospitalier de Béziers.

¹⁹ Article R921-7.

²⁰ CE, 4 avril 1997, Marchal.

²¹ CE, 30 mars 2001, Epoux Ribstein.

²² Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

²³ Article L.911 du Code de justice administrative.

²⁴ CE, 29 janvier 2003, Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes.

²⁵ CE, 12 décembre 2003, Syndicat des commissaires de la police nationale.

²⁶ Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

N'oublions toutefois pas des procédures moins connues, qui peuvent participer à faciliter l'exécution des jugements. Nous pensons particulièrement à la faculté pour les juridictions administratives, saisies en ce sens par les administrations, d'apporter un éclaircissement sur les modalités d'exécution de sa décision²⁷, codifiée par un décret de 2015.

b) Le juge administratif peut en outre moduler l'exécution de son jugement

Ces nouveaux pouvoirs de contrainte du juge ont en outre été accompagnés d'un pouvoir de modulation croissant du juge administratif dans l'élaboration de sa décision et de son exécution.

Celui-ci peut ainsi prononcer la modulation dans le temps des annulations qu'il prononce²⁸ ou bien alors de ses revirements de jurisprudence²⁹. Il lui est également possible d'annuler seulement partiellement un acte³⁰ ou de prononcer une abrogation conditionnelle si le pouvoir exécutif ne procède pas à des modifications de textes réglementaires³¹.

Il se reconnaît également la possibilité de moduler de sanctions administratives, lorsqu'il statue en plein contentieux. En témoignent le fameux arrêt ATOM de 2009³² pour préserver l'équilibre financier de l'assurance chômage, ou l'annulation différée d'un acte entraînant une incompatibilité avec le droit communautaire³³ ou mettant en cause la stabilité juridique d'un fonctionnaire³⁴.

En outre, le juge se reconnaît désormais le droit d'expliquer de façon détaillée dans ses décisions comment mettre en oeuvre certaines décisions. Citons notamment sa décision de 2001 « Toulouse Football Club »³⁵, où le Conseil d'Etat détaille comment tirer les conséquences de l'annulation du classement final de Division I.

²⁷ Article R.921-I du Code de justice administrative.

²⁸ CE, 11 mai 2004, Association AC !

²⁹ CE, 16 juillet 2007, Société Tropic Travaux signalisation.

³⁰ CE, 10 octobre 1958, Union de la propriété bâtie ; CE, 10 février 1995, Royer et Magnat.

³¹ CE, 27 juillet 2001, Tritan.

³² CE, 16 février 2009, société Atom.

³³ CE, 25 février 2005, France Télécom.

³⁴ CE, 21 décembre 2006, Union syndicale solidaires fonctions publiques.

³⁵ CE, 25 juin 2001, Toulouse Football Club.

Ces exemples démontrent ainsi toute la plus grande souplesse dont le juge administratif dispose désormais dans la matière dont ses décisions sont exécutées. La portée d'un jugement peut en effet rendre nécessaire la garantie de son exécution rapide par le juge, mais aussi appeler une modulation de la part de la juge, lorsque la sécurité juridique ou la situation de la partie condamnée l'imposent.

Nous avons donc montré dans cet exposé que le caractère exécutoire des jugements administratifs fut pendant longtemps limité au rôle de simple principe et parfois peu suivi d'effet. Les nouveaux outils de contrainte apparus ces dernières années ont permis de renforcer le caractère exécutoire des jugements, tout en préservant l'autonomie du juge quand à la modulation adéquate des peines prononcées. Ces mesures ont ainsi contribué à renforcer l'efficacité de la justice administrative.

Bibliographie

- AGUILA, Yann ; STIRN, Bernard. *Droit public français et européen*. Dalloz, janvier 2018.
- BROUELLE, Camille. « De l'injonction légale à l'injonction prétorienne : le retour du juge administrateur » in *Dr. adm. 2004*, étude 6, pp. 8-14.
- CHEVALLIER, Jacques. « L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur » in *AJDA*, 1972, pp. 67 et s.
- DE BECHILLON, Denis ; TERNEYRE, Philippe. « Le Conseil d'Etat enfin juge ! » In *Pouvoirs*, n° 123, 2007, pp. 61 à 72.
- FARDET, Christophe. « La notion d'exécution des décisions de justice administrative » in *Civitas Europa*, n°39, pp. 13 à 27. https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2017-2-page-13.htm?try_download=1
- GUYOMAR, Mathias ; SEILER, Bertrand. *Contentieux administratif*. Dalloz, 2017.
- SICHLER-GESTIN, Françoise. « L'exécution des décisions du juge administratif » in *Civitas Europa*, n°39, 2017, pp. 5 à 11. <https://www-cairn-info.acces-distant.sciencespo.fr/revue-civitas-europa-2017-2-page-5.htm#>
- STIRN, Bernard. *Les libertés en question*. Paris, LGDJ, 2015.