



La référence du droit en ligne



L'exécution des décisions du juge administratif

(fiche thématique)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – La persuasion.....	4
II – L’astreinte.....	5
III – L’injonction	6

Introduction

Bien que les décisions rendues par le juge administratif soient revêtues de l'autorité de la chose jugée, il arrive que l'une des parties refuse d'en assurer l'exécution. Cette situation est sans conséquence majeure lorsque ce refus est le fait d'un administré puisque la force publique est là pour vaincre cette résistance. Elle est, en revanche, plus ennuyeuse lorsque l'inexécution de la décision découle de la mauvaise volonté de l'administration.

Pendant longtemps, les justiciables n'ont guère trouvé de réponse à ce type de problème devant le juge administratif. En effet, ce dernier était, à l'inverse du juge judiciaire, réticent à adresser des mesures coercitives à l'administration récalcitrante et se contentait soit d'annuler le refus d'exécuter la décision juridictionnelle, soit d'accorder une indemnité à la victime de l'inexécution sur le fondement de la responsabilité pour faute.

Aussi, ce sont les textes qui ont, à compter de 1963, progressivement instauré des dispositifs permettant de vaincre la résistance de l'administration. Trois mécanismes peuvent être relevés : la persuasion (I), l'astreinte (II) et l'injonction (III).

I – La persuasion

C'est là le premier moyen que les textes ont donné au juge administratif pour faciliter l'exécution de ses décisions juridictionnelles. Initié par le décret du 30/07/1963, aujourd'hui remplacé par le décret du 06/04/2017, ce mécanisme de persuasion recouvre deux voies différentes.

La première permet à une autorité de demander au Conseil d'Etat ou à un président de Tribunal administratif ou de Cour administrative d'appel « *d'éclairer l'administration sur les modalités d'exécution de la décision de justice* » qui lui est défavorable. Bien que très ouvert puisque s'appliquant aux décisions de n'importe quelle juridiction administrative, ce moyen est peu utilisé dans les faits.

La seconde voie a, elle, rencontré un réel écho. Les requérants peuvent, ainsi, après l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la notification de la décision rendue par le Conseil d'Etat ou une juridiction administrative spéciale (ou sans délai s'il s'agit d'une décision ordonnant une mesure d'urgence), signaler au juge les difficultés rencontrées dans l'exécution de cette décision. Le président de la section du rapport et des études charge alors un ou plusieurs magistrats de persuader l'administration récalcitrante d'exécuter la décision. En cas d'échec, le président de la section du contentieux est saisi en vue de prononcer une astreinte. Fort du succès qu'il a rencontré, ce système a, par la suite, été transposé aux tribunaux administratifs et aux Cours administratives d'appel qui peuvent soit régler le problème eux-mêmes, soit renvoyer l'affaire au Conseil d'Etat.

Lorsque malgré ces tentatives, l'administration fait toujours preuve de mauvaise volonté, les justiciables peuvent recourir à un mécanisme qui est, cette fois-ci, contraignant : l'astreinte.

II – L’astreinte

La possibilité pour le juge administratif de prononcer des astreintes a été instaurée par la loi du 16/07/1980 (modifiée par la loi du 12/04/2000). Trois mécanismes peuvent être utilisés.

Le premier concerne les cas où une personne publique est condamnée à payer une somme d’argent : en principe, cette personne doit l’ordonner dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice. Si tel n’est pas le cas, les choses varient selon que la personne publique débitrice est une collectivité locale ou l’Etat. Dans la première hypothèse, l’autorité de tutelle doit procéder au mandatement d’office de la somme. Dans la seconde, le comptable assignataire de la dépense doit, sur présentation de la décision juridictionnelle par le créancier, procéder au paiement. Bien qu’efficaces, ces moyens ne sont guère employés dans la mesure où seules les décisions juridictionnelles passées en force de chose jugée sont concernées. Cet écueil est, cependant, atténué dans le cas des collectivités locales : la loi du 02/03/1982 permet, en effet, d’obtenir de la Chambre régionale des comptes l’inscription d’office de la dépense pour assurer l’exécution des autres décisions juridictionnelles.

Le second mécanisme permet à diverses personnes ou autorités, telles que les créanciers ou la Cour des comptes, de déférer devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) les agents publics responsables de la mauvaise exécution d’une décision de justice. La même possibilité a été ouverte par la loi du 29/01/1993 à l’encontre des élus locaux, mais non des membres du gouvernement. Bien que l’action de la CDBF puisse être particulièrement efficace par les amendes qu’elle peut prononcer, ce mécanisme est peu utilisé.

Le dernier mécanisme est le plus contraignant. Il permet au juge administratif de prononcer des astreintes contre l’administration pour briser ses refus d’exécuter les décisions de justice, que ces décisions soient passées en force de chose jugée ou non. Initialement réservé au Conseil d’Etat, ce pouvoir a été reconnu aux Tribunaux administratifs et aux Cours administratives d’appel par la loi du 08/02/1995.

L’astreinte consiste à condamner une personne publique ou un organisme privé chargé de la gestion d’un service public à payer une somme d’argent qui, calculée par jour, semaine ou mois, s’accroît au même rythme que le retard à exécuter la décision juridictionnelle. Elle peut être prononcée d’office par le président de la section du contentieux du Conseil d’Etat. Elle peut également l’être par ledit président ou par un Tribunal administratif ou une Cour administrative d’appel lorsque la victime de l’inexécution ou toute autre personne directement concernée par l’acte à l’origine de l’instance le demande. Cette demande ne peut, cependant, être faite que passé un délai d’attente de six mois devant le Conseil d’Etat et de trois mois devant les Tribunaux administratifs et les Cours administratives d’appel à compter de la notification du jugement (délai non applicable si ce jugement a ordonné une mesure d’urgence).

Ce dispositif est particulièrement efficace pour contraindre l’administration à exécuter les décisions du juge administratif. Mais, ce dernier se montre prudent dans l’usage qu’il en fait.

III – L'injonction

Ce pouvoir est très récent. En effet, le juge administratif, à l'inverse du juge judiciaire, ne s'est jamais reconnu le pouvoir d'adresser des injonctions à l'administration. Cette situation s'expliquait par le principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active sur la base duquel le Conseil d'Etat considérait qu'adresser des injonctions à l'administration revenait à faire œuvre d'administrateur. Mais, cette position était critiquable dans la mesure où ordonner à l'administration de prendre des mesures pour assurer l'exécution d'une décision de justice n'est rien d'autre que le prolongement de la fonction de juger.

Aussi, il a fallu l'intervention du législateur pour qu'un tel pouvoir soit consacré. La loi du 08/02/1995 permet, ainsi, aux Tribunaux administratifs, aux Cours administratives d'appel et au Conseil d'Etat d'adresser des injonctions aux personnes publiques ou aux organismes privés chargés de la gestion d'un service public lorsque les justiciables le demandent et que ces injonctions sont nécessaires pour assurer l'exécution de la décision juridictionnelle.

Deux hypothèses sont prévues par la loi de 1995. Le juge peut, ainsi, prescrire l'accomplissement, dans le délai qu'il fixe, soit d'une mesure d'exécution dans un sens déterminé lorsque le jugement place l'administration en situation de compétence liée, soit d'une mesure quelconque après une nouvelle instruction lorsqu'il lui laisse un pouvoir discrétionnaire.

Ces dispositions ont connu un succès immédiat. Elles ont parachevé le panel de pouvoirs à même de permettre au juge administratif d'assurer l'exécution de ses décisions. Plus généralement, cette évolution s'inscrit dans le mouvement visant à mieux assurer la garantie des droits des administrés face aux nécessités de l'intérêt général. Des progrès peuvent encore être faits en la matière, mais des pas décisifs ont été franchis.