

La demande d'injonction et d'exécution

Me Jean-Marc MAILLOT,
Maître de conférences des universités,
Avocat à la Cour

Obtenir une décision de justice favorable est un parcours du combattant pour l'immense majorité des citoyens, dont c'est souvent la première expérience judiciaire. Passé l'étonnement de ne pas avoir aperçu de juges en robes noires et rouges, ils sont tout chose d'avoir fait plier l'ETAT ou leur Commune avec à sa tête ce Maire tout puissant, alors que ce juge administratif était, lui avait-on dit, le juge de l'administration, pour l'administration.

Il comprend qu'il n'en est rien, qu'il a pu, lui humble citoyen, battre la puissance publique, et que son Avocat n'était sans doute pas si mauvais que ça, ou en tout cas que ses honoraires exorbitants n'ont pas été versés en vain.

Mais ses efforts ne sont pas terminés puisque son avenir dépend de deux choses : l'éventuelle injonction que le juge administratif aura imposée à l'Administration et la réticence, parfois, de l'Administration à exécuter la décision de justice.

Ce faisant, il risque encore d'osciller entre ESPOIR et DESESPOIR :

- ***l'espoir d'une justice complète, c'est l'injonction***
- ***le désespoir d'une justice inefficace, c'est l'inexécution***

L'injonction OU l'espoir d'une justice complète

Le droit positif a bien évolué depuis le temps où, par peur d'apparaître comme un administrateur, le Conseil d'Etat s'en tenait strictement au principe selon lequel « *il n'appartient pas au juge administratif d'adresser des injonctions à l'administration* ».

Cette prohibition ne repose sur aucun fondement juridique et relève de circonstances historiques propres à l'apparition du Conseil d'Etat. Cette autolimitation constituait en quelque sorte la contrepartie de l'extension de son contrôle. S'appliquant à se distinguer radicalement d'une administration dont il a eu tant de mal à se détacher, le juge a choisi de n'adresser aucun ordre à l'administration, ce qui faisait dire au célèbre Huron de Jean RIVERO que l'excès de pouvoir était devenu un contentieux de « *moins juridiction* ».

Mais la loi du 8 février 1995 est passée par là et a surmonté la réserve du juge. Si la prohibition persiste, les possibilités de dicter les mesures d'exécution du jugement viennent largement en tempérer les effets négatifs.

En théorie, cette injonction dont le juge pourra accompagner notamment son annulation ne constitue qu'un rappel à l'ordre : l'obligation d'exécution existe indépendamment de l'ordre de s'y soumettre. Jacques CHEVALLIER écrit ainsi que « *tout jugement comporte par lui-même une injonction implicite* » (AJDA 1972, p.67).

Mais, en pratique, les mesures d'exécution découlant d'un jugement ne sont pas nécessairement simples à déterminer. La précision de l'injonction devient alors décisive. **Elle est même désormais, pour le requérant, plus importante que le reste du dispositif !**

En effet, si « *La justice est le droit du plus faible* » pour Joseph JOUBERT, l'injonction représente pour le justiciable l'assurance que la justice sera complètement rendue, qu'elle ne restera pas lettre morte, qu'un guide d'action sera adressé à l'Administration garantissant ainsi une justice efficace nonobstant les réticences de la personne publique.

Allons même plus loin : pour le justiciable, c'est l'injonction donnée qui constitue le cœur de l'office du Juge, le moment où s'incarne véritablement son pouvoir.

« *Que va-t-il imposer à mon adversaire ? Me réintégrer dans mes fonctions ? Parfait ! Mais lesquelles ? Peut-on me donner un autre poste puisque le mien a été supprimé depuis ? Peut-on m'imposer d'occuper un autre bureau ?* »

« *Comment ça il n'y a pas d'astreinte ? Mais alors ça va servir à quoi alors puisque le Maire ne voudra jamais me délivrer l'autorisation demandée !* »

L'injonction ne permet évidemment pas au juge de décrire la totalité des effets d'une annulation contentieuse **mais plus l'injonction sera précise**, moins le risque d'inexécution sera grand et surtout moins les difficultés d'exécution liées à des divergences de lecture du jugement seront importantes.

Qu'y a-t-il de pire que de voir des parties livrées à elles-mêmes, cherchant à déduire du jugement toutes ses implications, et n'étant évidemment pas d'accord entre elles ?

Alors, bien sûr, **encore faut-il que le juge soit saisi de conclusions claires. Mais il est heureux qu'il se dispense parfois de telles demandes et prenne l'initiative de préciser les conséquences de l'annulation, ce qui se produit lorsque le jugement risquerait de laisser les parties dans une trop grande incertitude.**

Ce fut par exemple le cas lorsque le TFC (Toulouse Football Club) demanda au Conseil d'Etat en 2001 l'annulation de la décision de la commission d'organisation des compétitions de la Ligue nationale de football homologuant les résultats du championnat de France professionnel de football de première division pour la saison 2000-2001. Après avoir effectivement annulé cette décision, la Haute Juridiction ajouta : *« Considérant que la présente décision a nécessairement pour conséquence qu'appelée à se prononcer de nouveau sur l'homologation du classement final dudit championnat, la commission d'organisation des compétitions de la Ligue nationale de football applique pour la rencontre du 2 décembre 2000 la sanction prévue à l'article 187 des règlements généraux en retirant trois points à l'Association sportive de Saint-Etienne et en les attribuant au Toulouse Football club ; qu'il lui appartient également, le cas échéant, d'infliger la même sanction pour tout autre match dont les résultats n'auraient pas encore été définitivement homologués en raison d'une contestation recevable et encore pendante et pour lequel l'une des infractions mentionnées à l'article 187 aurait été constatée »* (CE, Section, 25 juin 2001, n°234363, Lebon p. 281)

Ce fut également le cas dans la décision « TITRAN » de 2003 lorsque le Conseil d'Etat, après avoir annulé partiellement des arrêtés relatifs à la mise en œuvre dans les tribunaux de grande instance d'un système de gestion automatisée des procédures pénales et civiles, a indiqué :

« Considérant toutefois, qu'une telle annulation partielle des arrêtés attaqués ne saurait avoir pour effet de maintenir dans l'ordre juridique une disposition contraire aux garanties prévues par le code pénal en ce qui concerne les mesures qui font l'objet d'une amnistie ou d'une réhabilitation ; qu'il y a lieu, dans ces conditions, d'en préciser la portée par des motifs qui en constituent le soutien nécessaire ;

Considérant que la présente décision a nécessairement pour conséquence que le garde des sceaux, ministre de la justice, est tenu de prendre, dans un délai raisonnable, un arrêté modifiant les arrêtés du 18 juin 1986 et du 13 avril 1993 afin de prévoir les conditions et les limites dans lesquelles les fichiers institués par ces textes devront être mis à jour pour tenir compte des amnisties et réhabilitations ; qu'il lui incombe de prévoir explicitement que cette modification devra consister en l'effacement de toutes les mentions de nature à rappeler l'existence des condamnations, sanctions, interdictions, déchéances ou incapacités et que ne pourra subsister dans le fichier que la référence à la loi d'amnistie ou à la décision portant réhabilitation » (CE, Section, n° 241325, 5 mars 2003)

De même, saluera-t-on **les formules d'option** régulièrement utilisées par le juge administratif dans le contentieux des travaux publics, permettant à la personne publique condamnée à des dommages-intérêts de se soustraire à l'obligation pécuniaire en adoptant un comportement déterminé *« si mieux n'aime l'administration »* : supprimer l'ouvrage, le déplacer, restituer les matériaux, remettre

les lieux en l'état (cf. R. CHAPUS, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 12^e éd., 2006, p. 948).

Il serait opportun de multiplier ces formules dans d'autres contentieux pour donner plus de souplesse à l'exécution de la décision de justice, dans l'intérêt des parties.

En effet, ces injonctions ne font qu'explicitement les obligations résultant de la chose jugée ; le juge ne fait que remplir, plus pleinement encore, sa fonction juridictionnelle.

Par ailleurs, je m'inscris dans la même ligne que mon Confrère Benjamin HACHEM, Avocat au Barreau de Marseille, qui plaide récemment dans l'AJDA **pour que les juridictions administratives se reconnaissent explicitement le droit d'enjoindre à l'administration de délivrer une autorisation d'urbanisme telle qu'un permis de construire ou d'aménager** (B. HACHEM, Pour la fin de l'inhibition du pouvoir d'injonction du juge administratif, *AJDA* 2014, p. 197)

Ces dernières se bornent le plus souvent à exiger un nouvel examen de la demande d'urbanisme à la suite de l'annulation de la décision de refus. Il citait un audacieux jugement du tribunal administratif de Marseille du 7 février 2013 (Mme Valentini, n°1201248) qui a décidé d'enjoindre « *au maire d'Auriol, dans un délai de dix jours à compter du présent jugement, d'accorder à M^{me} Valentini le permis de construire qu'elle demande, sous astreinte de 500 [cinq cents] € par jour de retard passé ce délai* ». Il s'appuie également sur un jugement du TA de Montpellier, 3 juill. 2007 (n° 0606300), dans lequel, après avoir rendu trois ordonnances suspendant la même décision de refus de délivrer un permis de construire, le tribunal, statuant au fond, a enjoint au maire d'une commune proche de Montpellier de délivrer le permis de construire sollicité dans un délai de dix jours à compter de la notification du jugement sous astreinte de 5 000 € par jour de retard ! Le montant prohibitif de l'astreinte illustre certainement l'exaspération du tribunal devant l'obstination du maire de la commune de refuser de délivrer l'autorisation sollicitée, pour des motifs identiques, en dépit des ordonnances de référé suspendant ses refus successifs.

Certes, les inconvénients existent à ce que soit reconnue cette « *déclaration de droit* » comme l'appelait le Conseil d'Etat dans son Rapport public de 1992 sur « *l'Urbanisme : pour un droit plus efficace* » :

- la difficulté pour le juge administratif déjà surchargé de trouver dans les pièces du dossier qui lui sont soumises les éléments permettant de reconnaître l'existence d'un tel droit ;
- le fait que le prononcé de ce type de mesure encouragerait l'utilisation des voies de recours par l'administration, ce qui risquerait d'entraîner « un affaiblissement de l'autorité du juge ». En effet, plus le juge « avancerait

dans le pouvoir d'instruction incombant normalement à l'administration, plus ces décisions seraient sujettes à critiques » ;

- la possibilité reconnue au Maire de prendre une nouvelle décision de refus en se fondant sur de nouveaux motifs qui pourront parfaitement être jugés légaux par le juge administratif.

Mais les avantages sont aussi nombreux, et notamment de mettre un terme à une situation de blocage due à une mauvaise volonté caractérisée de la part de l'administration et d'assurer l'effectivité, l'autorité et la crédibilité des décisions rendues par le juge.

Depuis la jurisprudence *Hallal* du 6 février 2004, l'administration a la possibilité de substituer les motifs illégaux, ayant initialement motivé la décision de refus, un nouveau motif, celui-ci légal, et qui aurait à lui seul justifié la décision de refus. « *Pour contrebalancer cette prérogative, non négligeable, octroyée à l'administration par la jurisprudence Hallal, ne serait-il pas juste* », s'interroge Me Hachem à juste raison, « *d'estimer possible au juge d'enjoindre la délivrance de l'autorisation sollicitée s'il s'avère que les nouveaux motifs invoqués par cette dernière ne sont pas, à l'instar des premiers, de nature à justifier légalement une décision de refus ?* » :

- l'administration aurait invoqué de nouveaux motifs de refus durant l'instruction
- et le pétitionnaire les contesterait en produisant des mémoires complémentaires,
- le juge se cantonnerait ainsi à un rôle d'arbitre et ne ferait que tirer toutes les conséquences de ce débat, sans jamais procéder à l'instruction de la demande, mais en se contentant d'analyser si les nouveaux motifs de refus soulevés par l'administration sont légaux ou pas.

Au total, tout justiciable rêve de disposer des injonctions les plus précises pour son propre dossier, car sa grande crainte et que, après des années de combat judiciaire, il doit encore batailler pour obtenir la légitime exécution des décisions de justice qu'il a obtenues, soit parce que l'injonction est susceptible d'appréciations divergentes, soit surtout car l'administration rechigne à l'exécuter, ce qui nous conduit au second point :

L'exécution OU le désespoir d'une justice inefficace

Voilà que tout auréolé de cette victoire imparable, renforcée par le caractère non suspensif de l'appel, il se voit déjà à la tête de la somme d'argent (peu, trop peu, beaucoup trop peu) généreusement (quoique souvent peu, trop peu, beaucoup trop peu) généreusement accordée par le Juge administratif, ou alors il entrevoit déjà sa réintégration immédiate dans les cadres de la Commune qui l'a évincé à tort.

Et c'est là que tout rebascule. L'ETAT, la Commune, le Département... doivent exécuter la décision de justice !

Quel avocat n'a pas eu ce débat avec son client à qui il vient d'annoncer la bonne nouvelle de la décision de justice favorable :

- le client : « l'exécution du jugement, ce n'est pas automatique ? »
- l'avocat : « ça devrait l'être mais ça ne l'est pas toujours. »
- le client : « Mais j'ai gagné ? »
- l'avocat : « Oui mais l'Administration n'est pas toujours diligente à exécuter la décision de justice. »
- le client : « Mais, moi, quand j'ai tort, il faut que j'exécute tout de suite !
- etc...

Sur ce, les semaines passent, puis les mois, et parfois rien ne vient...

Au soulagement de la victoire judiciaire, se substitue l'amertume de la non-exécution administrative...

« Toute justice qui dure est donc injuste ! » disait Marcel Schwob.

Une accélération des procédures d'exécution existante est souhaitable.

Si l'on peut comprendre que l'administration ait parfois des difficultés à donner la pleine exécution à la décision de justice, et ce sans malice mais simplement par manque de temps ou de personnel pour effectuer les reconstitutions de carrière par exemple, **il n'est pas acceptable qu'un délai de plusieurs mois s'écoule souvent sans la moindre exécution.**

Et sans la moindre sanction puisque la Commune sait pertinemment qu'au-delà du délai classique de trois mois (TA ou CAA – art. R. 921-1) ou de six mois (CE – art. R. 931-3) pour exécuter, **à part un courrier du Président de la juridiction lui demandant ce qu'il en est de l'exécution, elle ne risque rien jusqu'à l'ouverture d'une procédure juridictionnelle d'exécution qui prend quand même un certain temps.** Pendant cette période, le justiciable désespère de la justice...

Je mets de côté les condamnations pécuniaires qui sont généralement exécutées, notamment par les collectivités locales, surtout lorsque l'on brandit la menace de saisine de la Cour de discipline budgétaire et financière, ou tout simplement car les services préfectoraux réagissent de manière satisfaisante aux demandes de mandatement d'office. Il en va toutefois différemment de l'ETAT, qui, régulièrement, ne répond même pas...

Pourquoi ne pas imaginer un système plus contraignant puisqu'on peut légitimement penser que si l'administration ne s'est pas exécutée en trois ou six mois, c'est qu'elle ne souhaite pas vraiment le faire ou, à tout le moins, qu'elle n'est pas très pressée...

Ça pourrait être :

- Une sanction pécuniaire automatique dès le dépassement de ces délais, et dès lors bien sûr que la juridiction a pu vérifier l'absence d'exécution complète ?
- une nouvelle forme de procédure de référé (sans démonstration de l'urgence), le référé-inexécution, pour saisir le juge de tels manquements avec l'assurance d'une Ordonnance dans un délai rapide ?

Les possibilités existent et le débat est ouvert. Mais ça me semble opportun.

De même, si des délais d'exécution de l'injonction sont le plus souvent indiqués, **on peut regretter que les astreintes ne soient quasiment jamais octroyées dès le jugement initial** annulant par exemple la décision administrative et enjoignant à l'administration de prendre une décision dans un sens déterminé.

Cela forcerait l'administration, notamment les collectivités locales, à ne pas attendre avant d'exécuter et ça éviterait conséquemment des saisines pour inexécution.

Toutes ces remarques ne doivent ni occulter ni même réduire les avancées législatives et jurisprudentielles **très importantes** qui ont amené le Juge administratif à se préoccuper avec force de l'effectivité de ses décisions et de la condition du justiciable. De même, il faut souligner le **souci récurrent des magistrats administratifs** de suivre avec attention le devenir de leurs décisions et de s'assurer de leur bonne exécution au profit du justiciable. Enfin, on ne saurait dresser un portrait par trop sévère des autorités publiques, alors qu'une majorité d'entre elles exécute sans délai les décisions de justice, en particulier les grandes collectivités locales.

Reste d'ailleurs à présent à se tourner vers l'Administration, pour le respect du contradictoire, ce que je fais immédiatement.