

Les vingt ans de la loi n° 95-125 du 8 février 1995, relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative

Intervenant : Maryvonne de Saint Pulgent, Présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat

Monsieur le Vice-président du Conseil d'Etat,
Mesdames, Messieurs les Présidents des cours administratives d'appel et tribunaux administratifs,
Mesdames, Messieurs,

Je souhaiterais, après cette allocution, introduire brièvement la suite des travaux, en vous faisant part, d'abord, des constats effectués par la Section du rapport et des études en matière d'exécution des décisions rendues par la juridiction administrative, puis en esquissant quelques problématiques que les débats vont permettre d'approfondir.

I. Le constat : malgré le dynamisme suscité par la loi du 8 février 1995, rappelé par le VP, certaines difficultés d'exécution de la chose jugée persistent aujourd'hui.

1) Le faible nombre de demandes d'aides à l'exécution et d'astreintes ne constitue qu'un indicateur imparfait de la bonne exécution des décisions juridictionnelles annulant ou réformant une décision administrative

La mise en œuvre des procédures d'exécution a posteriori est, vous le savez, rare. Cela peut naturellement être considéré, dans une première approche, comme le signe d'une exécution spontanée très fréquente de la part des administrations et, à défaut d'une telle exécution spontanée, comme une preuve de l'efficacité des injonctions a priori.

Le nombre de demandes d'aide à l'exécution devant les juridictions administratives (toutes juridictions, y compris CE) a peu évolué en 15 ans, passant d'environ 1500 en 2000 à 2345 en 2013. Cette légère augmentation correspond en réalité, à une stabilité, voire à une légère baisse du rapport entre, d'une part, le nombre des demandes d'aide à l'exécution et, d'autre part, le nombre total de décisions rendues par la juridiction administrative.

Evolution du nombre de demandes d'aides à l'exécution : 1999 : 1616 ; 2000 : 1614 ; 2001 : 1538 ; 2002 : 1530 ; 2003 : 1467 ; 2004 : 1610 ; 2005 : 1529 ; 2006 : 1891 ; 2007 : 1867... ; 2008 : 1914 ; 2009 : 1956 ; 2010 : 2017 ; 2011 : 2069 ; 2012 : 2159 ; 2013 : 2345

Ainsi, ce taux était, par exemple, selon les calculs effectués par la SRE, de 1,12 % en 2000, de 0,803 % en 2005, et de 1,056 % en 2013. L'on peut donc retenir qu'une décision de justice sur 100 donne lieu à l'ouverture d'une procédure d'exécution a posteriori.

La mise en œuvre de ces procédures d'exécution a posteriori conduit elle-même assez rarement à l'ouverture de la phase juridictionnelle prévue, pour les tribunaux et les cours, à l'article R. 921-6 du code de justice administrative et, a fortiori, au prononcé d'une injonction « a posteriori », encore moins au prononcé d'une astreinte, et encore moins, c'est-à-dire exceptionnellement, à une liquidation d'astreinte.

Ainsi, s'agissant des cours administratives d'appel, pour 520 demandes d'aide à l'exécution enregistrées en 2013, 82 affaires seulement sont passées en phase juridictionnelle. En ce qui concerne les tribunaux administratifs, 408 dossiers sur 1695 ont atteint le stade de la phase juridictionnelle : l'on peut donc retenir qu'une demande d'exécution sur 4 prend une dimension juridictionnelle...soit 0,25 % du nombre total des affaires réglées par la juridiction administrative.

L'outil statistique actuel ne permet pas – il faudra corriger à l'avenir cette lacune...-de connaître le nombre exact d'astreintes prononcées annuellement par les juridictions et le Conseil d'Etat, mais on peut l'évaluer, approximativement, à une centaine, soit environ 0,05 % du nombre total de décisions rendues par le juge administratif. Le prononcé d'astreintes par le Conseil d'Etat est, en proportion du nombre d'affaires réglées, un peu plus élevé, peut-être parce qu'il bénéficie en vertu de l'article L. 911-5 du code de justice administrative de la faculté de prononcer d'office ces astreintes, faculté qu'il utilise régulièrement depuis 2001. Il faut souligner également que le taux de l'astreinte – certes presque toujours provisoire- peut atteindre des montants très élevés. Ainsi, en 2014, une astreinte de 10 000 euros a été prononcée à l'encontre de l'Etat, ce qui constitue un montant record. (CE, 30 avril 2014, Société Hess Oil France, n° 372770).

Enfin, s'agissant de la dernière strate du dispositif, à savoir la liquidation d'astreinte, les chiffres reflètent le caractère véritablement exceptionnel de son utilisation. Ainsi, en 2013, 27 liquidations d'astreinte seulement ont été recensées pour les TA, aucune pour les CAA, et 17 pour le Conseil d'Etat. On en déduit que le prononcé d'une astreinte a posteriori incite presque toujours l'administration à exécuter enfin la décision juridictionnelle.

Tous les chiffres que je viens de citer ne permettent pas, il est vrai, de mesurer de manière fiable le « taux d'inexécution » des décisions rendues par la juridiction administrative. En effet, certains requérants ne présentent aucune demande d'aide à l'exécution alors même que, malgré la dispense du ministère d'avocat, la décision de justice reste inexécutée, et, alors qu'à l'inverse, une part non négligeable des demandes d'aide à l'exécution concerne des décisions qui ont, en réalité, été entièrement exécutées par les administrations, les requérants tentant même parfois de remettre en cause, par le biais des procédures d'exécution, le contenu même de la chose jugée. Les éventuelles « séries » sont également à prendre en considération. Enfin, les statistiques ne permettent pas d'appréhender de manière satisfaisante l'importance du retard dans l'exécution de la chose jugée : or, la bonne exécution des décisions de justice implique bien sûr que celles-ci soient exécutées par l'administration, mais aussi qu'elles soient exécutées dans le délai fixé par celui-ci dans le cadre des injonctions a priori, ou, plus généralement, dans un délai raisonnable.

2) les décisions juridictionnelles condamnant l'administration au paiement d'une somme d'argent ne sont pas toujours exécutées, malgré la procédure de paiement forcé

Les articles L. 911-9 et L. 911-10 du code de justice administrative, issus de la loi du 16 juillet 1980, concernent l'hypothèse dans laquelle « *une décision passée en force de chose jugée a prononcé la condamnation d'une personne publique au paiement d'une somme d'argent dont elle a fixé le montant* ». La somme doit être ordonnancée ou mandatée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice. A défaut d'ordonnancement, le comptable public doit, lorsque l'Etat a été condamné, procéder au paiement à la demande du créancier et sur présentation de la décision de justice. Lorsque la

personne condamnée est une collectivité territoriale ou un établissement public, le préfet ou l'autorité de tutelle peut procéder à un mandatement d'office.

Ces décisions, très nombreuses, condamnant une personne publique au paiement d'une somme d'argent dont elles fixent le montant, devraient être exécutées avec facilité. Or, elles soulèvent souvent, paradoxalement, des difficultés récurrentes. Les décisions rendues dans le cadre d'un litige de plein contentieux ne sont pas les seules en cause : ce sont aussi, de manière plus générale, toutes celles qui mettent à la charge d'une personne publique le versement au requérant d'une somme d'argent au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative qui, fréquemment, restent lettre morte, malgré la faiblesse de l'enjeu financier et malgré le mécanisme des intérêts de retard.

Les requérants ou leurs avocats ignorent bien souvent la procédure de paiement forcé – la doctrine s'y intéresse d'ailleurs également fort peu-, et ils présentent très souvent devant les juridictions ou le Conseil d'Etat, lorsque le montant de la condamnation n'a pas été versé spontanément par l'administration, des demandes d'aide à l'exécution. Or, ces demandes d'aide à l'exécution ne peuvent aboutir au prononcé juridictionnel d'une injonction sous astreinte, la jurisprudence considérant que, dès lors que la voie du paiement forcé est ouverte, il n'y a pas lieu de prononcer une injonction sous astreinte à l'encontre de l'administration pour assurer le versement de la somme à laquelle le juge l'a condamnée. (CE, 6 mai 1998, Lothier, n° 141236). La portée de cette jurisprudence Lothier demeure, en outre, ambiguë, et les pratiques des différentes juridictions sont contradictoires s'agissant de la recevabilité d'une demande d'astreinte tendant à obtenir l'exécution d'une condamnation pécuniaire, dans le cas où la procédure de paiement forcé a été mise en œuvre, mais s'est soldée par un échec. A ce jour, la section du contentieux du Conseil d'Etat n'a pas pris position sur ce point.

Ce constat général conduit à s'interroger sur les raisons de cette persistance de décisions inexécutées, ou –plus souvent- exécutées avec retard.

3) Pourquoi des inexécutions ou des exécutions trop tardives ?

Il est possible de dresser, sans être exhaustif, une typologie des différentes causes d'inexécution des décisions rendues par la juridiction administrative.

Une première explication tient **aux décisions juridictionnelles elles-mêmes**, avec différentes sous-hypothèses : décisions juridictionnelles dépourvues d'injonction -le requérant n'ayant pas demandé son prononcé- ou comportant une injonction fixant un délai irréaliste pour son exécution , mais aussi décisions juridictionnelles restant incomprises par l'administration quant aux conséquences à en tirer : le recours à la procédure d'éclaircissement prévue à l'article R. 931-1 du code de justice administrative, qu'il conviendrait d'ailleurs peut-être à l'avenir de déconcentrer, demeure rarissime-. Le rapport public 2014 a mis l'accent, par exemple, sur les difficultés spécifiques engendrées, en matière d'exécution, par les annulations « en tant que ne pas ». Plus nombreuses que par le passé, ces annulations, si elles évitent la disparition rétroactive de l'ensemble des effets produits par l'acte administratif, plongent parfois l'administration dans l'embarras, car elles lui offrent en général plusieurs options permettant de corriger l'illégalité commise, par exemple en modifiant d'autres textes réglementaires. L'administration perd ainsi en simplicité ce qu'elle gagne en liberté, car, dans ce type d'hypothèses, elle doit mener, pour exécuter correctement la décision de justice, une analyse complète de l'ensemble d'une réglementation, qui peut s'avérer longue et complexe.

Une deuxième explication doit être recherchée dans **les lourdeurs des circuits administratifs et financiers**. Il s'agit de l'explication la plus plausible des difficultés rencontrées par les bénéficiaires de remboursement de frais irrépétibles. A titre d'exemples, l'on peut songer aux nécessaires rapprochements entre les directions des affaires juridiques et les directions opérationnelles des ministères en aval du contentieux, ou à l'harmonisation souhaitable des pratiques des différents comptables publics. Contrairement à l'intuition commune, l'Etat n'est pas le meilleur élève de la classe, et certains ministères, sans vouloir ici les stigmatiser, exécutent plus difficilement la chose jugée que d'autres...

La troisième explication tient, pour certains, à **la faiblesse des sanctions**. L'astreinte reste avant tout une menace, un moyen de pression, qui, idéalement, n'a pas vocation à être liquidée. Elle n'est pas liquidée lorsque l'administration finit par exécuter la chose jugée, même avec du retard, alors même que l'article L. 911-7 du code de justice administrative prévoit expressément cette possibilité (« En cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive, la juridiction procède à la liquidation de l'astreinte qu'elle avait prononcée »). Le Conseil d'Etat n'a prononcé que quelques liquidations dans des cas de ce type, où l'attitude de l'administration était particulièrement dilatoire (une dizaine de décisions seulement peut être recensée, au total, depuis 1980, avec de surcroît, une concentration de celles-ci en 1998-1999 ; plus récemment : CE, 10 avril 2009, Bayrou, n° 299549). Il serait intéressant de mieux connaître, sur ce point, la pratique des différentes juridictions.

Les différents intervenants pourront, dans quelques instants, s'exprimer sur les facteurs qui, selon eux, font encore obstacle, en 2014, à l'effectivité des décisions juridictionnelles.

II. Quelques problématiques que les débats vont permettre d'approfondir

1) Comment satisfaire le besoin croissant d'injonction et renforcer, le cas échéant, l'office du juge ?

Comme l'a déjà souligné le Vice-Président, l'injonction a priori constitue l'un des outils fondamentaux de l'effectivité de la décision de justice, et ce mécanisme constitue tant une garantie pour le justiciable qu'un cadre d'action plus sécurisé pour l'administration. Le « juge de l'exécution » n'est pas seulement celui qui intervient après le prononcé de la décision juridictionnelle, lorsque l'inexécution est alléguée ou constatée : c'est aussi le juge « de droit commun », le juge du fond prononçant une injonction a priori, pour assurer l'exécution de sa décision.

Le cadre offert par la loi du 8 février 1995 est-il, toutefois, suffisant aujourd'hui ?

L'on peut observer, par exemple, que le législateur a créé en 2008, dans le domaine du droit au logement opposable (DALO), un régime d'injonction/astreinte ad hoc, régi par le code de la construction et de l'habitation et caractérisé non seulement par des injonctions précises (le juge peut ordonner le relogement de l'intéressé, ou son admission dans une structure d'accueil provisoire), mais aussi par une affectation « dédiée » du produit des astreintes : l'astreinte est versée au fonds d'aménagement urbain, son montant étant déterminé en fonction du loyer moyen du logement considéré comme adapté aux besoins du demandeur par la commission de médiation. Si ce dispositif reste aujourd'hui unique en son genre, il soulève la question de la capacité du dispositif « de droit commun » -code de justice administrative- à contraindre efficacement l'administration dans des contentieux de masse, en particulier ceux issus de la reconnaissance d'un « droit opposable ».

Par ailleurs, et comme cela a été souligné précédemment, le prononcé d'une injonction « a priori », en application des articles L.911-1 et suivants du code de justice, est subordonné à la présentation de conclusions, en ce sens, par le requérant. La reconnaissance d'un pouvoir d'injonction d'office, qui impliquerait certainement l'intervention du législateur, est appelée de ses vœux par une partie de la doctrine et des praticiens, est-elle souhaitable ?

Le développement des « injonctions prétorienne », des explicitations spontanées de la part du juge, sur le modèle de la jurisprudence Vassilikiotis ou des jurisprudences rendues en matière de préemption ou de contrats, constitue-t-il une autre voie, ou une voie complémentaire ?

La comparaison avec les pouvoirs reconnus au juge administratif dans d'autres Etats montre, quoi qu'il en soit, que d'autres schémas existent. Si le droit allemand de l'exécution des décisions rendues par le juge administratif n'est guère différent du schéma français – mais plus ancien, puisque c'est une loi de 1960 sur les tribunaux administratifs qui a institué l'action en édicition d'un acte (*Verpflichtungsklage*) permettant au juge d'enjoindre à l'administration de prendre une décision ayant un contenu déterminé et de prononcer une astreinte- , le droit italien est particulièrement audacieux avec, notamment, la possibilité donnée au bénéficiaire d'une décision de justice administrative inexécutée ou non encore exécutée d'obtenir de la juridiction un « jugement d'obtempération » qui tire les conséquences juridiques et pratiques du jugement rendu sur le fond; ainsi que le pouvoir que se reconnaît le juge administratif de désigner un commissaire *ad acta*, c'est-à-dire un mandataire du juge chargé de prendre les mesures juridiques et pratiques propres à pallier la carence de l'administration défaillante.

2) Comment rendre les actuelles procédures d'aide à l'exécution plus efficaces, afin de mieux répondre aux attentes des justiciables et des administrations ?

Les attentes des justiciables et celles des administrations peuvent apparaître contradictoires. Les premiers attendent probablement plus de rapidité, plus de coercition aussi, notamment sous la forme du prononcé et de la liquidation d'astreintes. Les administrations regardent parfois les procédures d'aide à l'exécution comme des procédures dilatoires, et apprécient la « phase administrative » en tant qu'elle permet de mieux cerner les conséquences à tirer de la décision juridictionnelle.

Les dispositions actuelles du code de justice administrative ont été adoptées dans le but de parvenir à un point d'équilibre entre ces différentes attentes.

En témoignent, entre autres :

- l'existence de délais de saisine, afin d'accorder un temps suffisant à l'administration pour s'exécuter, à tout le moins lorsqu'aucune injonction a priori n'a été prononcée : la demande d'aide à l'exécution ne peut être présentée devant les tribunaux et les cours qu'après l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la notification du jugement ou de l'arrêt (article R. 921-1), sauf dans le cas de procédures d'urgence ; ce même délai de trois mois s'applique aux demandes d'aide à l'exécution présentées devant le Conseil d'Etat (article R. 931-2), et c'est un délai de principe de six mois que prévoit l'article R. 931-3 à propos des demandes tendant, devant le Conseil d'Etat, au prononcé d'une astreinte ;

- la coexistence de procédures non juridictionnelles, « administratives », « amiables », et de procédures juridictionnelles, avec, pour les tribunaux et les cours, des mécanismes

d'articulation entre la phase administrative et la phase juridictionnelle, sous la forme, notamment, du passage « automatique » à la phase juridictionnelle à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la saisine de la juridiction (article R. 921-6) ;

- la recherche d'une gradation entre les moyens de pression (l'injonction, le prononcé d'une astreinte) et la sanction (la liquidation de l'astreinte) ;

- la combinaison entre les mesures prononcées à la demande des parties et celles que la juridiction peut prononcer, le cas échéant, d'office (ouverture d'une procédure d'astreinte d'office, pour le Conseil d'Etat : article R. 931-7 ; basculement dans la phase juridictionnelle à l'initiative du président de juridiction avant même l'expiration du délai de six mois ; liquidation, le cas échéant d'office, de l'astreinte prononcée : article R.921-7)...

Le point d'équilibre retenu actuellement par le code doit-il être déplacé ? Faut-il renforcer les modes les plus coercitifs, tout en veillant à ce que la liquidation de l'astreinte ne crée par un avantage indu pour le requérant ? allonger ou raccourcir les délais de saisine ? harmoniser les procédures applicables, respectivement, devant le Conseil d'Etat et devant les autres juridictions ?

Des pistes de réponse à ces questions seront probablement explorées cette après-midi.

J'indiquerai simplement que la Section du rapport et des études est consciente que le basculement « automatique » en phase juridictionnelle à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la demande d'exécution, conçu à l'origine comme une garantie pour le justiciable, est critiqué de manière récurrente, depuis plusieurs années, par de nombreux présidents de juridiction, au motif que ce basculement s'avère lourd et inutile lorsque les démarches amiables sont sur le point de porter leurs fruits.

Un groupe de travail animé par la Section du rapport et des études et associant notamment la Section du contentieux du Conseil d'Etat et des présidents de juridiction pourrait être mis en place, au cours des prochains mois, afin de mieux cerner les avantages et les inconvénients d'une modification du dispositif réglementaire actuel. Au-delà de cette seule question, le groupe de travail pourrait dégager de premières orientations dans la perspective d'un éventuel rapprochement, à législation constante, entre les procédures applicables, respectivement, devant le Conseil d'Etat et devant les tribunaux et cours.

Il s'agirait alors de la première modification du code applicable aux tribunaux et aux cours en matière d'exécution, puisque le décret du 28 septembre 2012 n'a concerné que le Conseil d'Etat, en renforçant le principe du contradictoire au sein des procédures juridictionnelles (communication aux parties de la « note de retour contentieux » rédigée par la Section du rapport et du études, qui dresse le bilan des diligences accomplies auprès de l'administration et propose parfois de prononcer ou non une astreinte), et en précisant le rôle joué par le « comité restreint ».

Je donne à présent la parole aux intervenants.

.....

A L'ISSUE DES DEBATS

Comment la Section du rapport et des études peut-elle faciliter, à court terme, la tâche des juridictions ?

L'exécution des décisions de justice vient s'ajouter à l'ensemble du travail juridictionnel accompli par les tribunaux et les cours. Pour autant, pour l'ensemble des raisons évoquées précédemment, cette mission est essentielle. Une décision récente du Conseil d'Etat – concernant le Conseil d'Etat lui-même, et non les TA et les CAA !- a rappelé que lorsque l'administration n'exécutait pas la chose jugée et qu'une procédure juridictionnelle d'exécution était ouverte, celle-ci devait être jugée dans un délai raisonnable et que la durée excessive de cette procédure juridictionnelle pouvait engager la responsabilité de l'Etat en raison du fonctionnement du service public de la justice, en application de la jurisprudence Magiera (CE, 23 juin 2014, M. Wespelaere et autres, n° 369946, n° 369946 : un pourvoi formé contre un jugement rendu en matière de liquidation d'astreinte avait été rejeté trois ans et demi après son introduction, durée qui a été considérée comme excessive). Il n'est donc pas possible de se fier aux seules relances des requérants pour ouvrir les phases juridictionnelles, statuer sur les demandes d'astreinte, ou liquider, le cas échéant, les astreintes prononcées. Par ailleurs, toute procédure juridictionnelle doit être close par une décision, même en cas de non-lieu : le CE vient toutefois de confirmer, tout récemment, la possibilité de statuer par ordonnance (CE, 16 juillet 2014, Mme Talbaux, n° 362230 : Le président du tribunal administratif, statuant comme juge de l'exécution, peut constater par ordonnance prise sur le fondement du 3° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, que la mesure prescrite a été entièrement exécutée et qu'il n'y a pas lieu de procéder à la liquidation de l'astreinte.)

Indépendamment même de toute modification éventuelle du code de justice administrative, plusieurs démarches vont être engagés à court terme avant de faciliter la tâche des juridictions.

En premier lieu, la Section du rapport et des études va s'efforcer d'apporter des solutions à la question, évoquée plus haut, de la difficile exécution des décisions condamnant les administrations au paiement d'une somme d'argent. L'information, en amont, des justiciables sur la procédure de paiement forcé, autrement dit sur les démarches à suivre en cas d'inexécution de telles décisions, pourrait, par exemple, constituer une piste de simplification, en évitant de nombreuses saisines, inutiles, des juridictions. L'information des administrations elles mêmes nécessite probablement également une nouvelle impulsion.

En deuxième lieu, la Section du rapport et des études va étendre la gamme de ses outils d'information. Le guide de l'exécution a été entièrement réactualisé en avril dernier et a été diffusé à l'ensemble des juridictions, sa version numérique- qui sera actualisée très régulièrement- étant disponible sur l'intranet de la juridiction administrative. Dès l'automne prochain, sera diffusé en outre un bulletin trimestriel consacré au droit et au contentieux de l'exécution, recensant notamment les décisions les plus récentes, ainsi que les principaux avis rendus par la Section, et comportant des articles de synthèse.

Enfin, la Section du rapport et des études souhaite renforcer son rôle de conseil, au quotidien, en direction des correspondants « exécution » des différentes juridictions et favoriser, au-delà du bilan annuel adressé par les chefs de juridiction, les échanges d'information.

Aujourd'hui, nombre de ces correspondants contactent déjà le service de l'exécution afin de trouver des éléments de solution aux difficultés qu'ils peuvent rencontrer dans le traitement

des demandes d'aide à l'exécution, en particulier pendant la phase dite « amiable ». Ces difficultés se rencontrent fréquemment dans d'autres juridictions : on a cité, par exemple, le problème de l'articulation entre les procédures d'aide à l'exécution et la procédure de paiement forcé. Il est donc envisagé de mettre sur pied un réseau interne à la juridiction administrative, consacré aux questions d'exécution.