

Droits et Débats

**60 ans d'exécution des décisions
du juge administratif**

**Un colloque organisé par la section
du rapport et des études et par
le Comité d'histoire du Conseil d'État
et de la juridiction administrative**

le 24 octobre 2023



Avant-propos.....	5
Programme du colloque	7
Séance d'ouverture.....	9
Les origines des procédures d'exécution	21
Première table ronde - L'évolution des procédures d'exécution depuis 1995.....	45
Biographie des intervenants	47
Actes – L'évolution des procédures d'exécution depuis 1995.....	51
Seconde table ronde - Les enjeux actuels.....	93
Biographie des intervenants	95
Actes – Les enjeux actuels	99
Échanges avec la salle	137
Séance de clôture	141
Annexes	153
1. <i>Les dates clés de l'exécution</i>	155
2. <i>Les procédures d'exécution depuis 1963</i>	161
3. <i>Les articles du livre IX du CJA et leur évolution depuis l'origine</i>	162
4. <i>L'exécution depuis 1963 : verbatim</i>	189
5. <i>Les grands arrêts du droit de l'exécution</i>	195
6. <i>Tableaux statistiques</i>	200
7. <i>Jugement du tribunal administratif de Cergy-Pontoise</i>	204
8. <i>Bibliographie</i>	217



Martine de Boisdeffre

Présidente de la section du rapport et des études

À l'occasion du soixantième anniversaire du décret du 30 juillet 1963 ayant inscrit dans le droit positif les premiers instruments permettant de veiller à l'exécution par l'administration des décisions rendues par le juge administratif, le Conseil d'État et le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative ont souhaité retracer l'évolution de ces procédures et appréhender les défis qui se posent au juge afin d'assurer l'effectivité de ses décisions. Le colloque a réuni à cette fin des membres du Conseil d'État, des présidents de tribunaux administratifs et de cours administratives d'appel, un avocat général près la Cour des comptes, des professeurs de droit public, une préfète, un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation. Leurs regards croisés ont été nourris de ceux d'éminents intervenants internationaux, présidents et membres du Conseil d'État de Belgique et d'Italie, de la Cour administrative fédérale d'Allemagne, de la Cour administrative de Luxembourg, ainsi que de la conseillère juridique de la Commission européenne.

Le colloque a été l'occasion de mettre en perspective les enjeux de l'exécution des décisions du juge administratif. Après une introduction historique, deux tables rondes ont enrichi la réflexion commune sur cette thématique essentielle qui répond à une exigence croissante d'efficacité et de qualité de la justice et donc d'effectivité des décisions rendues par le juge. La mission d'exécution constitue ainsi l'un des éléments qui fondent la confiance des justiciables dans la justice administrative. Elle est en cela fondamentale.

D'abord, le retour sur les origines des procédures d'exécution des décisions du juge administratif a permis de contextualiser les dispositifs créés par le décret du 30 juillet 1963, procédures d'éclaircissement et d'aide à l'exécution confiées à la commission du rapport du Conseil d'État, ancêtre de la section du rapport et des études puis de la nouvelle section des études, de la prospective et de la coopération¹. Il a permis également de dresser un bilan actualisé de la mise en œuvre des lois du 16 juillet 1980 et du 8 février 1995 relatives aux astreintes et aux injonctions.

La première table ronde était ensuite consacrée à l'évolution des procédures d'exécution depuis 1995, sous l'influence de la loi du 30 juin 2000 relative aux référés et avec la mise en œuvre des textes les plus récents ayant parachevé l'évolution de la mission d'exécution dans le sens tout à la fois du renforcement

¹ Décret n° 2024-167 du 1^{er} mars 2024 créant la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État et modifiant le code de justice administrative.

des pouvoirs du juge, de l'extension de la phase administrative, – une originalité du système français –, et de la déconcentration. Les échanges, illustrés d'exemples concrets, ont pointé certaines difficultés persistantes et permis d'expliquer les raisons de l'inexécution des décisions de justice par l'administration, ou le plus souvent de leur exécution tardive. Ils ont pour autant reconnu l'efficacité, certes toujours perfectible, des procédures d'exécution et permis, avec un regard décentré, d'utiles comparaisons avec d'autres systèmes européens en ouvrant de nouvelles pistes.

La seconde table ronde portait sur les enjeux actuels de l'exécution des décisions du juge administratif. Les échanges ont mis en évidence qu'après une révolution culturelle et une appropriation des procédures d'exécution par les juges et les acteurs du procès administratif, l'exécution est devenue partie intégrante de la fonction juridictionnelle. Pour autant, les intervenants ont également mis en exergue les questions nouvelles qui se posent au juge dans sa mission d'exécution, avec le développement des procédures d'urgence posant le délicat défi d'une exécution rapide, et celui de contentieux toujours plus complexes, comme en matière d'environnement, dans lesquels les attentes des justiciables à l'égard de l'effet utile des décisions rendues par le juge sont toujours plus grandes, tandis que celui-ci doit demeurer dans le rôle qui lui est imparti. Il est apparu enfin que les défis de l'exécution des décisions de justice concernent des acteurs toujours plus nombreux, au nombre desquels le juge financier qui s'est vu confier, en 2022, la mission de réprimer les comportements ayant conduit à l'inexécution des décisions de justice et, sur le plan externe, la Commission européenne à l'égard des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne.

Je remercie vivement la délégation à l'exécution de la section des études, de la prospective et de la coopération, le comité scientifique *ad hoc* et les membres du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative pour l'organisation de ce colloque ainsi que nos amis étrangers qui nous ont fait l'honneur d'y participer et d'enrichir les débats.



Programme du colloque

9h00-9h30 – Séance d'ouverture

Didier-Roland Tabuteau, vice-président du Conseil d'État

9h30-10h30 – Les origines des procédures d'exécution

Pascale Gonod, professeure de droit public à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Gilles Bardou, conseiller d'État honoraire, ancien rapporteur général adjoint de la section du rapport et des études

10h30-12h30 – Table ronde n° 1 - L'évolution des procédures d'exécution depuis 1995

Modératrice

Christine Maugué, présidente adjointe de la section de l'intérieur

Intervenants

Pascal Trouilly, conseiller d'État, délégué à l'exécution des décisions de justice

Chantal Mauchet, préfète de l'Ain

Nicolas Chiffot, professeur de droit public à l'université de Strasbourg

Jean-Pierre Dussuet, président du tribunal administratif de Cergy-Pontoise

Silke Wittkopp, juge à la Cour administrative fédérale d'Allemagne

Pascale Vandernacht, présidente du Conseil d'État de Belgique et présidente de la section du contentieux administratif

Luc Donnay, conseiller d'État au Conseil d'État de Belgique

Francis Delaporte, président de la Cour administrative de Luxembourg

Marina Perrelli, conseillère d'État au Conseil d'État d'Italie

14h30-16h30 – Table ronde n° 2 - Les enjeux actuels

Modérateur

Fabien Raynaud, président adjoint de la section du rapport et des études

Intervenants

Luc Derepas, président de la cour administrative d'appel de Bordeaux

Muriel Le Barbier, vice-présidente du tribunal administratif de Nantes

Florent Blanco, professeur de droit public à l'université d'Orléans

Régis Froger, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

Nicolas Groper, avocat général près la Cour des comptes et près la cour d'appel financière

Muriel Heller, conseillère juridique à la Commission européenne

16h30-17h00 – Séance de clôture

Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études, présidente du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative

Francis Delaporte, président de la Cour administrative de Luxembourg



Didier-Roland Tabuteau

Vice-président du Conseil d'État

Diplômé de l'École Polytechnique, ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA), promotion « Louise Michel », Didier-Roland Tabuteau est également docteur en droit et titulaire de l'habilitation à diriger des recherches. À l'issue de sa scolarité à l'ENA, il rejoint le Conseil d'État où il exerce les fonctions de rapporteur à la section du contentieux (1984-1988) et à la section sociale (1987-1988). Il occupe ensuite durant trois ans les fonctions de conseiller technique, puis de directeur adjoint du cabinet du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection civile (1988-1991), avant de revenir au Conseil d'État au poste de commissaire du Gouvernement, désormais dénommé rapporteur public (1991-1992). À partir de 1992, il est successivement directeur du cabinet du ministre de la santé et de l'action sociale (1992-1993), directeur général de l'Agence du médicament (1993-1997), directeur adjoint du cabinet du ministre de l'emploi et de la solidarité (1997-2000) et directeur de cabinet du ministre de la santé (2001-2002). Lors de ses deux retours au Conseil d'État en 2000 et 2002, il est nommé assesseur à la section du contentieux. Il prend ensuite la tête de la fondation Caisses d'épargne pour la solidarité, qu'il dirige pendant plus de sept années (2003-2011). En 2011, Didier-Roland Tabuteau revient au Conseil d'État à la section du contentieux et à la section sociale, dont il est président-adjoint (2017-2018), puis président (2018-2022). Il est nommé vice-président du Conseil d'État le 5 janvier 2022.

Mesdames et Messieurs les présidents,
Monsieur le procureur général près la Cour des comptes,
Mesdames et Messieurs les juges et chefs de de juridictions administratives européennes,
Mesdames et Messieurs les professeurs,
Mesdames et Messieurs,
Chers collègues,²

L'exécution des décisions de justice trouve un fondement constitutionnel à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui garantit, comme l'a exprimé en 2015 le Conseil constitutionnel, « *le droit des personnes à exercer un recours juridictionnel effectif qui comprend celui d'obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles* »³. L'article L.11 du code de justice administrative (CJA) énonce au nombre des principes fondamentaux du procès administratif celui suivant lequel « *les jugements sont exécutoires* ».

2 Texte écrit en collaboration avec Jean-Baptiste Desprez, magistrat administratif, chargé de mission auprès du vice-président du Conseil d'État.

3 CC, 6 mars 2015, n° 2014-455 QPC, point 3.

L'administration a donc l'obligation d'exécuter les décisions de justice administrative, qu'il s'agisse d'une décision réglant l'affaire au fond, revêtue de l'autorité de la chose jugée, ou d'une décision du juge des référés⁴.

Mais l'exécution a aussi une histoire. Il y a soixante ans, plusieurs décrets étaient adoptés, portant des réformes majeures à l'organisation et au rôle du Conseil d'État. En particulier, une commission du rapport était créée, prédécesseuse de la section du rapport et des études (SRE). Cette commission se voyait entre autres confier le rôle d'assurer l'exécution des décisions du Conseil d'État et des juridictions administratives. L'organisation du suivi de l'exécution a largement évolué depuis, et l'attachement à l'effectivité des décisions est un enjeu crucial pour la juridiction. À bien des égards, l'évolution de l'exécution a même conduit à l'évolution de l'appréciation par le juge administratif de ce qu'il peut ou non faire au stade du contrôle de la légalité.

Pour cette célébration des « 60 ans de l'exécution », il faut d'abord rappeler le contexte de la création de la commission du rapport et l'émergence de moyens propres à assurer l'exécution des décisions de justice (1), qui permettent, aujourd'hui, d'assurer avec pragmatisme le respect de la chose jugée (2). Se plonger dans cette histoire permettra de mettre en perspective les grands défis auxquels l'exécution des décisions administratives est aujourd'hui confrontée (3).

1. La création d'une commission chargée notamment du suivi de l'exécution des décisions administratives

1.1. La réforme de 1963

Avant même 1963, il existait bien une obligation pour l'administration d'exécuter les décisions de justice. Cette obligation se traduisait par la possibilité de saisir le juge pour obtenir une indemnisation pour absence d'exécution, ouverte même en cas de retard d'exécution⁵. Mais le juge administratif manifestait une forte réserve à la possibilité de contraindre l'administration. Il s'interdisait clairement de prononcer une injonction à l'administration⁶, faisant même de cette interdiction un principe d'ordre public⁷.

En 1963, de nombreuses réflexions⁸, spécialement à propos de l'efficacité des décisions rendues en matière d'excès de pouvoir, appelaient le juge à créer des

4 Décision qui, bien que revêtant un caractère provisoire, n'en est pas moins exécutoire et obligatoire. CE, Section, 5 novembre 2003, *Association «Convention vie et nature pour une écologie radicale» et Association pour la protection des animaux sauvages*, n^{os} 259339, 259706 et 259751, Rec. p. 444.

5 Voir CE, 15 juillet 1955, *Renteux*, Rec. p. 446 ; ou CE, 16 novembre 1960, *Peyrat*, Rec. p. 625.

6 Dans une décision : CE, sect., 27 janvier 1933, *Le Loir*, Rec. p. 136, le Conseil d'État refuse d'adresser une injonction à quiconque (personne publique ou privée). Cette jurisprudence est confirmée s'agissant des personnes publiques (CE, 4 février 1976, *Elissonde*, Rec. p. 1069). En revanche, s'agissant des personnes privées, le juge administratif se reconnaît assez rapidement le droit de leur adresser des injonctions (CE, sect., 13 juillet 1956, *Office public d'HLM du département de la Seine*, Rec. p. 338 ; CE, Ass., 26 février 1965, *Société du vélodrome du Parc des princes*, Rec. p. 133).

7 CE, 17 avril 1963, *Faderne*, Rec. p. 224.

8 Voir R. Drago, « Autour de la réforme du Conseil d'État », in *AJDA*, 1963, pp. 524-536.



voies et moyens propres à l'exécution des décisions rendues. C'est en particulier le travail au sein du Palais-Royal de Guy Braibant⁹, et celui de Jean Rivero, qui traduit une certaine ironie dans son « Huron au Palais-Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir »¹⁰.

Mais l'élément déclencheur fut l'arrêt *Canal*¹¹, par lequel le Conseil d'État annulait une ordonnance du Président de la République prise sur le fondement d'une habilitation donnée par une loi référendaire. L'ordonnance ainsi annulée créait la Cour militaire de justice, pour laquelle une procédure spéciale et l'exclusion de toute voie de recours portaient atteinte aux principes généraux du droit pénal. Cinq jours après, un communiqué officiel publié à l'issue du Conseil des ministres estimait que le Conseil d'État « *sortait [par cette décision] du domaine du contentieux administratif* ». Un groupe d'étude était institué le 4 janvier 1963 par le ministre de la justice Jean Foyer, qui faisait plusieurs propositions reprises partiellement par quatre décrets du 30 juillet de cette même année. Parmi les réformes portées par ces décrets¹², était créée la Commission du rapport.

Cette création n'était peut-être que la reprise d'une idée ancienne. On lit ainsi, dans les *Souvenirs* de Tocqueville, à propos des travaux de la commission de Constitution de 1848 : « *je remarquai en passant plusieurs opinions singulières. (...) Marrast voulu qu'on donnât au Conseil d'État une section chargée d'élaborer des idées nouvelles, c'eût été la section du progrès* »¹³.

Cette Commission fut donc chargée de l'exécution des décisions contentieuses de la juridiction administrative. Il avait été exclu de donner la possibilité au juge administratif de faire comme le juge italien alors, c'est-à-dire de se substituer à l'administration et de procéder lui-même à l'exécution d'office¹⁴.

Plusieurs moyens d'exécution furent alors retenus, allant de la demande par l'administration de l'éclairer¹⁵ ¹⁶ sur les modalités d'exécution de la décision à la

9 G. Braibant, « Remarques sur l'efficacité des annulations pour excès de pouvoir », CE et Doc., 1961, p. 53 et suiv.

10 J. Rivero, « *Le Huron au Palais-Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir* », in *Recueil Dalloz*, Chronique - VI, 1962, pp. 37-40.

11 CE, 19 octobre 1962, *Canal, Robin et Godot*.

12 Décret n° 63-766 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance du 31 juillet 1945 et relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État ; décret n° 63-767 relatif au statut des membres du Conseil d'État ; décret n° 63-769 modifiant le décret du 28 novembre 1953 portant règlement d'administration publique pour l'application du décret du 30 septembre 1953 sur la réforme du contentieux administratif.

13 Cité par G. Braibant, « Les Nouvelles Fonctions du Conseil d'État », in *La Revue administrative*, 1987, pp. 415-420.

14 Voir R. Drago, « Autour de la réforme du Conseil d'État », in *AIDA*, 1936, p. 535.

15 Article 58 du décret n° 63-766 du 30 juillet 1963 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 et relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État.

16 Repris à l'actuel article R. 931-1 du CJA.

possibilité pour le requérant de saisir le président de la commission des difficultés rencontrées^{17 18}. Certains de ces outils continuent à être utilisés aujourd'hui¹⁹.

Pour répondre à une telle demande de mesures nécessaires à l'exécution, s'ouvre d'abord une phase administrative, durant laquelle le Conseil d'État joue un rôle de médiateur²⁰, pour reprendre les termes de l'ancien président de la section du rapport et des études²¹, Guy Braibant : lettre, coups de téléphone, convocation des responsables, etc. Tous ces moyens informels sont toujours employés pour que l'administration s'incline ou face diligence.

Pour s'assurer du respect des décisions, et dans le cadre de la création des astreintes et des injonctions, respectivement par les lois du 16 juillet 1980 et du 8 février 1995, le pouvoir règlementaire créa, comme suite à cette phase administrative qui peut ne pas être couronnée de succès, une nouvelle phase qui revêt un caractère juridictionnel. Elle permet à la section du rapport et des études de renvoyer l'affaire devant la section du contentieux lorsque l'administration n'exécute pas malgré ses démarches administratives²². Ce dispositif « à la française » est à notre connaissance unique, et ne se retrouve dans aucun autre pays. La succession de phases administrative et contentieuse combine, pour reprendre la terminologie romaine, l'*auctoritas* et la *potestas*, c'est-à-dire la contrainte presque morale et le pouvoir coercitif assis sur le contrôle du juge de l'exécution.

1.2. L'essor de l'exécution avec le renforcement des pouvoirs du juge

Cet essor se retrouve dans les chiffres. De 1963 à 1970, la commission ne fut pas saisie de plus d'une vingtaines d'affaires par an²³, tandis que c'était entre 100 et 350 dans les années 1970 et 1980, et en comprenant toutes celles devant les magistrats, 4 600 en 2022²⁴.

17 Article R. 931-2 du CJA.

18 Enfin, le vice-président ou le président de la section du contentieux pouvait inviter le président de la Commission du rapport à « appeler l'attention de l'administration sur les suites à donner à une décision » - cette possibilité ayant légèrement évolué depuis, et ce rôle revenant au président de la section du rapport et des études (Voir la première phrase de l'article R. 931-6 du CJA : « *Le président de la section du rapport et des études peut, même s'il n'est pas saisi en application de l'article R. 931-2, demander aux personnes morales mentionnées à l'article L. 911-5 de justifier de l'exécution d'une décision du Conseil d'État* »).

19 Si la procédure d'éclaircissement existe toujours, la procédure d'aide à l'exécution fut supprimée en 2017 au profit du mécanisme suivant : le diptyque « phase administrative » / « phase juridictionnelle ».

20 G. Braibant, « Les Nouvelles Fonctions du Conseil d'État », in *La Revue administrative*, 1987, p. 419.

21 En 2024, la section du rapport et des études (SRE) a changé de nom pour devenir la section des études, de la prospective et de la coopération (SEPCO).

22 Voir l'article R. 931-4 du CJA.

23 Voir F. de Baecque, *La Commission du rapport et des études*, Études et documents du Conseil d'État, 1982-1983, n° 34, pp. 121-129.

24 Le nombre de demandes d'exécution, rapporté au nombre d'affaires jugées par les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État, augmente faiblement mais régulièrement depuis une dizaine d'années (en 2012 : 2 159 demandes, à comparer aux 236 482 affaires rendues, soit un ratio de 0,91 % ; en 2018 : 3 581 demandes pour 252 055 affaires jugées, soit un ratio de 1,42 % ; en 2022 : 4 600 demandes d'exécution pour 274 150 décisions rendues, soit un ratio de 1,68 %). Voir les rapports annuels du Conseil d'État pour les années en cause.

Sur le plan organisationnel, la commission fut transformée par le décret du 26 août 1975 en commission du rapport et des études, avant d'être érigée en section par celui du 24 janvier 1985. Cette dernière mesure marquait l'importance des fonctions qui y étaient attachées, et allait d'ailleurs avec la mission confiée par le vice-président cette même année 1985 de développer et de coordonner les relations internationales du Conseil d'État.

Enfin, de nouveaux pouvoirs furent confiés au juge pour s'assurer de l'exécution des décisions de justice. La loi de 1980²⁵, que j'ai évoquée, ouvrait avec l'astreinte un côté curatif de l'inexécution. Mais il faut également noter le volet dissuasif : la possibilité même du prononcé d'astreinte incite l'administration à exécuter pleinement les décisions rendues. La possibilité d'injonction fut également une avancée importante, souhaitée par le Conseil d'État lui-même. La loi du 8 février 1995²⁶ l'a consacrée, en même temps qu'elle transférait aux juridictions de fond le suivi de l'exécution de leurs décisions²⁷. L'injonction avait pu jusque-là paraître pour beaucoup d'auteurs inutile car, selon la jolie formule de Prosper Weil dans sa thèse parue en 1952, *Les conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir*, l'injonction « est incluse dans l'annulation comme le germe dans l'œuf »²⁸, c'est-à-dire qu'elle n'est rien d'autre que l'explicitation de la chose jugée.

Toutefois, si comme le soulignait Didier Chauvaux²⁹, « *le juge se borne [à travers l'injonction] à indiquer expressément à l'administration ce qu'elle devrait faire de toute manière, eu égard à l'autorité de la chose jugée* », cette injonction facilite l'exécution de la chose jugée. Elle permet en effet de préciser les mesures devant être prises, en fixant un délai et en désignant l'administration responsable de l'exécution de mesures que sa décision implique.

2. Aujourd'hui, un arsenal complet pour assurer l'exécution de ses décisions

2.1. Un juge pragmatique qui se saisit de toutes ces possibilités

Comme l'écrivait Jean Rivero dans son « Huron », il ne peut être question de « *brandir la hache de guerre contre l'autorité qui la porte à la ceinture* »³⁰. Toutefois, l'arsenal permettant l'exécution des décisions n'a cessé de s'accroître. Les deux armes principales restent bien sûr, pour l'exécution, l'injonction et l'astreinte³¹. Elles ont encore été aiguisées par la loi du 23 mars 2019 qui permet aux juridictions

25 Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

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

27 Par la modification des articles L. 8-2 et L. 8-4 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, cette loi transféra aux tribunaux administratifs, pour leurs jugements définitifs, et aux cours administratives d'appel créées entre temps, pour les jugements frappés d'appels et pour leurs arrêts, la compétence pour connaître des demandes d'exécution.

28 P. Weil, « Les conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir », p 60, 1952.

29 Conclusions sur CE, sect., 22 févr. 2002, n° 224496, *Dieng*, Lebon ; *AJDA*, 2002. 415, chron. M. Guyomar et P. Collin, *in RFDA*, 2002. 1080, concl. D. Chauvaux.

30 J. Rivero, préc.

31 Article L. 911-5 du CJA.

administratives de définir, d'office, les mesures d'exécution de leurs décisions, de fixer un délai d'exécution et de prononcer une astreinte contre les personnes morales en cause.

Le juge utilise les astreintes provisoires, c'est-à-dire celles dont il peut modifier le montant lors de la liquidation, et les astreintes définitives³² qui rendent automatique la phase de liquidation, le juge ne pouvant modifier son taux sauf cas fortuit ou force majeure. Si l'astreinte définitive est en théorie un moyen de pression efficace, elle est cependant rarement utilisée en pratique, le juge souhaitant se laisser un maximum de souplesse³³.

Le juge a en outre précisé le mécanisme de la liquidation de l'astreinte pour qu'elle garde son efficacité contre l'État sans qu'elle n'enrichisse de manière indue les requérants. La loi permet en effet de décider qu'une fraction d'une astreinte liquidée ne sera pas versée au requérant, fraction qui est alors affectée à l'État³⁴ – cette possibilité n'étant bien sûr pas ouverte lorsque l'État est débiteur de l'astreinte en cause. Le Conseil d'État a décidé que « *Dans ce dernier cas, (...) la juridiction peut, (...) décider d'affecter cette fraction à une personne morale de droit public disposant d'une autonomie suffisante à l'égard de l'État et dont les missions sont en rapport avec l'objet du litige ou à une personne morale de droit privé, à but non lucratif, menant, conformément à ses statuts, des actions d'intérêt général également en lien avec cet objet* »³⁵.

Faisant application de cette possibilité dans le contentieux *Association Les amis de la Terre*, relatif à la pollution atmosphérique, le Conseil d'État a réparti les dix millions d'euros auxquels l'État était condamné entre l'association requérante et des personnes morales comme l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME, pour 3,3 millions d'euros) et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA, pour 2,5 millions d'euros)³⁶.

Preuve paradoxale de l'efficacité des outils comminatoires à la disposition du juge administratif, il est relativement rare que les astreintes prononcées soient liquidées. En 2021, 145 astreintes ont été prononcées par les tribunaux administratifs, 26 par les cours administratives d'appel et 3 par le Conseil d'État³⁷. Seules 31 astreintes ont été liquidées. Le droit administratif prévoit, enfin, d'autres instruments pour garantir l'exécution forcée des décisions de justice administrative, qu'il faut mentionner ici. Il existe ainsi, pour le paiement des condamnations pécuniaires prononcées par

32 Voir les articles L. 911-6 et L. 911-7 du CJA.

33 Voir toutefois : CAA Bordeaux, 7 juillet 2022, *Association la Demeure historique*, inédit, s'agissant de travaux de démolition impliqués par l'annulation d'une déclaration d'utilité publique.

34 Article L. 911-8 du CJA.

35 CE, 10 juillet 2020, *Association Les Amis de la Terre*, n° 428409.

36 Voir : CE, 12 juillet 2017, *Association Les amis de la Terre*, n° 394254 ; CE, Ass., 10 juillet 2020, *Association Les amis de la Terre France*, n° 428409 ; CE, 4 août 2021, *Association Les amis de la Terre France et autres* et CE, 17 octobre 2022, *Association Les amis de la Terre France et autres*.

37 Rapport annuel du Conseil d'État 2021, p. 161 et suiv.



des décisions de justice, une procédure de « mandatement d'office »³⁸, qui impose au comptable assignataire de la dépense de payer au seul vu de la décision de justice.

En outre, le code des juridictions financières³⁹ prévoit deux dispositifs en vertu desquels la Cour des comptes peut prononcer des amendes contre des personnes dont les agissements ont conduit à l'inexécution ou l'exécution tardive d'une décision de justice. Ils étaient jusqu'ici rarement employés⁴⁰ mais la Cour des comptes nous présentera aujourd'hui ce qu'il en est de l'utilisation de ces outils.

Enfin, forme non contraignante, chaque chef de tribunaux et de cours administratives d'appel doit rendre compte annuellement au président de la section du rapport et des études du Conseil d'État des difficultés d'exécution⁴¹. Ce dernier, à son tour, signale ces difficultés – et ce, depuis 1975, publiquement dans son rapport annuel. Cette publicité du non-respect des décisions de justice administrative est de nature à encourager l'exécution.

2.2. Cet arsenal oblige le juge à être plus attentif encore à l'effet utile de ses décisions

Bien loin des décisions platoniques que pouvait dénoncer la doctrine, ces nouveaux pouvoirs obligent le juge à toujours s'interroger sur les conséquences pratiques de ses décisions, dans une vision pragmatique de son office.

Il a ainsi, de plus en plus, fait l'économie de l'annulation d'actes administratifs tout en les purgeant de certains vices. Ce mouvement n'est pas défavorable au justiciable, car il lui évite la frustration d'une annulation suivie de la prise d'une décision identique, purgée du vice dont elle était initialement entachée mais qui en général ne le satisfera pas davantage. Dans cette veine jurisprudentielle, il n'y a qu'à citer la jurisprudence *Danthony*⁴², la possibilité de neutraliser un motif illégal⁴³ ou de lui substituer un motif fondé en droit⁴⁴ ou en acceptant de substituer d'office la base légale pertinente à celle, erronée, initialement retenue par l'administration⁴⁵, à condition toutefois que le justiciable ne soit alors privé d'aucune garantie. Les possibilités de régularisation, ouvertes d'abord par le droit

38 Procédure prévue à l'article L. 911-9 du CJA, applicable à l'encontre de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics (à l'exclusion des autres personnes publiques).

39 Voir l'article L. 131-14 (anciennement articles L. 313-7 et L. 313-12 du même code).

40 Voir pour le cas où une personne fait obstacle à l'exécution ou l'exécution diligente : CDBF, 20 décembre 2001, *M. J. c/ Région Guadeloupe*, JO du 29 janvier 2002 ; *AJDA* 2003, 1224 ; *Rev. Trésor*, 2004. 41 (condamnant la présidente du Conseil régional de Guadeloupe à une amende de 4 573,47 € en raison d'une astreinte prononcée et liquidée, suite à l'inexécution d'une décision juridictionnelle ayant annulé une décision de licenciement d'un agent de la Région) et pour la méconnaissance de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980, l'amende contre un directeur général d'un établissement public, avec finalement une relaxe par la Cour. Voir : CDBF, 11 février 1998, *Lebon* 650 ; *Rev. Trésor*, 1999. 202.

41 Article R. 921-8 du CJA.

42 CE, sect., 23 décembre 2011, *Danthony et autres*, n° 335477, *Rec.* 653.

43 CE, Ass., 12 janvier 1968, *Ministre de l'économie et des finances c. Dame Perrot*, *Rec.* 39.

44 CE, sect., 6 février 2004, *Hallal*, *Rec.* 48.

45 CE, sect., 3 décembre 2003, *Préfet de la Seine Maritime c. M. El Bahi*, *Rec.* 480.



de l'urbanisme⁴⁶ suivent la même logique⁴⁷. Enfin, le juge administratif a accepté de moduler dans le temps les effets d'une annulation contentieuse dans un souci de sécurité juridique⁴⁸, marquant là encore sa volonté, dans le cadre d'une pesée entre les motifs d'une annulation et ses conséquences, de ne pas déstabiliser l'action administrative tout en préservant la défense de la légalité et l'efficacité de l'annulation pour excès de pouvoir.

3. Les nouveaux défis

3.1. Le juge contrôle l'administration sans se faire administrateur

Un des défis est l'accroissement des recours demandant au juge d'enjoindre à l'administration l'adoption des mesures, avec le risque d'un juge qui se substituerait à l'administration dans le choix de la politique menée.

À cet égard, particulièrement significative est l'émergence, ces dernières années, de ce que la doctrine a désigné comme les « REP-injonction »⁴⁹. Ces recours pour excès de pouvoir (REP) ont principalement pour objet, par le biais de l'injonction, d'obliger l'administration à agir ou à adopter des mesures réglementaires ou d'organisation pour faire respecter la loi ou des principes constitutionnels ou conventionnels. Leur développement tient, d'une part, à des stratégies contentieuses et, d'autre part, à l'évolution de notre cadre normatif qui crée des obligations de plus en plus larges pour l'administration. Ainsi, dans l'arrêt *Commune de Grande-Synthe*⁵⁰, la précision avec laquelle le législateur puis le pouvoir réglementaire lui-même ont fixé les objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre pour la mise en œuvre de l'accord de Paris a conduit le juge à prononcer des injonctions fermes, afin que le Gouvernement prenne des mesures propres à atteindre ces objectifs.

Pour autant, le juge a rappelé qu'« en toute hypothèse, il ne lui appartient pas, dans le cadre de [son] office, de se substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique ou de leur enjoindre de le faire » lorsque celle-ci n'est pas déjà définie, par exemple, par la loi, comme c'était le cas pour les objectifs de réduction des émissions de carbone dans l'affaire *Commune de Grande-Synthe*. C'est ce que le Conseil d'État a souligné dans deux arrêts d'assemblée rendus le 11 octobre 2023⁵¹, en encadrant clairement le régime contentieux de ces « REP-injonction » et la manière dont le juge doit apprécier les conclusions au regard de la portée de l'obligation en cause, alignant d'ailleurs ce régime et celui des actions

46 Et étendues au droit de l'environnement : article L. 181-18 du code de l'environnement pour les autorisations environnementales.

47 Voir les articles L. 600-5-1 et suivants du code de l'urbanisme et 2° du I de l'article L. 181-18 du code de l'environnement, ou CE, 21 juillet 2022, *Commune de Grabels*, n° 437634, Rec. p. 228 pour la possibilité de régularisation d'une déclaration d'utilité publique, hypothèse ouverte par voie prétorienne dans le silence de la loi.

48 CE, Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et autres*, Rec. 197.

49 A. Perrin, « Le REP-injonction », in *AJDA*, 2023, p. 596.

50 CE, Ass., 19 novembre 2020, *Commune de Grande-Synthe et autres* ; CE, 1^{er} juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe et autres* ; et CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande-Synthe et autres*.

51 CE, Ass. 11 octobre 2023, *Ligue des droits de l'homme, Syndicat de la magistrature et autres*, n° 467771 et 467781 ; et CE, Ass., 11 octobre 2023, *Amnesty international France et autres*, n° 454836.



de groupe visant à la cessation d'un manquement⁵². Cette limite à l'office du juge du fond permet de ne pas mettre le juge de l'exécution dans une situation qui le conduirait à apprécier les efforts de l'administration pour déterminer une politique publique sans norme objective pour ce faire, comme le sont les objectifs chiffrés en matière environnementale qui permettent un contrôle au regard d'une politique publique qui a été définie par le législateur et le pouvoir réglementaire.

Cette volonté de ne pas empiéter sur le champ de l'administration, mais seulement de vérifier que le droit est respecté par la politique publique déjà définie, rejoint au demeurant l'esprit des limites traditionnelles que s'impose le juge.

L'administration a, depuis longtemps, la possibilité de saisir le juge des référés pour lui demander, au vu d'un ou plusieurs éléments nouveaux, de modifier les mesures qu'il avait ordonnées ou d'y mettre fin⁵³. Surtout, au terme de la « jurisprudence *Couitéas* »⁵⁴, le juge estime que l'autorité administrative peut refuser de prêter le concours de la force publique à l'exécution forcée d'une décision de justice si cette exécution générerait un trouble à l'ordre public⁵⁵ trop important – comme en l'espèce pour l'expulsion de centaines de personnes d'un terrain occupé illégalement par celles-ci. Le bénéficiaire de la décision non appliquée est bien sûr indemnisé. La possibilité de faire valoir des mesures équivalentes à celles ordonnées en référé⁵⁶ – ou au fond lorsque le juge a indiqué certains domaines sur lesquels l'administration pouvait utilement agir⁵⁷ –, afin de valider l'exécution de la chose jugée, rejoint le même impératif de pragmatisme et rappelle que le juge n'est pas administrateur.

3.2. Un juge pragmatique

Raymond Aron raconte dans *Le Spectateur engagé* que, critiquant un ministre pour la politique qu'il menait, celui-ci lui avait répondu : « *Que feriez-vous si vous étiez à ma place ?* ». Cette phrase, en le confrontant à ce qu'il était possible et pas seulement souhaitable de faire, changea son appréciation des choses et teinta de science politique les appréciations qu'il émit le reste de sa carrière⁵⁸.

De manière similaire, le juge, par le renforcement de ses pouvoirs pour l'exécution de la chose jugée, est obligé de s'interroger sur ce que l'administration aurait dû faire, et devra faire au regard de sa décision. Cette approche est profondément ancrée

52 Action de groupe prévue à l'article L. 77-10-1 du code de justice administrative.

53 Article L. 521-4 du CJA. Voir, par exemple : CE, ord. réf., 12 mars 2019, *OFFI*, n^{os} 428031 et 428294, inédit ; CE, ord. réf., 2 octobre 2020, *M. B.*, n^o 444801, inédit.

54 CE, 30 novembre 1923, *Couitéas*, p. 789.

55 Au sens large : des considérations liées à la vie privée (situation médicale de la personne visée par un arrêté d'expulsion : CE 23 avril, 2008, *Barbutto*, n^o 309685,) ou familiale (présence d'enfants en bas âge dans le foyer expulsé, CE, 17 juillet 2003, *Société de réalisation et de rénovation immobilière*, n^o 258508) pouvant être prises en comptes.

56 CE, 27 mars 2023, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, n^o 452354.

57 Possibilité posée par les deux arrêts d'assemblée du contentieux du 11 octobre 2023, précédemment cités.

58 R. Aron, *Le Spectateur engagé*, éd. Juilliard, Paris, 1981.



dans l'ordre administratif, le juge administratif devant connaître l'administration, notamment grâce aux mobilités qu'il y effectue au cours de sa carrière.

C'est encore cette prise en compte concrète de l'impact de ses décisions qui a conduit le juge à développer ces dernières années le contrôle dynamique de la légalité. Cette « *approche fonctionnelle du recours pour excès de pouvoir* »⁵⁹ simplifie le régime contentieux en permettant, par exemple, au lieu d'annuler un refus d'abroger⁶⁰, d'abroger directement l'acte en cause⁶¹. Le juge accepte même l'abrogation directe d'un acte réglementaire au regard d'un changement de circonstances de droit ou de fait postérieur à son édicton⁶², plutôt que de contraindre le requérant à demander l'abrogation d'un acte devenu illégal avant d'attaquer le refus opposé à cette demande.

Cette prise en compte des possibilités d'injonction dès le contrôle de la légalité se retrouve enfin dans l'obligation pour le juge du fond d'accueillir les moyens fondés propres à répondre favorablement aux conclusions à fin d'injonction⁶³.

Ces récents développements pourront faire l'objet d'analyses qui, mises dans la perspective historique ouverte aujourd'hui, seront très fertiles.

Conclusion

Aujourd'hui, le temps est loin où le doyen Rivero pouvait souligner avec ironie les limites du contentieux administratif au regard de ses effets concrets sur la situation des justiciables. À côté des procédures de référé⁶⁴ qui permettent le prononcé d'une décision provisoire, rapide et efficace, l'exécution permet de rendre aussi utiles que possible les recours portés devant le juge administratif.

C'est parfois le vertige inverse qui peut saisir le juge : face à la multiplication des contentieux, aux demandes toujours plus pressantes de certains requérants, et avec la pleine palette de pouvoirs dont il dispose, il doit veiller, d'une part, à ne pas empiéter sur les prérogatives de l'exécutif et du Parlement qui seuls peuvent définir les politiques publiques et, d'autre part, à toujours bien mesurer l'effet de ses décisions. Plus que jamais, la spécificité du juge administratif doit être défendue : il connaît l'administration pour ne pas s'en laisser conter, mais également pour comprendre les limites qui sont les siennes.

Pour achever ce propos, je souhaite remercier tous ceux qui ont participé à l'organisation du colloque : à la fois au sein du Comité d'histoire du Conseil d'État

59 Conclusions de S. Roussel sur : CE, 19 novembre 2021, *Associations ELENA*, n° 437141.

60 Avec une éventuelle injonction à procéder à pareille abrogation.

61 CE, Ass., 19 juillet 2019, *Association des Américains accidentels*, n° 424216.

62 CE, 19 novembre 2021, *Associations ELENA*, n° 437141.

63 CE, 21 décembre 2018, *Société Eden*, n° 409678. Cette obligation ne s'applique toutefois pas au recours en cassation. Le juge de cassation se fonde sur le moyen qui lui paraît le plus approprié (CE, 15 mars 2023, *H. J.*, n° 452953).

64 Voir en particulier les articles L. 521-1 et suivants du CJA.



et de la juridiction administrative, à la délégation à l'exécution de la section du rapport et des études, mais également les intervenants qui présenteront les évolutions et les interrogations qui demeurent autour de l'exécution des décisions de la justice administrative ; en particulier, les comparaisons internationales que permettront les intervenants d'autres juridictions européennes, qui nous ont fait le plaisir et l'honneur d'être avec nous, seront extrêmement vivifiantes. Je remercie chaleureusement et amicalement la présidente du Conseil d'État de Belgique, le président de la Cour administrative du Luxembourg, les membres des Conseils d'État de Belgique et d'Italie et de la Cour administrative fédérale d'Allemagne d'avoir accepté d'être avec nous pour ce colloque qui sera, je n'en doute pas, extrêmement fructueux.





Les origines des procédures d'exécution

Il s'agit d'abord d'évoquer le contexte dans lequel se sont inscrites la réforme du Conseil d'État et l'émergence de procédures d'exécution, décidées par le décret du 30 juillet 1963 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État, venant combler les lacunes signalées depuis longtemps par la doctrine et plus particulièrement par Jean Rivero dans son article « Le Huron au Palais-Royal »⁶⁵ et résultant des propositions de la commission présidée par Léon Noël.

Une première période, qui s'étend de 1963 à 1995, est ensuite étudiée. Elle se caractérise par le monopole du Conseil d'État en matière d'exécution et par l'introduction, en 1980, des premières astreintes, prémices de la « juridictionnalisation » des procédures d'exécution décidée par la loi du 8 février 1995 qui a généralisé les injonctions et les astreintes.

65 J. Rivero, « Le Huron au Palais-Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », préc.



Pascale Gonod

Professeure de droit public à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Pascale Gonod est professeure de droit public à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, membre senior de l'Institut universitaire de France (2011-2016), directrice du master 2 Droit public fondamental. Elle a été membre du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (2015-2018), de la Commission supérieure du Conseil d'État (2020-2023), du conseil d'administration de l'École nationale de la magistrature (2015-2023) et siège depuis sa création au comité scientifique du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative. Elle enseigne le droit administratif général, le droit du procès administratif, la science administrative et le droit administratif comparé. Ses activités de recherche et ses publications portent sur ces domaines et sur l'histoire de la pensée juridique. Elle est notamment auteure de plusieurs ouvrages relatifs au Conseil d'État et à la justice administrative et participe à différents groupes européens de droit public. Elle dirige la collection « Rivages du droit » (Daloz).

Aux sources de l'exécution des décisions juridictionnelles

À propos du décret du 30 juillet 1963

Commémorer soixante ans d'exécution des décisions du juge administratif conduit à s'attacher plus spécifiquement aux deux articles du chapitre III du premier des deux décrets du 30 juillet 1963, intitulé « Exécution des décisions du Conseil d'État statuant au contentieux »⁶⁶. Ce choix ne saurait évidemment dissimuler une

66 « Chapitre III Exécution des décisions du Conseil d'État statuant au contentieux.

Article 58 - Lorsque le Conseil d'État statuant au contentieux a prononcé l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif ou, dans un litige de pleine juridiction, a rejeté tout ou partie des conclusions présentées en défense par une collectivité publique, les ministres intéressés ont la faculté de demander au Conseil d'État d'éclairer l'administration sur les modalités d'exécution de sa décision. Le vice-président du Conseil d'État et le président de la section du contentieux peuvent, dans les mêmes cas, inviter le président de la commission prévue à l'article 3 du présent décret à appeler l'attention de l'administration sur les suites à donner à une décision.

Ces demandes donnent lieu à la désignation d'un membre du Conseil d'État dont la mission auprès de l'administration s'exerce sous l'autorité du président de la commission prévue à l'article 3 du présent décret. Le cas échéant, il est fait mention de l'affaire dans le rapport annuel du Conseil d'État.

Article 59 - Les requérants peuvent, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date à laquelle une décision leur accordant satisfaction, même partielle, a été lue, signaler à la commission prévue à l'article 3 du présent décret les difficultés qu'ils rencontrent pour obtenir l'exécution de cette décision.

Un rapporteur peut être désigné ; le cas échéant, il est fait mention de l'affaire au rapport annuel du Conseil d'État ».

On doit y ajouter l'article 3 : « Le Conseil d'État présente chaque année au Gouvernement un rapport sur l'activité de ses formations administratives et contentieuses. Ce rapport énonce les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif sur lesquelles le Conseil d'État entend appeler l'attention du Gouvernement. Il signale, s'il y a lieu, les difficultés rencontrées dans l'exécution des décisions des juridictions administratives. Le rapport est préparé par une commission dont la composition est déterminée par un arrêté du vice-président du Conseil d'État. Il est soumis au vice-président du Conseil d'État délibérant avec les présidents de section, adopté par l'assemblée générale et remis au Président de la République ».

réforme d'une toute autre ampleur, accomplie par ces deux textes réglementaires, dont la portée perdure jusqu'à nous, et bien au-delà de la seule question de l'exécution. Mais il est vrai que le contexte de l'intervention de ces décrets occulte le plus souvent les réalisations, soit la « crise de 1962 » décrite notamment à partir d'une base documentaire riche dans l'ouvrage dirigé par Louis Fougère en 1974⁶⁷.

Jusqu'à une période très récente, et certainement à la date dont nous célébrons l'anniversaire, les réformes touchant le Conseil d'État, et plus généralement les réformes relatives à la justice administrative, ont eu pour origine une crise. En dehors des moments de ruptures institutionnelles et politiques, qui conduiront à une reconfiguration de l'institution (1872, 1945, etc.), c'est en effet la pression née de l'augmentation des recours portés à la connaissance du juge administratif – ce qu'il est convenu de désigner comme étant une « crise du contentieux » – qui en constitue le moteur. La réforme issue des décrets du 31 juillet 1963 déroge à cette « tradition », même si elle revêt quelques spécificités.

Tout d'abord, si elle naît bien d'une crise, cette crise est d'une tout autre nature, comme chacun sait. Inutile de revenir sur cet épisode qui fait suite à l'avis du Conseil d'État sur le recours à l'article 11 de la Constitution, à l'affaire Jacomet, et au célèbre arrêt Canal⁶⁸, tant l'affaire est connue, tant elle a été exposée, revisitée encore récemment lors d'un autre anniversaire, celui de la création de la section du rapport et des études⁶⁹. Ensuite, elle présente cette caractéristique d'avoir été imposée dans son principe par le pouvoir et, par suite, de ne pas trouver sa source dans une initiative et des réflexions menées par le Conseil d'État lui-même, comme il est habituel depuis la loi de 1872⁷⁰.

Pour autant, la réforme entreprise est remarquable en ce que l'on voit à l'œuvre l'extraordinaire capacité de cette institution à se réapproprier la crise, saisir l'occasion de la menace dont elle fait l'objet pour faire réaliser des progrès à la justice administrative et asseoir sa légitimité. On assiste à mes yeux à un éclatant tour de force qui ne cesse d'impressionner. Rivero l'exprime d'ailleurs lorsqu'il écrit, au lendemain de la réforme, qu'alors qu'on « guettait un texte aux résonances politiques, on tomba... dans la grisaille du droit administratif, peu propre à susciter les passions des non spécialistes »⁷¹.

Or, la présente manifestation entend bien célébrer cette grisaille, et cette part de grisaille qui concerne l'exécution des décisions juridictionnelles. Les progrès alors réalisés sont acquis aux termes d'un débat qui voit s'affronter au Conseil d'État deux visions du rôle du juge administratif. Toutefois, en raison du contexte tout

67 Voir : « Le Conseil d'État, son histoire à travers les documents d'époque 1799-1974 », CNRS, 1974, p. 897 et suiv.

68 CE, 19 octobre 1962, GAJA. L'arrêt y est introduit dans la 3^e édition de l'ouvrage (1969).

69 Voir les actes du colloque organisé par P. Gonod, « *La section du rapport et des études du Conseil d'État, anniversaire du décret du 24 janvier 1985* », Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, in RFDA, n° 2, 2015.

70 P. Gonod, « Le Conseil d'État et la refondation de la justice administrative », Dalloz, 2014, et « Les spécificités de la réalisation de la réforme de la justice administrative en France », n° spécial « Justice et réformes : un univers en tension », in *Revue juridique Thémis*, Montréal, 2020, p. 165.

71 *La Croix*, 7 et 8 juillet 1963.

particulier de ces avancées, il paraît utile de rendre compte du processus de réappropriation de la réforme par le Conseil d'État, ce que le garde des Sceaux de l'époque désigne dans ses mémoires comme « la réforme manquée du Conseil d'État »⁷².

1. La « réforme manquée du Conseil d'État » ou la réappropriation de la réforme par le Conseil d'État

Douze jours après la lecture de l'arrêt Canal est décidée la création d'une commission d'études sur le rôle et le fonctionnement du Conseil d'État.

Léon Noël, qui est appelé à la présider, prétend en être à l'initiative, « afin de calmer le jeu » face à la colère de De Gaulle qui tient l'arrêt pour nul et non avenu : « ayant appris la vigueur de la réaction du général devant cette étrange décision [Canal], j'estimai que ma qualité de conseiller d'État honoraire, mon désir de sauver cette grande institution, mon souci du bien de l'État et mon attachement personnel à son chef me faisaient un devoir d'intervenir aussitôt. Dans une longue lettre, je m'efforçai d'apaiser son ire – amplement explicable – en lui soumettant des réflexions concrètes (...). [il estime qu'il est possible de] saisir l'occasion pour procéder à une réforme d'ensemble devenue nécessaire, avec le temps (...) »⁷³. Reste que si cette initiative personnelle n'est pas confirmée, à ma connaissance, par d'autres sources, Jean Foyer, alors garde des Sceaux, dans les lignes qu'il y consacre de ses mémoires, se réfère à une mobilisation, non pas personnelle mais collective des membres du Conseil d'État présents au sein du Gouvernement et de ses cabinets ministériels ; et il cite également le Conseil constitutionnel, présidé par Léon Noël (et dont Bernard Chenot est alors membre), qui permet de convaincre le Président de la République de charger une commission d'étudier une réforme⁷⁴. De Gaulle s'y rallie, et ce alors que ses accusations contre le Conseil d'État sont terribles – et encore même à l'heure de l'écriture de ses mémoires – ; le 31 octobre, la constitution d'une commission est annoncée⁷⁵, dont on doit remarquer la sobriété de l'appellation. Le 13 décembre le chef de l'État demande à Noël d'en prendre la présidence, et le 22 décembre, le garde des Sceaux lui adresse une lettre de mission.

La présence des membres du Conseil d'État au cœur de l'appareil exécutif permet donc la réaction, qui bénéficie de l'appui de diverses prises de positions publiques : l'article du professeur Rivero, publié dans les colonnes du quotidien *Le Monde* sous le titre « Le rôle du Conseil d'État dans la tradition française », au cœur même de la « crise », le 31 octobre 1962, est à cet égard représentatif. Cet écrit, considéré comme un véritable « manifeste »⁷⁶ constitue une forte défense de l'institution du Conseil d'État, qualifiée de « réussite historique exceptionnelle ». De plus, comme en témoignent les mots – évidemment fort discutables... – qui sont les siens à propos

72 J. Foyer, *Sur les chemins du droit avec le Général. Mémoires de ma vie politique (1944-1988)*, éd. Fayard, Paris, 2006, p. 239.

73 L. Noël, *De Gaulle et les débuts de la V^e République, 1958-1965*, éd. Plon, Paris, 1976.

74 J. Foyer, *Sur les chemins du droit avec le Général. Mémoires de ma vie politique (1944-1988)*, op.cit., p. 240.

75 Voir : *Le Figaro*, 31 octobre 1962 ; et L. Noël, op.cit., p. 249.

76 « Le Conseil d'État, son histoire à travers les documents d'époque 1799-1974 », CNRS, op.cit., p. 905.

de la période du régime de Vichy, Rivero contribue par cet article à assurer d'une forme de cohésion de l'institution propre à rassurer sa défense⁷⁷. Aussi, que Léon Noël ait voulu la participation de Rivero à la commission n'étonne guère. C'est pourquoi, contrairement à une association courante, le fait pour Rivero d'avoir exposé un « programme » d'ajustement de l'action du juge administratif au moyen des « réflexions naïves » du Huron – et ce bien antérieurement à la « crise », puisque la fable est parue au Dalloz début 1962 –, n'est probablement pas ce qui le désignait pour siéger dans cette commission. Il est en effet le seul professeur du groupe qui se constitue et qui rassemble en nombre des membres du Conseil d'État, quand bien même ces deniers n'y exercent pas alors leurs fonctions : seuls Guillaumat et Jeanneney, proches du chef de l'État, anciens ministres, n'en sont pas issus. Autrement dit, la corrélation entre la mobilisation à l'origine de la constitution de la commission et la présence de 10 membres du Conseil sur les 13 y siégeant, augure en effet que l'on parvienne, pour reprendre les mots de Léon Noël, à « calmer le jeu ». Sans promesse cependant d'y parvenir.

On sait peu⁷⁸ de l'action d'Alexandre Parodi, des autorités du Conseil en général, et du corps des membres pendant cette période qui court de la lecture de l'arrêt Canal, le 19 octobre 1962 à l'annonce de la création de la commission, le 31 octobre de cette même année. Il est périlleux de tirer des certitudes d'une proximité personnelle de certains acteurs, et l'on sait que celle de Parodi et de De Gaulle n'a pas empêché en 1960 la résistance du premier et leur violente opposition dans l'affaire Jacomet⁷⁹. Il semblerait que dès la lecture de l'arrêt Canal, Alexandre Parodi ait eu « droit à une « scène » du garde des Sceaux » et aurait songé à démissionner⁸⁰. Plus certainement, comme en témoignent les notes de réflexions conservées aux archives, une activité se déploie au sein du Conseil d'État. On peut citer une « note sur le Conseil d'État », non signée mais datée du 29 octobre 1962, ou encore des remarques relatives au statut des membres dans une autre, plus ancienne (mai 1961) mais semble-t-il ressortie à l'occasion, qui a pour titre : « Bavardages sur un annuaire tout frais ». C'est dire, alors que la constitution d'une commission se profile, que le Conseil se prépare en effet aux débats, le vice-président s'implique comme en atteste le contenu d'une longue intervention lors de l'examen par le Conseil d'État des projets de décrets. Reste que le Conseil d'État renoue avec sa pratique usuelle des réflexions internes qui précèdent toutes ses réformes, grâce aux méthodes de travail qui sont retenues au sein même de la « commission Noël ».

La commission tient sa première réunion dans les bâtiments du Conseil constitutionnel, en présence du garde des Sceaux et du vice-président du Conseil d'État, dans une ambiance décrite comme glaciale, ce que ne dément pas la lecture

77 Selon les souvenirs de Colette Mème, qui m'ont été confiés à la suite de la présentation de cet exposé par Fabien Raynaud, la décision Canal aurait été un « mauvais coup » fomenté délibérément par les membres du Conseil d'État contre le « de Gaulle » de la France libre.

78 Faute d'avoir pu mener dans le cadre de cette présentation de plus amples recherches, notamment dans les mémoires et archives personnelles des acteurs de l'époque.

79 P. Gonod, *La présidence du Conseil d'État républicain*, éd. Dalloz, Paris, 2005, p. 45.

80 Y. Beauvois, *Léon Noël, de Laval à de Gaulle via Pétain (1888-1987)*, éd. Presses Universitaires du Septentrion, Paris, 2001, p. 411.



de ses procès-verbaux, le 4 janvier 1963⁸¹. Reste que le vice-président est convié, ce qui doit être souligné compte-tenu des rapports houleux du moment, et alors que sa présence ne s'imposait pas. Lors de cette séance en effet, son président établit pour ligne de conduite que les travaux doivent être menés dans le cadre de la préservation de trois principes : la dualité fonctionnelle du Conseil d'État, l'interpénétration du Conseil d'État et de l'administration active et l'indépendance du Conseil d'État. Dans ce cadre, qui pose une limite à la réforme et constitue vraisemblablement une adresse en direction du ministre de la Justice, sont fixées des ambitions de réforme et annoncée l'attribution à plusieurs de ses membres la charge de livrer une étude thématique. Les différents rapports attendus donnent une idée des champs que l'on entend explorer, qui touchent tant à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État, dans ses différentes missions, qu'au statut de ses membres, ainsi qu'au personnel et à l'organisation des tribunaux administratifs.

Il est évident que cette (habile) manière de procéder bride d'éventuelles prétentions à satisfaire le souhait du général de Gaulle d'apporter, par la loi, à ce « Corps abusif la réforme qui s'impose »⁸². Au fil des 23 séances tenues par la commission, entre janvier et mars 1963, la greffe prend : les débats sont plus techniques et paraissent progressivement apaisés, même si la discussion et les débats d'idées sont bien présents. L'introduction du rapport de la commission d'études sur le rôle et le fonctionnement du Conseil d'État traduit l'évolution du travail réalisé, de la crise à la réforme. Cet extrait en rend compte : « il faut sans doute, tout en maintenant l'indépendance du Conseil d'État vis-à-vis du Gouvernement, préserver celle-ci de toute pression et de toute passion politiques. Et cette indépendance ne doit pas (être) ignorance des nécessités administratives et des impératifs de l'État ; elle doit être compréhensive et constructive. À partir de cette analyse, deux voies s'ouvraient à la Commission. La première aurait consisté à tenir pour inéluctable l'inquiétude que les pouvoirs publics peuvent concevoir à l'égard du juge et, en conséquence, à restreindre les pouvoirs du Conseil d'État, notamment en supprimant ou en limitant son contrôle sur certaines catégories d'actes. La seconde, plus ambitieuse, prétend attaquer le mal dans sa racine en réalisant, dans la structure, l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État, ainsi que dans l'utilisation de ses membres, quelques réformes majeures et un certain nombre de rectifications mineures dont la mise en œuvre rapide devrait affermir, entre le Gouvernement et son Conseil, les bases d'une collaboration confiante et féconde. C'est au terme d'un examen particulièrement scrupuleux que la Commission a estimé ne pas devoir s'engager dans la première voie »⁸³.

S'il y a encore loin des propositions de la commission à la réalisation de la réforme, et quelques obstacles à surmonter – ce sera encore le cas lors de la consultation du Conseil d'État –, on assiste bien à une montée en puissance des remèdes indirects à la crise, contre les solutions brutales – les remèdes directs –, à des propositions visant à assurer l'implantation du Conseil d'État dans son environnement et non

81 4 janvier 1963, procès-verbaux de la commission Noël, archives du Conseil d'État, côte 19911/1, ci-après désignés « PV Commission Noël ».

82 Ch. de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, tome 2, p. 74 et suiv., cité par « Le Conseil d'État, son histoire à travers les documents d'époque 1799-1974 », op.cit., p. 902.

83 Rapport, archives du Conseil d'État, côte 19911/1.



à le museler et amoindrir son pouvoir. Cette situation explique d'ailleurs des interventions de Parodi lors de la consultation du Conseil sur les projets de décret en juin 1963, et la question de l'exécution des décisions en donne un remarquable exemple. On observe aussi à l'œuvre une exemplaire expression de l'esprit de corps des membres du Conseil d'État opéré lorsque leur Maison est menacée. Le retournement effectué est bien compris par le chef de l'État et son garde des Sceaux. Ainsi, Foyer rapporte dans ses mémoires cet échange avec De Gaulle, qui date de 1966 : « Pourquoi n'avez-vous pas profité de ma présence à la tête de l'État pour réformer le Conseil d'État ? Je répondis qu'il aurait fallu me demander de le faire plutôt que d'en charger une commission qui, composée comme elle l'était, ne voulait surtout rien changer. La conversation n'alla pas plus loin. Et le Conseil d'État ne fut point réformé »⁸⁴. Une (autre) réforme a pourtant bien été réalisée, comme en témoignent notamment les progrès enfin accomplis pour donner effectivité à la décision juridictionnelle. C'est dire combien le Conseil d'État a su admirablement reprendre la main et, plus encore, promouvoir une réforme présentée comme... une réponse aux attentes du pouvoir.

En toute logique, compte-tenu du contexte, la question de l'exécution des décisions juridictionnelles apparaît initialement très accessoire au cours du processus d'élaboration des décrets de 1963. Néanmoins, les débats qu'elle provoque rendent compte de ce que le changement est plus difficile à assimiler que ne le laisserait augurer un constat général des insuffisances d'exécution de la décision juridictionnelle.

2. La réforme réalisée : l'exécution des décisions juridictionnelles, révélateur de deux visions du rôle du juge administratif

Si la réforme répond à une revendication doctrinale, son élaboration porte trace de la nécessité de surmonter, au sein même du Conseil d'État, l'opposition de deux visions du rôle du juge administratif.

2.1. Une revendication doctrinale

« Aujourd'hui, écrit le professeur René Jacquelin en 1899, le Conseil d'État ne se reconnaît pas le pouvoir de tirer les conséquences légales de l'annulation qu'il prononce, estimant que ce droit se confond avec le devoir qui incombe à l'administration active de se conformer à sa décision. Ainsi, un arrêt du Conseil d'État, annulant un arrêté d'alignement qui interdit à un propriétaire d'ouvrir des jours sur une promenade publique, s'abstient de donner lui-même l'autorisation qui apparaît comme la conséquence légale de l'annulation prononcée. Mais il n'en a pas toujours été ainsi, et sous le régime de la justice retenue (...) la juridiction administrative supérieure n'hésitait pas à s'immiscer davantage dans l'administration active par des décisions relevant uniquement de cette dernière »⁸⁵. On connaît la forte réticence du Conseil d'État à s'approprier, au lendemain de la

⁸⁴ J. Foyer, *op.cit.*, p. 241.

⁸⁵ Et Jacquelin de citer une affaire *Clément*, jugée par le Conseil d'État le 12 mai 1869, par lequel, après avoir annulé un arrêté préfectoral de refus d'autorisation, le juge donne cette « autorisation en y apposant même certaines réserves, et ce dernier fait constituait une ingérence plus grande encore qu'une autorisation pure et simple dans le domaine de l'administration active », R. Jacquelin, *Les principes dominants du contentieux administratifs*, Paris, 1899, p. 254.



loi du 24 mai 1872, les pouvoirs que s'était reconnu le Conseil d'État impérial. Le Traité de Laferrière comporte d'explicites développements sur ce positionnement. En revanche, il y a lieu de s'étonner que manuels et traités demeurent longtemps silencieux sur l'anomalie que peuvent présenter, dans un système juridictionnel, les difficultés d'exécution des décisions de justice. Pendant de longues décennies, en effet, la question de l'exécution des décisions de la juridiction administrative, sans doute préoccupe⁸⁶ mais sans être saisie à bras le corps ; elle n'est pas objet d'exposition d'ensemble, ni par les juristes de la fin du XIX^e siècle, ni dans les ouvrages de droit administratif de l'entre-deux guerres. Ainsi, l'ouvrage de Raphaël Alibert de 1926 sur le recours pour excès de pouvoir ne comporte pas même quelques développements sur l'effet des décisions⁸⁷. Au lendemain du second conflit mondial, on enregistre cependant un changement. La thèse de Prosper Weil, publiée en 1952 et qui demeure une référence, marque de ce point de vue une avancée notable⁸⁸. Quelques réflexions de membres du Conseil d'État sont publiées dans Études et documents du Conseil d'État (Josse en 1953⁸⁹, Lefas en 1958⁹⁰), ce qui atteste que l'on se saisit des difficultés d'exécution. Dans l'édition de 1953-1954 de son « Cours de contentieux administratif », Raymond Odent expose assez longuement « la pratique administrative » de l'exécution des décisions juridictionnelles, pour déplorer et expliquer l'origine des cas de méconnaissance de la chose jugée, sans manquer de souligner le caractère exceptionnel de la situation⁹¹. L'entrée « exécution » ne figure pas dans l'index de la première édition des Grands arrêts, ni n'est abordée frontalement dans les observations sous le « grand arrêt Rodière » (25 décembre 1926). Autrement dit, l'exécution des décisions juridictionnelles est comprise comme « la chose » de l'administration et non pas celle du juge.

À partir de 1960, un mouvement favorable à la quête de solutions adaptées s'esquisse.

Le « Précis de droit administratif » de Rivero, publié en 1960⁹², comporte quelques lignes critiques sur les conséquences du caractère exclusivement volontaire de l'exécution des décisions de la part de l'État : le seul expédient, soit la demande d'indemnisation, conduit à ce que l'administration, écrit-il, « achète dans ce cas, au prix de l'indemnité, sa liberté d'action à l'égard de la décision initiale du juge,

86 Voir, par exemple : M. Hauriou, note sous CE, 22 juillet 1910, *Fabrègues*, S.1911, III, p.121 ; et L. Duguit, *Les transformations du droit public*, éd. A. Colin, Paris, 1913, p. 218.

87 R. Alibert, *Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, éd. Payot, Paris, 1926.

88 « Les conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir », Thèse, Paris, 1952.

89 « L'exécution des décisions du juge administratif par la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire du service public », in *EDCE*, n° 7, 1953.

90 Note sur les réformes que suggère la jurisprudence du Conseil d'État statuant au contentieux, *Études et documents du Conseil d'État*, 1958, n° 12, p. 84-105.

91 « Cours de contentieux administratif », polycopié, 1953/54, p. 428.

92 Publication chez Dalloz, 1960 (Réédition 2011), p. 199.

qui reste inappliquée »⁹³. Seuls Guy Braibant et Rivero lui-même se saisissent directement de la question : en 1961, le premier formule des « remarques sur l'efficacité des annulations pour excès de pouvoir », vaste étude publiée dans *Études et documents du Conseil d'État*⁹⁴. Bien qu'elle soit la première à aborder le sujet dans son ensemble, elle est aujourd'hui méconnue, semble-t-il éclipsée par la fable du second, le « Huron au Palais Royal » publié au tout début de l'année 1962. Si l'on en juge de l'appréciation d'Odent dans son Cours (édition 1961-1962), ces revendications auraient bien peu d'échos : « La doctrine souligne avec raison la discordance qui existe entre l'ambition des théories jurisprudentielles quelquefois audacieuses, et la modicité des garanties réelles que leur application pratique apporte aux justiciables. En ce domaine les solutions parfaites, voire même seulement satisfaisantes, n'ont pas encore été dégagées : il est à craindre qu'elles ne soient jamais trouvées »⁹⁵. Pourtant, lorsque l'on examine d'un peu plus près les propositions d'amélioration faites par Braibant, dès 1961, on ne peut qu'être surpris de la forte analogie avec les solutions qui seront arrêtées en juillet 1963. C'est que deux approches s'opposent alors : s'il a fallu plusieurs décennies pour que le Conseil d'État convainque de sa capacité à soumettre l'administration au droit, l'efficacité de la justice administrative n'est plus alors appréhendée au prisme de cette seule expression de la *juris dictio*, mais de ce que l'on peut simplement désigner comme l'efficacité du contrôle juridictionnel⁹⁶. Autrement dit, la crise de 1962 joue comme un accélérateur de la transformation.

2.2. Une réponse à la crise : la prise en considération des « nécessités administratives »

La commission Noël

La prise en compte de l'exécution des décisions juridictionnelles est insérée dans les réflexions de la commission dans le rapport sur le rôle du Conseil d'État statuant au contentieux, confié conjointement à Odent et Rivero, et exposé à la commission en deux parties. C'est Rivero qui traite de la question, au titre des « remèdes indirects » qu'il énonce, afin de résoudre les conflits entre le Gouvernement et le Conseil d'État⁹⁷.

La décision Canal constitue pour lui l'expression de ce que « le Conseil a une tendance à statuer dans l'abstrait, dans une tour d'ivoire », estimant que « l'arrêt Canal a été rendu dans une indifférence totale des conséquences qu'il allait entraîner ». Mais c'est en abordant la technique de l'annulation, qu'il voit « quelque chose de «pilatien», quelque chose qui ressemble à un lavement de mains » de la part du juge. « Le Conseil abandonne l'administration au seuil de la

93 *Ibid.* Postérieurement à la réforme de 1963, il maintient ce texte et fait précéder son exposé de la réforme réalisée par le décret du 30 juillet 1963, par l'appréciation suivante : « à cette situation, qui risquait de compromettre l'efficacité pratique du contrôle juridictionnel de l'administration, et dont certains commençaient à se préoccuper, la réforme de 1963 apporte certains remèdes », éd. Dalloz, 3^e éd., Paris, 1965, p. 202.

94 Voir : *Études et documents du Conseil d'État*, 1962, p. 53 et suiv.

95 « Cours contentieux administratif », 1961-1962, Les cours du droit, Fascicule II, p. 659.

96 Ou, pour reprendre le discours actuel du Conseil d'État, ce que ce dernier désigne comme « l'utilité de la décision ». Voir le colloque « Être accessible, utile, compris : l'efficacité du juge administratif », Entretiens du Conseil d'État, 29 octobre 2021 (en ligne).

97 Séance (n° 5) du 31 janvier 1963 pour le rapport Rivero, PV de la commission Noël.

réalité... Cela risque d'amener le juge à ne pas examiner quelles seront les suites de l'arrêt. Ce problème ne paraît pas retenir l'attention du juge, ni d'ailleurs celles des commentateurs d'arrêts. On commente l'arrêt en soi ; on ne se demande pas comment il a été exécuté⁹⁸ ». Dès lors, « l'administration, mise en présence d'une décision difficile à appliquer, ne voit pas «comment s'en sortir» ; parfois elle ne l'exécute pas ; dans d'autres cas, elle demande une validation au législateur » ; c'est pourquoi, à ses yeux, la validation législative qui a suivi l'arrêt « ne saurait scandaliser ».

Partant, il recommande l'adoption des mesures suivantes :

- 1) La publication au Journal officiel des décisions annulant des textes réglementaires eux-mêmes publiés au Journal officiel ;
- 2) La reconnaissance d'un pouvoir « de ne statuer que pour l'avenir dans les cas où la rétroactivité conduit à des résultats aberrants » ;
- 3) La possibilité d'étendre la solution Rodière : que le juge donne « des directives juridiques à l'administration ? [Cela] l'obligerait à penser au réel » ;
- 4) La désignation d'un membre du Conseil d'État qui aurait soin de suivre l'exécution de la décision en lien avec l'administration « et même avec le requérant », là encore afin « d'inciter le Conseil à penser la réalité » ;
- 5) La suppression de l'obligation d'avocat et du recours préalable pour se pouvoir en indemnité devant le Conseil d'État en cas d'inexécution.

La discussion qui s'engage immédiatement après ce rapport ne porte pas sur cette thématique, mais, et on le comprend aisément alors, sur les « remèdes directs » évoqués, relatifs aux modalités possibles de restriction du contrôle juridictionnel. La commission y revient cependant. Ainsi, lors de la séance suivante⁹⁹ est retenue l'idée de la publication au Journal officiel des décisions annulant des textes réglementaires, et est discutée, d'une part, la deuxième proposition de Rivero, Odent s'y montrant défavorable¹⁰⁰, et, d'autre part, la dernière d'entre elle, qui provoque l'opposition de Grevisse, Chenot et Odent. Lors des débats, et si, comme l'exprime Grevisse, « le Conseil d'État n'a pas à veiller à l'exécution de la décision », apparaît toutefois l'idée, exposée par le même, que le Conseil « doit aider l'administration à se comporter correctement (...). Il faut que le rapporteur [dit-il] soit chargé d'aider l'administration à appliquer la décision ». Les idées d'injonction ou d'astreinte, envisagées par la doctrine, n'apparaissent aucunement dans les échanges. Pour autant, bien que la prudence domine, aucune position n'est alors arrêtée.

La thématique réapparaît, un mois plus tard, lors de la 13^e séance¹⁰¹ au cours de laquelle sont débattues des questions d'ordres différents, dont l'idée de constituer

98 La remarque demeure d'actualité...

99 Séance du 2 février 1963, PV Commission Noël.

100 Il dit ne pas voir comment cela pourrait être mis en œuvre et signale le caractère législatif d'une telle mesure.

101 Séance du 28 février 1963, PV Commission Noël.

au sein du Conseil d'État un « atelier permanent de la réforme administrative » (Boitreau) – Grevisse et Long¹⁰² appuyant la suggestion –, ou encore l'établissement d'un rapport annuel de fonctionnement, dans lequel devrait figurer « des observations sur l'exécution des arrêts du Conseil » (Jeanneney). Il est fait retour à la thématique de l'exécution lors de la 18^e séance¹⁰³ : la constitution d'une commission du rapport a été retenue, qui intervient dans les cas d'inexécution. Si l'idée d'une aide à l'exécution a prospéré, en revanche, la question d'une possible atteinte à la séparation des pouvoirs dans les cas où elle interviendrait pour « surveiller » dans les hypothèses de refus d'exécuter est mis en évidence. La proposition à l'origine des articles 58 et 59 du décret du 30 juillet 1963 est arrêtée la séance suivante¹⁰⁴.

Le rapport (de 90 pages) de la commission s'étend peu sur la question de l'effectivité des décisions juridictionnelles¹⁰⁵, mais comporte des propositions au sein des deux chapitres consacrés chacun à l'une des missions du Conseil d'État¹⁰⁶. C'est au titre des attributions consultatives que figurent les dispositifs relatifs au développement du « concours apporté par le Conseil d'État au Gouvernement et à l'administration active »¹⁰⁷, et que se loge la proposition d'une présentation annuelle au Gouvernement d'un rapport du Conseil « sur son activité et [qui] présente à cette occasion, toutes suggestions utiles quant aux réformes, spécialement d'ordre administratif, qui lui paraissent opportunes »¹⁰⁸. Son élaboration serait assurée par une commission du rapport, et le texte adopté par le vice-président délibérant avec les présidents de section. Il est préconisé que cette commission du rapport interviendrait pour prendre en charge une « tâche administrative, complémentaire de sa fonction juridictionnelle, et à laquelle la Commission attache une grande importance : celle de concourir à la bonne exécution des décisions de la juridiction administrative »¹⁰⁹. L'exécution est clairement séparée de la fonction juridictionnelle, en réponse aux préventions exprimées de faire sortir le juge administratif de son rôle. Il ne s'agit pas de répondre à une exigence doctrinale, mais bien plutôt d'apporter une réponse directe aux difficultés nées de la décision Canal.

102 Il assiste, en sa qualité de DGAFP à 5 séances de la commission.

103 Séance du 21 mars 1963, PV Commission Noël.

104 Séance du 23 mars 1963, PV Commission Noël. La séance concrétise les échanges et conduit à une proposition, dont, pour l'essentiel, la rédaction est objet des échanges. Elle reprend la considération des deux cas de figure principaux d'inexécution (difficulté/refus) et consiste à donner la faculté, pour l'administration, de solliciter la commission du rapport, pour qu'un rapporteur puisse venir l'éclairer, d'un côté ; de l'autre, pour toute personne de la saisir pour inexécution dans le délai de 6 mois ; le comportement de l'administration récalcitrante après intervention de la Commission est appelé à être consigné dans le rapport annuel.

105 D'ailleurs, pour moitié, il est consacré au statut des membres du Conseil d'État.

106 P. 40 du rapport de la Commission Noël. Au titre des attributions juridictionnelles figure la demande de publication des décisions d'annulation pour excès de pouvoir.

107 Ainsi que les mesures d'amélioration du fonctionnement des formations administratives.

108 Et donc dans la mise en œuvre de l'article 24 de l'ordonnance du 31 juillet 1945 ; *ibid.*, p. 50.

109 *Ibid.*, p. 52.

Certes, l'étude livrée en 1961 par Braibant est probablement une source directe d'inspiration¹¹⁰, et si l'on doit donner un acte de naissance au mouvement de revendication doctrinal qui précède immédiatement la réforme de 1963, il est juste de rappeler la réflexion menée par ce jeune maître des requêtes. Or, très curieusement, elle n'est jamais citée au cours des débats¹¹¹ : si l'on évite de s'y référer, c'est que la proposition formulée par la commission Noël se présente comme une solution à la crise. Elle est présentée avec précaution : « La commission est en effet convaincue que, si des responsabilités nouvelles sont confiées au Conseil d'État en ce qui concerne les suites à donner à ses arrêts, ces responsabilités l'obligeront, avant de statuer, à s'interroger par-delà la pure logique juridique sur les conséquences concrètes de sa décision, en particulier sur les conséquences possibles d'une décision d'annulation. Inversement, s'il arrive que de nombreuses décisions de la juridiction administrative reçoivent une exécution maladroite ou incomplète, c'est en raison souvent des hésitations de l'administration sur la portée et l'interprétation à donner à ces décisions : l'administration doit être aidé et éclairée par un avis autorisé; elle doit pouvoir le demander au Conseil d'État. Enfin, s'il arrivait que, malgré ces facilités, l'administration persistât à ne pas tirer les conséquences d'une décision de la juridiction administrative, le Gouvernement devrait en être officiellement averti : le rapport annuel du Conseil d'État jouerait, en pareil cas, un rôle analogue à celui de la Cour des Comptes »¹¹².

Partant du rapport de la commission Noël, le projet gouvernemental, comme chacun sait, a été « amélioré et édulcoré » (Puget). Des échanges informels qui ont eu lieu en vue de l'élaboration des projets, on ne sait pas grand-chose, sinon que les énoncés les plus radicaux ont été abandonnés. Il en est de même des échanges au sein de la commission dédiée, instituée par arrêté du vice-président du 12 juin 1963, chargé de l'examen des deux projets de décret, l'un sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'État (n° 287-627) et l'autre relatif au statut de ses membres (n° 287-628) dont le Conseil est saisi pour avis. Les propositions (mesurées) formulées en matière d'exécution ont été retenues par le Gouvernement et donnent lieu à une brève discussion, que livrent les procès-verbaux des débats d'assemblée générale.

110 Comme ce bref extrait en atteste : « Pourquoi ne pas charger le juge administratif, qui joue déjà un rôle actif dans l'instruction des litiges, d'exercer une mission de contrôle sur l'exécution de ces décisions ? Sans doute ne pourrait-il se substituer à l'Administration active, ni lui adresser des injonctions qui risqueraient d'ailleurs de demeurer dans effet pratique. Mais sa seule intervention, même si elle ne se traduisait pas par des décisions formelles, aurait dans certains cas un effet moral suffisant pour conduire l'Administration à s'incliner. Quant aux cas les plus graves, où cette intervention demeurerait sans effet, il resterait la ressource de les consigner dans un rapport périodique, qui serait communiqué au Parlement et publié au Journal officiel. L'attitude de l'Administration serait ainsi soumise à la censure de l'opinion et les parlementaires pourraient aider plus efficacement les administrés à obtenir que les décisions de la juridiction administratives soient suivies d'effet » ; loc. cit., p. 63.

111 Tout au plus Rivero fait-il référence à un article d'EDCE quand il s'agit de faire un bilan de la situation.

112 Rapport de la Commission Noël, p. 52. Les propositions figurent pages 53 et 54.

La consultation du Conseil d'État

La délibération du Conseil d'État qui se tient les 20 et 21 juin 1963¹¹³ atteste de ce que l'atmosphère est tendue, certains manifestant leur hostilité à des projets dans lesquels ils voient un bouleversement de l'organisation traditionnelle du Conseil d'État¹¹⁴. Or il ne s'agit pas de mettre en péril la stratégie, jusqu'alors mise en œuvre, pour échapper à une réforme qui soit une sanction, mais au contraire de s'en saisir comme l'occasion de promouvoir le progrès. Le président Parodi ouvre la séance en formulant des remarques préalables à la présentation du rapport, confié à Roger Grégoire, pour en appeler à l'objectivité et à la discrétion des membres de l'assemblée et, ce faisant, souligner la gravité de la situation : « Bien entendu, il s'agit de textes qui intéressent particulièrement le Conseil d'État. Il nous appartient de les examiner avec la même complète objectivité que s'il s'agissait de texte ne nous intéressant pas. D'autre part, je voudrais vous demander que la discrétion la plus complète soit observée sur la discussion qui va avoir lieu ici ». Ces précautions prises, ce qui n'est pas l'usage le plus habituel, Parodi formule des remerciements au rapporteur, ce qui ne l'est pas davantage, dans les termes suivants : « je voudrais remercier M. Grégoire d'avoir accepté cette tâche extrêmement lourde et de l'avoir conduite dans un esprit d'impartialité et de courage auquel il me plaît de rendre cet hommage ». Parodi s'emploie, au cours de cette consultation, à briser sinon des résistances au moins les nombreuses réticences qui s'expriment au sein du Conseil, afin d'apporter un remède à une anomalie qui entrave l'effectivité de la décision juridictionnelle.

Les débats d'assemblée générale qui touchent au dispositif relatif à l'exécution des décisions juridictionnelles¹¹⁵ mettent, en effet, en évidence un courant attaché au passé, un autre projeté vers l'avenir, et rendent compte de visions contrastées que les membres de l'assemblée générale se font du rôle du juge administratif.

Trois dispositions constituent ensemble le dispositif nouveau.

Tout d'abord, l'article 3 relatif au rapport d'activité et au rôle de la commission en matière d'exécution. Des échanges portent sur la publicité du rapport. Maspétiol demande la publication du rapport, comme à la Cour des comptes, et la mention de cette publication dans le texte. Lefas y est hostile, invoquant la tradition du secret des avis, argument repoussé par Maspétiol pour qui il s'agit d'un « rapport d'ensemble sur l'activité du Conseil, sur le rôle qu'il a pu remplir, les difficultés qu'il a pu rencontrer dans la discussion »¹¹⁶. Reste que si beaucoup sont hostile à la publicité (Join-Lambert, Blondel, Belin, Josse, Toutée, etc.), c'est au principal motif du risque qu'elle comporte quant à la liberté de formuler certaines remarques,

113 Les citations qui suivent sont issues de ces deux séances, sauf indication contraire. PV AG 1963 n° 52 et n° 53, (puis n° 57 et n° 58 pour l'étude du décret statutaire), Archives du Conseil d'État, côte 119911/1.

114 Voir par exemple les prises de positions liminaires dès après la lecture du rapport, notamment par Puget en sa qualité de « doyen de ce corps ».

115 Les échanges touchant à l'exécution des décisions juridictionnelles occupent peu de temps (les échanges courent sur 7 pages des 178 de ce procès-verbal), et n'apportent pas de correction substantielle au texte du projet gouvernemental. Les citations qui suivent sont issues de ces deux séances, sauf indication contraire. Voir : PV AG 1963 n° 52 et n° 53.

116 De plus, il estime que le rapport n'a pas à reprendre les avis.



mais surtout : « il serait très imprudent aujourd’hui de décider la publication. Le Gouvernement verra ; l’expérience montrera ce qu’il est sage de faire. Il y a là actuellement un instrument nouveau et nous ne pouvons pas trop rapidement prévoir l’usage qui pourrait en être fait. Cela pourrait être un instrument de lutte contre le Gouvernement. Il faut absolument éviter cela. Donc, pas de publicité » affirme Join-Lambert. L’assemblée se prononce contre la publicité du rapport. La proposition visant à faire adopter le rapport par l’assemblée générale ne prospère pas davantage.

Ensuite, l’examen des deux articles du chapitre consacré à l’exécution provoque quelques échanges, et uniquement à propos de l’article 59, en raison du positionnement qu’impose au Conseil d’État la disposition nouvelle. Or ce qui préoccupe est moins ce que la disposition nouvelle est susceptible d’apporter à l’efficacité de la justice administrative que le risque qu’elle ferait prendre au Conseil d’État dans ses relations avec le Gouvernement. Deux principales positions s’affrontent. La première, portée par Join-Lambert, souhaite la suppression de l’article 59 au nom de la « prudence », et refuse que l’on ajoute à la décision du juge l’exécution de la décision, et ce faisant de livrer une « arme au Gouvernement » contre le Conseil d’État : « Bien souvent on peut se trouver devant une position du Gouvernement qui refuse purement et simplement d’exécuter une décision. Est-ce que ce n’est pas donner au Conseil d’État une mission qui risque de peser très lourd ? » s’interroge Join-Lambert¹¹⁷ ; Jean Delvolvé est plus radical encore : l’article 58 est à ses yeux « parfaitement inutile » et l’article 59 « très dangereux », car de nature « à diminuer l’autorité de la décision juridictionnelle ». La seconde, exprimée notamment par Lefas, considère qu’il n’y a pas lieu de se placer sur un tel terrain : « à côté des dispositions qui ont appelé (...) des réserves, des critiques », le dispositif doit être au contraire bien accueilli dans son principe : « je crois savoir qu’à l’extérieur, dans la doctrine et dans l’opinion publique, ces dispositions répondent à un vœu exprimé », et c’est pourquoi il appelle ses collègues à reconnaître « avec objectivité » dit-il, les améliorations apportées « à l’organisation et au statut du Conseil d’État ». Letourneur appuie cette approche : il estime que l’« un des grands griefs et le grief le plus justifié que l’on puisse faire à la juridiction administrative, c’est qu’il y a certaines de ses décisions qui ne sont pas exécutées », et voit dans ces articles « un premier essai pour obtenir une amélioration de la situation » et, à ce titre, dit « applaudir » à un tel effort. Les débats sont brefs, les articles correspondants adoptés par un vote commun¹¹⁸.

Les paroles d’Alexandre Parodi, prononcées avec beaucoup d’énergie, ont emporté le vote. Plus encore, dans cette seule longue intervention de sa part,

117 Appuyé par Parodi : « je dois dire que c’est une préoccupation que je ressens un petit peu aussi, parce que tous ces textes vont resserrer beaucoup l’action du Conseil d’État ». Reste que le risque paraît acceptable dans cette mesure où il n’a pas été opté pour la publicité du rapport : « du moment qu’il n’y a pas de publicité, il semble que cette formule soit très sage, car elle réduira à un très petit nombre les décisions du Conseil d’État qui ne seront pas appliquées, alors qu’actuellement elles sont nombreuses » (Rain). À l’appui de la formule, Chasserat ajoute : « en supposant que le Gouvernement ne se rende pas aux raisons du Conseil d’État, la situation ne sera pas pire qu’elle ne l’est à l’heure actuelle, mais au moins il aura été éclairé, il verra toutes les possibilités qu’il a d’exécuter les décisions ».

118 Après que le vice-président ait rassuré, en indiquant que nombre de questions pratiques se résoudront dans la mise en œuvre de ces facultés nouvelles, et avoir exprimé l’idée « qu’il y a quelque chose d’utile tout de même dans la disposition ».



il tente d'amener les membres du Conseil à prendre conscience du changement d'époque et de la nécessité d'y inscrire le Conseil d'État : « je voudrais ici donner mon sentiment personnel (...). Je considère que, peut-être parce que j'ai été plus longtemps en dehors du Conseil, vous ne vous rendez pas tout à fait compte du danger qui menace l'ensemble du contentieux administratif – et ceci indépendamment de ce qui s'est passé depuis un an. Vous vous êtes référé, Monsieur Laroque, à l'époque du président Romieu. À ce moment-là, nous étions dans une période à laquelle j'ai participé un peu avant vous et avec vous et qui était la grande période de l'évolution et des conquêtes du contentieux administratif. Ces conquêtes ont conduit à cette extraordinaire construction qui aboutit à ce que le juge administratif détermine pratiquement lui-même sa compétence et, disons dans beaucoup de cas pour être modéré, détermine lui-même les règles de fond qu'il applique. Cela a été fait par des efforts accumulés, prudents et mesurés de ceux qui ont été avant nous et qui nous ont laissé cette grande construction dont nous sommes les héritiers et les responsables. Et c'est parce que je me considère comme ayant la responsabilité majeure, à l'égard de l'ensemble de ce qui se passe dans le Conseil d'État, tant au point de vue contentieux qu'au point de vue administratif, que je suis le plus préoccupé de l'évolution qui a été celle du contentieux depuis une trentaine d'année. Je dois dire – et je veux le dire, bien que je provoquerai sans doute des réactions et que je porterai atteinte à certaines susceptibilités – que la grande période du contentieux a été suivie d'une période dans laquelle le contentieux a continué à se développer suivant les mêmes règles ; mais, précisément parce que les grandes conquêtes étaient faites et les grands principes posés, le travail qu'y s'est fait ensuite a été pour partie un travail de raffinement et un travail qui est devenu à mon avis, dans beaucoup de cas, trop compliqué, trop savant et qui a abouti à une situation dans laquelle, à l'heure actuelle, un membre des sections administratives n'est pas en état pratiquement de connaître la jurisprudence du Conseil d'État telle qu'elle s'est raffinée et enrichie. A fortiori, comment les administrations pourraient-elles la connaître ? » et Parodi de rapporter une « opinion que j'ai entendu exprimer par beaucoup », à savoir qu'il « y a eu une certaine évolution éloignant le contentieux du sens complet des nécessités administratives. Toute cette construction extraordinaire (...) n'a de sens que si c'est bien l'administration que nous jugeons elle-même et [en] ayant à chaque instant la conscience très exacte de ses nécessités ».

* * *

Paradoxalement, alors que la question de l'exécution des décisions de justice administrative végétait dans une certaine indifférence, elle est portée par la crise qui joue l'effet d'un accélérateur, laquelle, en promouvant la satisfaction d'un besoin réel, renforce tout à la fois la légitimité et l'efficacité du contrôle juridictionnel de l'administration (et sans doute aussi, ce faisant, l'indépendance que l'on cherchait à atteindre !). Car, comme chacun sait, si la réalisation est modeste, la graine est semée, et les mécanismes d'exécution pourront dès lors prospérer.



Gilles Bardou

Conseiller d'État honoraire, ancien rapporteur général adjoint de la section du rapport et des études du Conseil d'État

Gilles Bardou a commencé sa carrière au ministère de l'économie et des finances. Il est ensuite nommé sous-préfet, chargé de mission auprès du commissaire de la République de la région Basse-Normandie et du département du Calvados (1982-1984), puis directeur de cabinet du commissaire au Plan (1984-1988). De 1989 à 1992, il est successivement conseiller technique auprès du ministre de l'équipement, du ministre de la ville et du ministre de la fonction publique. Nommé maître des requêtes au Conseil d'État en 1993, il est affecté à la section du rapport et des études en 1996. Il y exerce les fonctions de rapporteur général adjoint de 1997 à 2002. Il est ensuite nommé à la section du contentieux et à la section sociale (2002-2014). Il a par la suite été assesseur à la section du contentieux (2008-2013). De 2014 à 2023, il préside la chambre disciplinaire nationale de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes.

Mon intervention portera, selon le souhait des organisateurs de ce colloque, sur l'évolution des textes relatifs à l'exécution des décisions juridictionnelles tout au long des soixante années qui délimitent nos travaux.

Cette évolution procède-t-elle d'une série de ruptures successives avec le décret du 30 juillet 1963, la loi du 16 juillet 1980¹¹⁹, la loi du 8 février 1995¹²⁰ et un certain nombre de textes ultérieurs ? Ou bien relève-t-elle d'une évolution linéaire, d'un *continuum*, chaque étape permettant au fond de mieux aborder les suivantes ? C'est ce second point de vue que j'ai adopté pour la décrire. Celui d'une construction au fil du temps, progressive, parfois balbutiante il est vrai, mais toujours dans un sens déterminé pour plagier la terminologie de l'exécution.

Le décret du 30 juillet 1963

Bien évidemment, les choses commencent avec le décret du 30 juillet 1963 dans le contexte historique qui vient d'être rappelé. Il s'agit donc du premier jalon de notre réflexion, il y a un peu plus de soixante ans.

La commission présidée par Léon Noël avait mis l'accent sur la nécessité de renforcer les compétences du Conseil d'État s'agissant du respect de la chose jugée. Le décret créait une commission du rapport, qui deviendra en 1969 commission du rapport et des études, puis en 1985 section du rapport et des études.

La commission se voyait confier deux procédures : l'une dite « d'éclaircissement », réservée aux ministres désireux de se voir expliciter les modalités d'exécution d'une décision et l'autre qualifiée « d'aide à l'exécution », ouverte aux parties bénéficiaires d'une décision de justice insatisfaites de l'attitude de l'administration.

119 Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

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



Signalons pour être exhaustif que le même décret donnait la possibilité au vice-président du Conseil d'État et au président de la section du contentieux de demander à la commission du rapport d'appeler l'attention de l'administration sur les suites à donner à une décision. Mais, à notre connaissance, cette possibilité ne fut pas utilisée et tomba en désuétude avant de disparaître du texte.

Aide à exécution et éclaircissement avaient ainsi le double objet d'assurer la pleine exécution de la chose jugée et aussi – peut-être surtout – d'éviter l'engagement de nouveaux contentieux liés à l'inexécution, car il est évident que nous rentrons dans ces soixante ans, et jusqu'en 1995, dans un contexte disons « d'encombrement » de la juridiction administrative.

La qualification, sinon la force juridique de ces procédures, a fait l'objet de débats postérieurement à 1963. L'on a parfois vu dans l'éclaircissement une extension de la compétence consultative du Conseil d'État, et il est vrai qu'il ne s'agit que d'un avis que l'administration n'est pas tenue de suivre. Mais, dès lors que la demande émane de l'administration et qu'une éventuelle inexécution peut toujours donner lieu à une nouvelle instance juridictionnelle, cet avis juridique revêt tout de même une force incontestable.

Aussi, la section du rapport s'est-elle toujours efforcée, sans jamais méconnaître la primauté de la décision juridictionnelle, de lui donner une très grande précision, anticipant parfois sur d'éventuelles difficultés objectives d'exécution. Les réponses aux demandes d'aides à l'exécution, qui ont été aussi fortement débattues comme vous l'avez dit, couramment qualifiées de « réclamations », sont-elles de facture plus classique ? Il s'agit à la fois de définir les modalités de l'exécution qui ne sont pas toujours celles auxquelles s'attend le bénéficiaire de la décision et, disons-le clairement, de faire pression sur l'administration. Ces procédures d'origine non juridictionnelle, donc confiées au seul Conseil d'État, vont rester les seules applicables en matière d'exécution pendant les dix-sept ans séparant le point de départ de la période envisagée par notre colloque et la loi du 16 juillet 1980 et elles continueront à exister, cela a été dit par le vice-président, bien au-delà de cette date jusqu'à ce que la loi du 8 février 1995 les remanie en profondeur sans toutefois les faire complètement disparaître.

Comment ces procédures ont-elles été mises en œuvre ? Quelle a été leur évolution ? Et quel est leur bilan ?

S'agissant de la mise en œuvre, il était naturel que le Conseil d'État exerce ses nouvelles compétences dans un cadre de collégialité qui s'affinera, l'expression est du président de Baecque, au fil du temps. Le décret sous-entendait d'ailleurs, en prévoyant la désignation d'un rapporteur obligatoire dans le cas des demandes d'éclaircissement facultatives à l'exécution, cette dimension de collégialité. À l'origine, ces rapporteurs furent, autant que possible, ceux qui avaient traité l'affaire au contentieux assurant ainsi une liaison très directe avec la section du contentieux.

La création, en 1986, d'un « comité restreint », composé du président et du rapporteur général de la section ainsi que de membres désignés par la section du contentieux permit la désignation de rapporteurs permanents.



Enfin, à partir de 1986, un membre du Conseil d'État consacrera en qualité de rapporteur général adjoint, puis de délégué à l'exécution, une partie de son temps, voire la totalité de son activité, à l'animation d'une délégation à l'exécution en charge de ces procédures. Il n'est pas inutile de préciser aussi que leur caractère administratif permettait un certain degré d'échange avec les parties. Au moins dans la période que j'ai connue, il n'était pas rare que les ministères, beaucoup moins dotés de directions juridiques que de nos jours, viennent exposer oralement leurs difficultés, souvent de manière spontanée, signe peut-être du chemin parcouru depuis 1963.

Quant à la section du rapport, elle n'hésitait pas à demander aux débiteurs de l'exécution, si je puis les appeler ainsi, de venir soutenir leur point de vue directement auprès de la section. Et, au total, les décisions juridictionnelles reprenaient vie devant la section du rapport. Disons-le aussi : cette oralité pouvait faire apparaître des difficultés que l'instruction contentieuse n'avait pas révélées.

Dernière considération de méthode, la section du rapport et des études a parfois saisi l'assemblée générale de questions de principe qui engageaient l'avenir. Ce fut le cas, en 1989, pour l'acte détachable du contrat, et je me souviens avoir rapporté dans cette salle une demande d'éclaircissement sur les suites à donner à des annulations de redevances aéroportuaires. Dans ces cas, l'éclaircissement conserve ou conservait la forme d'une lettre du président de la section du rapport, mais il est indiqué que l'assemblée générale ordinaire ou extraordinaire avait été consultée.

S'agissant de l'évolution dans le temps, les procédures d'origine se sont progressivement élargies. Ainsi, alors que le décret de 1963 mentionnait les décisions du Conseil d'État, la commission du rapport accepta de connaître, dès 1964, des difficultés d'exécution des jugements des tribunaux administratifs passés en force de chose jugée, signal tout de même d'une évolution rapide des esprits avant même que cette compétence ne soit officialisée, beaucoup plus tard, par un décret du 22 novembre 1976¹²¹.

De plus, le délai de saisine de la section, initialement fixé à six mois, fut rapidement raccourci à trois mois. Mais il fallut attendre 1995, il est vrai, pour voir supprimer le monopole de présentation des éclaircissements par le seul ministre : cette condition était devenue incompatible avec les principes de la décentralisation et source de retards quand la partie intéressée était un exécutif local.

Au final, quel bilan tirer de ces procédures ?

Reconnaissons-le, elles n'ont suscité à l'origine qu'un engouement relatif puisque, de 1963 à 1973, l'aide à l'exécution ne concerna qu'un faible nombre de cas : de l'ordre de quelques dizaines chaque année.

Puis, après ces premiers dix ans, elles semblent avoir suscité un intérêt nouveau, sans doute à la suite de la publication par le Conseil d'État, en 1973, d'un *Guide du justiciable* indiquant aux intéressés la possibilité de mettre en jeu ces procédures.

¹²¹ Décret n° 76-1068 du 22 novembre 1976 modifiant l'article 29 ter du décret n° 53-1169 du 28 novembre 1953.



En outre, à partir de 1976, la notification des décisions juridictionnelles comporta la mention des décrets de 1963. Cela est vrai pour les décisions du Conseil d'État et, un peu plus tard, pour les jugements des tribunaux administratifs. Il résulte cependant des rapports d'activité du Conseil d'État qu'avant 1995 le nombre de procédures ne dépassa guère le millier chaque année.

Faut-il pour autant qualifier ces procédures de négligeables ? D'un point de vue quantitatif, peut-être. Qualitativement, elles ont permis par la répétition des cas de définir une méthodologie de l'exécution, d'identifier des nœuds d'incompréhension et d'expérimenter une phase administrative qui n'était pas de pur droit, comme l'écrivira plus tard le président Braibant, décrivant une approche très constructive du travail de la section du rapport :

« Dans certains cas, écrivait-il, la section cherche à concilier le droit et l'équité, notamment par l'évaluation des préjudices et le calcul des intérêts. Elle peut aussi provoquer ou entériner un accord destiné à éviter toutes les conséquences parfois absurdes de la logique des annulations contentieuses tout en procurant au requérant des satisfactions équivalentes ». C'est, l'on en conviendra, une conception très constructive de l'exécution.

Pendant, force est de constater que le manque de sanction juridictionnelle rendait les procédures interminables au point que les responsables de la section du rapport, même après 1995, avaient parfois l'impression de vivre un « jour sans fin » tant les échanges de correspondances pouvaient se prolonger.

La loi du 16 juillet 1980

La possibilité donnée au juge administratif de prononcer des astreintes *a posteriori* fut acquise par la loi du 16 juillet 1980 après un long débat législatif initialement ouvert par une proposition de loi de Jean Foyer. La préoccupation des parlementaires, c'est en tout cas ce qui ressort des travaux préparatoires, portait principalement sur le règlement des condamnations pécuniaires prononcées contre l'administration à l'issue de recours de plein contentieux. La loi du 5 juillet 1972¹²² relative à l'astreinte civile n'était pas applicable en pareille hypothèse contre des autorités publiques. Il n'existait, estimaient les parlementaires, aucun moyen efficace dans le cas où l'inexécution était le fait de l'État lui-même.

Cette préoccupation conduisit le législateur à créer une procédure de paiement forcé simplifiant le recouvrement de sommes d'argent, qui était tout de même une procédure très constructive puisqu'elle permettait de demander l'exécution d'office du paiement de sommes d'argent.

Le texte donna surtout au Conseil d'État la possibilité de prononcer, même d'office, une astreinte contre les personnes morales de droit public, étendue par une loi du 30 juillet 1987¹²³ aux personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public.

122 Loi n° 72-626 du 5 juillet 1972 instituant un juge de l'exécution et relative à la réforme de la procédure civile.

123 Loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social.



Le décret d'application du 12 mai 1981¹²⁴ en règle la procédure, selon des modalités qui sont, il faut le souligner, étroitement inspirées du *corpus* précédent, témoignant là encore d'une continuité.

Ainsi, l'instruction est-elle en deux phases, dont l'une devant la section du rapport permettant aux parties de s'exprimer librement sur leurs conceptions de l'exécution avant le retour du dossier à la section du contentieux. Entre temps, une note du président de la section du rapport, j'imagine que les choses sont encore ainsi, aura résumé les diligences accomplies, les lignes de divergence ou, le cas échéant, le constat de l'exécution, ce qui conduit au rejet ou au non-lieu.

Si le principe de l'astreinte a été largement retenu par la loi de 1980, son régime a, lui, été prudemment défini. L'innovation est réservée au seul Conseil d'État. Les demandes ne peuvent pas être présentées avant l'expiration d'un délai de six mois, même si la jurisprudence trouvera les accommodements nécessaires pour permettre la recevabilité des demandes présentées avant ce délai. L'astreinte est, par principe, provisoire, c'est dire que le juge peut en modifier le taux lors de la liquidation sauf s'il lui a explicitement donné un caractère définitif. Enfin, le Conseil d'État peut décider qu'une part de l'astreinte ne sera pas versée au requérant, sujet, comme l'a souligné le vice-président, toujours de grande actualité.

La loi n'a pas immédiatement reçu du juge l'accueil escompté. Il fallut patienter cinq ans avant qu'une décision *Menneret* du 17 mai 1985¹²⁵ ne vienne sanctionner la réticence d'un maire à inscrire un nom sur le monument aux morts de sa commune, alors que les conclusions du commissaire du Gouvernement, Jean-Marie Pauti, montraient qu'il existait une centaine de demandes d'astreinte à cette période-là. Le « prononcé d'office » dut attendre le 28 mai 2001 dans une affaire *Bandesapt*¹²⁶ forçant le ministre de la défense à prendre des textes relatifs à la prise en charge médicales de pensionnés militaires.

Notons que dans cette première période, le nombre de cas resta faible selon le rapport d'activité : 84 astreintes en 1990, puis 169 en 1993 ! Ne surestimons cependant pas cette réserve initiale. L'astreinte esquissait une modification de l'office du juge et, de ce point de vue, anticipait et préparait l'injonction. Ainsi que le soulignait le président Labetoulle lors d'un colloque organisé, en 2015, par le professeur Florent Blanco à l'université d'Orléans, « *En bonne logique juridique, disait le président Labetoulle, l'astreinte suppose qu'il y ait en préalable une injonction implicite ou explicite dont elle sanctionne la méconnaissance* ».

Toutefois, l'inconvénient majeur de l'astreinte *a priori* était de venir trop tard, une fois l'inexécution constatée. L'injonction de la loi du 8 février 1995 devait remédier à ce défaut de temporalité.

124 Décret n° 81-501 du 12 mai 1981 pris pour l'application de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public et relatif à « la section du rapport et des études » du Conseil d'État.

125 CE, sect., 17 mai 1985, *Mme Menneret*, n° 51592, publié au recueil Lebon.

126 CE, 28 mai 2001, *M. Bandesapt*, n° 230537.



La loi du 8 février 1995

La loi intervient dans un moment exceptionnel de réforme de la juridiction administrative, en particulier dans le sillage de la loi du 31 octobre 1987 portant réforme du contentieux administratif¹²⁷ qui créait les cours administratives d'appel et réglait le problème de l'encombrement des juridictions. Dans la suite directe aussi du contentieux précontractuel de la loi du 4 janvier 1992¹²⁸ et dans le contexte des travaux préparatoires de la future loi du 30 juin 2000¹²⁹ sur le référé conférant aux thèmes de la durée de l'instance et de l'urgence une actualité nouvelle.

Tout d'abord, la nouvelle loi rompt avec l'exclusivité du Conseil d'État : l'injonction et l'astreinte sont désormais étendues aux tribunaux et aux cours qui s'en saisiront extrêmement vite. Ainsi, la possibilité de renvoyer les affaires au Conseil d'État qui avait été prévue par le texte ne fut guère utilisée, ou seulement dans des cas très limités de circonstances locales rendant inopportune l'exécution à l'échelon des tribunaux ou des cours. Avantage de la proximité, l'exécution gagnera en rapidité et en efficacité, comme le relèvent les rapports des années 1997 à 2002.

La principale innovation de la loi de 1995 concerne évidemment la possibilité donnée au juge administratif de prononcer des injonctions dès le dispositif de sa décision, selon une inspiration voisine de « l'action en édiction d'un acte » figurant dans le droit allemand depuis 1960, ainsi que l'avait relevé le président Jean-Paul Costa. Reprenant une distinction déjà en filigrane dans les procédures précédentes, la loi distingue selon que les décisions impliquent une décision dans un sens déterminé ou n'exigent qu'une nouvelle instruction. L'injonction peut être assortie d'une astreinte dont la liquidation revêtira un caractère répressif. Mais il faudra attendre 2019 pour que l'injonction et l'astreinte puissent être prononcées d'office.

L'injonction place ainsi le juge sur une ligne de crête : définir les mesures strictement nécessaires en respect de la chose jugée, tout en exerçant une pression manifeste sur l'autorité débitrice de l'exécution, sans se transformer lui-même en décideur. Elle est désormais au cœur de l'office du juge. Ouvrant, en 2014, la conférence nationale des présidents des juridictions administratives consacrée à vingt ans de pratique de la loi, le président Sauvé l'avait saluée comme un « moment fondateur » dans l'histoire de notre ordre de juridiction pour avoir, en quelque sorte, « libéré » les pouvoirs d'injonction du juge administratif.

Pour autant, le monde de l'exécution a-t-il tellement changé depuis 1963 ? Évidemment oui sur le terrain des armes dont dispose le juge. Mais, au fond, n'y a-t-il pas dans cette évolution une profonde unité ?

Le livre IX du code de justice administrative (CJA) offre désormais une vision en surplomb du *corpus* en vigueur. L'injonction vient naturellement en premier, puis la coexistence de deux régimes d'astreinte : l'un, *a priori* de caractère préventif,

127 Loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif.

128 Loi n° 92-10 du 4 janvier 1992 relative aux recours en matière de passation de certains contrats et marchés de fournitures et de travaux.

129 Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives.



destiné dès le stade de la décision à fourbir des armes pour une exécution que le juge ou le requérant estime délicate, l'autre, *a posteriori* de caractère curatif, voire répressif au cas d'inexécution constatée et prononcée après une phase administrative d'instruction. Enfin, les deux articles codifient le paiement forcé.

Ces procédures épuisent-elles le sujet de l'exécution ? Certes, la question de l'ampleur de la méconnaissance de la chose jugée a toujours fait débat. « Abyssale » selon les uns, « limitée à quelques insoutenables légèretés » selon les autres, elle est difficile à trancher.

Osons cependant l'idée qu'elle a peut-être, au fil du temps, changé de nature. Est-il optimiste de penser qu'il s'agit moins aujourd'hui de forcer la main à une administration réticente que de définir d'emblée les modes d'exécution de décisions complexes, de plus en plus complexes, comme en témoigne le débat récent portant sur les engagements du Gouvernement en matière de lutte contre la pollution atmosphérique ? Quarante-trois ans après la loi de 1980, vingt-huit ans après la loi de 1995, une astreinte peut être qualifiée d'historique par le rapport annuel.

Il existe certainement des angles morts, des retards, des inerties, des biais, voire des refus d'exécuter. Ils ne sont pas tous, d'ailleurs, le fait de l'autorité publique. Pour avoir présidé ces dernières années des juridictions disciplinaires ordinaires, j'ai parfois eu à constater certains biais sur la pleine exécution de certaines sanctions ordinaires.

Ce colloque dira sans doute s'il reste à compléter l'arsenal du juge et si l'apostrophe voltairienne du professeur Rivero conserve encore aujourd'hui un peu de son actualité.





L'évolution des procédures d'exécution depuis 1995

La « juridictionnalisation » du droit de l'exécution issue de la loi du 8 février 1995 n'a pas supprimé la spécificité française consistant en un dialogue préalable entre la juridiction et l'administration.

Par ailleurs, l'accès au juge de l'exécution s'est élargi et le droit à obtenir l'exécution d'une décision du juge administratif a été consacré par la jurisprudence constitutionnelle et européenne.

Cette évolution et ses résultats sont analysés à l'aune des autres exemples européens.

Sommaire

Biographie des intervenants.....	47
Actes de la table ronde.....	51





Biographie des intervenants

Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence

Modératrice

Christine Maugüé

Présidente adjointe de la section de l'intérieur

Diplômée de l'institut d'études politiques de Paris, ancienne élève de l'École normale supérieure de Sèvres et de l'École nationale d'administration (ENA, promotion « Michel de Montaigne »), Christine Maugüé rejoint le Conseil d'État en juin 1988. Elle y occupe les fonctions de rapporteure, de responsable du centre de documentation, de commissaire du Gouvernement, d'assesseure, puis de présidente de la 6^e chambre (2009-2013), et de la 7^e chambre de la section du contentieux (2016-2021). De 2014 à 2015, elle est présidente adjointe de la section de l'administration. De 2007 à 2013, elle est membre du Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique, et de 2009 à 2012 membre du collège de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI). De 2013 à 2014, Christine Maugüé dirige le cabinet de la garde des Sceaux, ministre de la justice. Elle est membre du collège de la Commission nationale informatique et libertés depuis février 2019. Elle a par ailleurs exercé des activités d'enseignement à Sciences Po (1989-1995 et 2005-2010), et comme professeure associée à l'université Paris II (1996-2005), à l'université de Paris I (2008-2012). Présidente adjointe de la section du contentieux de 2021 à 2023, Christine Maugüé est présidente adjointe de la section de l'intérieur depuis octobre 2023.

Intervenants

Pascal Trouilly

Conseiller d'État, délégué à l'exécution des décisions de justice et rapporteur à la section de l'administration du Conseil d'État

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA, promotion « Gambetta »), Pascal Trouilly est nommé magistrat au tribunal administratif de Paris (1993-1997). Il est ensuite détaché en qualité d'administrateur civil auprès du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (1997-2001). Il réintègre le tribunal administratif de Paris où il exerce les fonctions de rapporteur public (2001-2003), fonctions qu'il exerce également à la cour administrative d'appel de Paris (2003-2008). En 2008, il est nommé maître des requêtes et exerce les fonctions de rapporteur à la 1^{re} chambre de la section du contentieux (2008-2014). Depuis 2011, Pascal Trouilly est rapporteur à la section de l'administration et, depuis 2014, délégué à l'exécution des décisions de justice à la section du rapport et des études. Il est, par ailleurs, président adjoint du bureau d'aide juridictionnelle du Conseil d'État et membre de la Commission de contrôle du Mobilier national.

Chantal Mauchet

Préfète de l'Ain

Diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris et ancienne élève de l'École nationale d'administration (ENA, promotion « René Cassin »), Chantal Mauchet rejoint l'inspection générale de l'administration à l'issue de sa scolarité, puis est détachée en qualité de sous-préfète et secrétaire générale à la préfecture de la Haute-Saône (2005-2007). En 2007, elle est nommée directrice de cabinet du préfet de la région Bretagne, préfet de la zone de défense Ouest, préfet d'Ille-et-Vilaine. De 2009 à 2013, elle est à nouveau détachée au secrétariat général pour les affaires régionales d'Île-de-France auprès du préfet de région Île-de-France, préfet de Paris, en tant que SGAR adjointe, puis elle exerce les fonctions de sous-directrice du pilotage des services déconcentrés à la direction des services administratifs et financiers des services du Premier ministre (2014-2018). Elle est successivement nommée préfète en 2018 de l'Ariège, en 2020 du Tarn-et-Garonne et, depuis mars 2023, de l'Ain.

Nicolas Chiffлот

Professeur de droit public à la faculté de droit, de sciences politiques et de gestion à l'université de Strasbourg

Docteur en droit et professeur de droit public à l'université de Strasbourg depuis 2017, Nicolas Chiffлот est également directeur adjoint de l'Institut de recherche Carré de Malberg, vice-doyen en charge des masters de la faculté de droit de Strasbourg et membre du Conseil académique et de la Commission de la recherche de l'université de Strasbourg. Il codirige, depuis 2016, la chronique mensuelle de procédure administrative au sein de la revue *Procédures*, éditée par LexisNexis. Il est l'auteur de plusieurs contributions, notamment sur la justice administrative, et a participé à la rédaction d'ouvrages collectifs comme, par exemple, *Le renouvellement de l'office du juge administratif* (coll. « Au fil du débat », éd. Berger Levrault, 2017), *Défendre les libertés publiques - Mélanges en l'honneur de Patrick Wachsmann* (éd. Dalloz, 2021). Il est également coauteur avec le professeur Maxime Tourbe de l'ouvrage *Droit administratif* (coll. « Université », éd. Sirey, 18^e édition 2022).

Jean-Pierre Dussuet

Président du tribunal administratif de Cergy-Pontoise

Ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA, promotion « Victor Schoelcher »), Jean-Pierre Dussuet est nommé en 1996 magistrat au tribunal administratif de Nantes à l'issue de sa scolarité. Il est ensuite détaché en qualité de conseiller de chambre régionale des comptes de Loire-Atlantique (2000-2003). En 2003, il réintègre le corps des magistrats. En 2012, il est nommé vice-président du tribunal administratif de Nantes, puis, en 2018, président de chambre à la cour administrative d'appel de Nantes. Il est nommé président du tribunal administratif de Nîmes en septembre 2019. Jean-Pierre Dussuet est, depuis mai 2022, président du tribunal administratif de Cergy-Pontoise.



Silke Wittkopp

Juge à la Cour administrative fédérale d'Allemagne

Docteure en droit à l'université de Fribourg, Silke Wittkopp est nommée juge au tribunal administratif de Cologne (2000-2010), puis juge à la cour administrative de Münster (2011-2016). Parallèlement, elle a été successivement assistante de recherche à la Cour constitutionnelle fédérale (2004-2006), à la Cour administrative fédérale (2008-2010) et à la cour constitutionnelle de Rhénanie du Nord-Westphalie. Depuis 2016, Silke Wittkopp est juge à la 1^{re} chambre à la Cour administrative fédérale.

Pascale Vandernacht

Présidente du Conseil d'État de Belgique et présidente de la section du contentieux administratif

Licenciée en droit et licenciée en droit public et administratif de l'université libre de Bruxelles (ULB), Pascale Vandernacht a été collaboratrice parlementaire du sénateur Roger Lallemand de 1989 à 1995 et parallèlement assistante pour les cours de droit public et de droit public approfondi dispensés par les professeurs Michel Leroy, Rusen Ergec et Marc Uyttendaele. Deuxième lauréate du concours de l'auditorat en 1995, elle débute sa carrière au Conseil d'État en étant successivement référendaire adjoint, puis auditeur à la section de législation, fonction qu'elle exerce jusqu'en 2003. Entre 2003 et 2007, elle est détachée auprès de la cellule stratégique de la ministre de la justice et devient directrice adjointe. À son retour, elle est affectée, en tant que premier auditeur, au contentieux de la fonction publique. En mars 2008, elle est nommée conseillère d'État, puis devient présidente de la 15^e chambre (2018-2022), avant d'être nommée présidente du Conseil d'État en septembre 2022.

Luc Donnay

Conseiller d'État au Conseil d'État de Belgique

Licencié en droit de l'université de Liège et titulaire d'un diplôme de troisième cycle en droit public et administratif, Luc Donnay est conseiller d'État. Il est également maître de conférences à la faculté de droit de l'université de Liège. Auteur de nombreuses publications, notamment en droit de l'urbanisme et de l'environnement, il a également publié plusieurs ouvrages coécrits avec le professeur Paul Lewalle dans la collection de la faculté de droit de l'université de Liège : *Contentieux administratif* (éd. Larcier, 3^e éd. 2008) et *Manuel de l'exécution des arrêts du Conseil d'État* (éd. Larcier, 2017).

Francis Delaporte

Président de la Cour administrative de Luxembourg

Francis Delaporte a commencé sa carrière comme avocat. Il a également exercé les fonctions de commissaire du Gouvernement aux étrangers avant de devenir juge administratif. Il est président de la Cour administrative et vice-président du Conseil constitutionnel de Luxembourg depuis 2015.



Marina Perrelli

Conseillère d'État au Conseil d'État d'Italie

Diplômée de l'université La Sapienza de Rome, Marina Perrelli a obtenu, en 1995, l'examen d'État d'exercice de la profession d'avocat. De 1997 à 2006, elle a été magistrate judiciaire (juge criminel, juge d'instruction au tribunal de Grosseto puis juge civil). Après avoir été détachée, de 2006 à 2007, auprès de l'Autorité de garantie des télécommunications (AGCOM) en tant que directrice du bureau des litiges, elle est affectée successivement au tribunal administratif de Venise, puis de Naples et de Rome (2006-2007). Depuis mai 2021, elle est conseillère d'État affectée à la section consultative du Conseil d'État. Depuis 2018, elle est en charge de l'accueil au Conseil d'État des magistrats étrangers dans le cadre de l'Association des cours administratives suprêmes (ACA-Europe) et de l'Association internationale des Hautes Juridictions administratives (AIHJA). Elle enseigne dans plusieurs universités.



Actes – L'évolution des procédures d'exécution depuis 1995

Christine Maugué

Présidente adjointe de la section de l'intérieur,
modératrice de la table ronde

La première table ronde de ce colloque est consacrée à l'évolution des procédures d'exécution depuis 1995, et à la comparaison avec des modèles étrangers, ce qui est particulièrement intéressant. Nous bénéficions de nombreux intervenants. Pour présenter ce sujet, nous commencerons par une intervention de M. Pascal Trouilly, conseiller d'État délégué à l'exécution des décisions de justice qui nous présentera le cadre français et son évolution depuis 1995. Puis, nous aurons les points de vue de l'administration par Mme Chantal Mauchet, préfète de l'Ain, de l'université avec M. Nicolas Chiffhot, professeur de droit public à l'université de Strasbourg, suivi de la réaction et du point de vue d'un président de tribunal administratif, M. Jean-Pierre Dussuet, président du tribunal administratif de Cergy-Pontoise. Ensuite, nous avons l'honneur d'accueillir plusieurs intervenants étrangers. Nous commencerons par la présentation du modèle allemand par Mme Silke Wittkopp, membre de la Cour administrative fédérale d'Allemagne ; puis du modèle belge à travers les interventions de deux personnalités : la présidente du Conseil d'État de Belgique, Mme Pascale Vandernacht et M. Luc Donnay, conseiller d'État ; ensuite, pour l'Italie, nous aurons Mme Marina Perrelli, membre du Conseil d'État italien, laquelle se connectera en visioconférence comme Mme Wittkopp, et enfin, nous terminerons par la présentation du modèle luxembourgeois avec M. Francis Delaporte, président de la Cour administrative du Luxembourg et vice-président de la Cour constitutionnelle. M. Pascal Trouilly, vous avez la parole.

Pascal Trouilly

Conseiller d'État délégué à l'exécution des décisions de justice

Merci Madame la présidente. Mon intervention aura pour thème le combat contre l'inexécution depuis 1995. C'est un vocabulaire qui peut paraître quelque peu guerrier, et sans doute qu'en matière d'exécution, « *patience et longueur de temps font plus que force ni que rage* »¹³⁰, mais parfois à la délégation nous vivons l'exécution comme un combat.

Après avoir entendu M. Gilles Bardou, la question que l'on peut se poser est évidemment celle de savoir si cette loi du 8 février 1995 et les outils qu'elle a mis en place ou généralisés – l'injonction et l'astreinte – ont été efficaces, et si cette loi a permis sinon d'éliminer, à tout le moins de restreindre fortement le phénomène d'inexécution. Je crois que la réponse est double : à la fois oui et à la fois non, un peu

130 J. de La Fontaine (1621-1695), in *Le lion et le rat* (1668).

normand peut-être. Oui très certainement dans le sens où il n'existe quasiment pas de déni d'exécution aujourd'hui en France. Pratiquement toutes les décisions du juge administratif finissent par être exécutées parce que l'injonction et la menace de l'astreinte suffisent en général à assurer l'exécution de la décision. On a 4 500 demandes d'exécution par an, mais 150 astreintes seulement sont prononcées chaque année et une trentaine de ces astreintes seulement sont liquidées. C'est dire l'efficacité du dispositif dissuasif.

Là où le bât blesse certainement est le délai d'exécution. C'est d'ailleurs sur ce point que je vais insister particulièrement, car ce que vivent les justiciables au quotidien est l'attente de l'exécution de la décision juridictionnelle. Et là, vous le constaterez, les chiffres sont nettement moins satisfaisants. Cela sera le premier temps de mon intervention. Ensuite, dans un deuxième temps, j'essaierai de dégager les causes de cette persistance de l'inexécution – ou plutôt de cette exécution tardive – avant, dans un troisième temps, de faire le point sur les évolutions, les réformes et les mesures nouvelles adoptées depuis 1995 pour améliorer encore l'effectivité de la décision juridictionnelle. C'est donc un peu le chapitre d'histoire contemporaine par rapport à ce qui a été exposé précédemment.

1. Le délai d'exécution

Premier temps : le constat. L'inexécution demeure une réalité. Tout dépend, bien sûr, de ce que l'on entend par inexécution. Il s'agit d'un terme qui n'est pratiquement jamais défini, peut-être parce qu'il semble évident. L'inexécution est l'absence d'adoption dans un délai déterminé des mesures qu'implique nécessairement la chose jugée. Les mesures sont l'adoption d'une nouvelle décision, le réexamen d'une situation administrative, cela peut être aussi le paiement d'une condamnation pécuniaire.

La notion de délai imparti n'est pas, quant à elle, évidente à cerner. S'agissant des décisions qui condamnent pécuniairement l'administration au paiement d'une somme d'argent, il y a un délai tout à fait clair prévu par un texte réglementaire, à savoir un décret de 2008 qui fixe un délai normal d'exécution de deux mois, c'est le délai de paiement de la condamnation. Délai qui peut être prolongé jusqu'à quatre mois en cas d'insuffisance de crédits. Mais, dans le cas du contentieux de l'excès de pouvoir, il n'y a pas un délai d'exécution unique : le délai est extrêmement variable.

Ainsi, lorsque la décision est assortie d'une injonction, un délai est en général fixé par cette injonction. Il peut aller de vingt-quatre heures dans une procédure d'urgence jusqu'à un an. La dernière décision d'assemblée, dont le vice-président Tabuteau a d'ailleurs fait mention, à propos de l'identification du numéro personnel des policiers, a accordé un délai d'un an. Lorsqu'il n'y a pas d'injonction, le délai normal d'exécution est plutôt un délai de trois mois, puisque c'est à l'expiration de ce délai de trois mois que le requérant peut présenter une demande d'exécution.

Vous le comprenez bien : raisonner par rapport au délai imparti revient à s'intéresser à l'exécution sous l'angle de l'inexécution temporaire, du retard d'exécution. Les inexécutions pures et simples, comme je l'ai dit, sont pratiquement inexistantes ou exceptionnelles. Peut-on mesurer cette inexécution ou ce retard d'exécution ? Mon



rève serait de pouvoir calculer un taux d'inexécution parfaitement incontestable d'un point de vue scientifique, mais cela n'est guère possible parce que l'exécution ou l'inexécution ressemble un peu à un iceberg dont une large partie reste immergée.

En effet, les bénéficiaires des décisions du juge administratif attendent parfois (plus ou moins) patiemment, ou de moins en moins patiemment, que l'administration daigne s'exécuter, voire ne protestent pas en cas d'inexécution. Cela est invisible.

À l'inverse, si l'on prend en compte toutes les demandes d'exécution, beaucoup d'entre elles ne sont pas fondées, voire pas recevables. Ce sont les requérants qui s'imaginent parfois que l'administration doit prendre telle ou telle mesure. Soixante-quinze pour cent des demandes d'exécution ne sont pas fondées et ne passent même pas le cap de la phase juridictionnelle. L'on peut considérer qu'une demande d'exécution est sérieuse lorsqu'elle passe le cap de la phase juridictionnelle. Encore une difficulté pour calculer un indicateur fiable à propos des condamnations pécuniaires de l'administration : la procédure de paiement forcé qui a été évoquée par M. Gilles Bardou précédemment ne donne lieu à aucune statistique. Toutes les statistiques que nous avons concernent le contentieux de l'excès de pouvoir.

Si l'on essaie de déterminer un indicateur, l'on peut en retenir un, très sommaire, qui consiste à comparer le nombre de demandes d'exécution et le nombre de décisions totales rendues par le juge administratif chaque année. On aboutit alors à un taux qui était de 1 % en 1995 et qui, aujourd'hui, a augmenté – un peu paradoxalement – lentement, mais régulièrement, depuis 1995 ; et il est plutôt aujourd'hui de 1,8 %¹³¹.

Si l'on retient un indicateur un peu moins sommaire, l'on compare au numérateur le nombre de demandes d'exécution « sérieuses », c'est-à-dire celles qui passent le cap de la phase juridictionnelle, et au dénominateur le nombre de décisions du juge favorables aux requérants, parce que les décisions défavorables aux requérants, les décisions de rejet, n'impliquent pas, par essence, de mesure d'exécution. Cet indicateur est donc un peu plus exact, mais l'on observe exactement le même mouvement : 1,3 % en 2017 contre 1,6 % en 2022¹³². Autrement dit, sur cent décisions rendues par le juge administratif favorablement aux requérants, près de deux donnent lieu à une « réclamation » sérieuse.

Comment expliquer cette augmentation, certes lente ? Je crois qu'elle ne traduit pas forcément une attitude moins vertueuse de la part de l'administration mais plutôt une moindre tolérance à l'inexécution de la part des requérants. Là où autrefois les justiciables attendaient patiemment deux mois, trois mois, six mois pour obtenir l'exécution du jugement qui leur était favorable, aujourd'hui, ils protestent au bout d'un mois ou deux. Et c'est ce qui explique, à mon sens, cette augmentation du taux d'exécution. Globalement, l'exécution n'est pas un phénomène majeur en France. Ce n'est pas non plus un phénomène marginal et elle prend la forme d'un retard d'exécution.

131 Voir tableau en annexe.

132 Voir tableau en annexe.



Je ne résiste pas à l'envie de vous citer cette anecdote d'un requérant qui avait obtenu du Conseil d'État une condamnation de l'État à lui payer une somme d'argent et qui, huit jours plus tard, avait téléphoné à la délégation pour lui signaler que la somme n'était pas encore versée sur son compte en banque. Ce comportement révèle une forte intolérance à l'inexécution, mais il reflète bien ce mouvement de fond qui fait que les justiciables veulent, non seulement, une décision exécutée, mais aussi une décision *rapidement* exécutée.

2. Les raisons de l'inexécution

J'en viens au deuxième temps, c'est-à-dire aux causes de cette inexécution ou, le plus souvent, de ce retard d'exécution. L'on peut essayer de dresser une typologie qui est d'ailleurs exactement la même que celle que l'on dressait déjà dans les années 1960, cela n'a pas bougé.

Le premier type de causes a trait aux lourdeurs, aux inerties de l'administration. Le deuxième concerne les difficultés techniques ou juridiques à exécuter la chose jugée, parfois parce que la décision juridictionnelle elle-même est difficile à interpréter ou parce qu'elle souffre de certaines malfaçons. Et puis, troisième catégorie de causes, la plus reprochable : il s'agit du refus délibéré d'exécuter la chose jugée.

Inertie

En ce qui concerne les inerties, les lourdeurs, l'on se rend compte que les décisions juridictionnelles les plus difficiles à exécuter sont celles qui impliquent l'intervention de plusieurs services, plusieurs administrations, et *a fortiori* plusieurs personnes morales. Je prends deux exemples réels.

D'abord, le cas d'une condamnation de l'État à payer une somme d'un million d'euros. Pour ce paiement, c'est l'État, personne morale, qui a été condamné, mais en réalité c'était une décision préfectorale qui avait été jugée illégale, fautive, et le préfet avait agi en qualité de représentant de plusieurs ministères. Si bien que plusieurs ministères devaient payer ; et vous devinez les difficultés que cela a posé. Finalement, c'est un arbitrage du secrétariat général du Gouvernement qui a été nécessaire pour régler ce litige d'exécution.

Second exemple : le cas d'une veuve algérienne d'un ancien supplétif de l'armée française qui avait obtenu du Conseil d'État une pension de réversion. Quatre acteurs au moins devaient intervenir pour que cette veuve perçoive concrètement sa pension de réversion : le ministère de la défense, le ministère des finances, le consulat de France en Algérie et l'administration algérienne. Après des années et des années de *combat*, je reprends mon terme, et alors qu'il n'était même pas certain que cette dame soit encore en vie, la pension n'avait toujours pas été versée.

Lié aux lourdeurs, on trouve tout ce qui a trait aux inerties. L'inertie est parfois liée à de la négligence de la part de l'administration, mais parfois elle est subie. Si l'administration est quelquefois inerte pour exécuter les décisions, c'est



parce qu'elle manque de moyens, notamment humains. Peut-être que Mme la préfète en parlera à propos du contentieux des étrangers. Il n'est pas facile pour l'administration de réexaminer systématiquement, après l'annulation d'une mesure d'éloignement, toutes les demandes de titres de séjour. Certaines préfectures attendent d'être relancées par l'étranger pour procéder à ce réexamen. Ce n'est pas correct juridiquement, puisque le réexamen devrait être automatique, mais c'est un peu « nécessité fait loi ».

Difficultés techniques ou juridiques

Deuxième catégorie de causes : les difficultés matérielles ou juridiques qui gênent l'exécution de la décision juridictionnelle, parfois parce que celle-ci est complexe ou souffre, comme je l'ai dit, de certaines malfaçons. Je pense, notamment en ce qui concerne la complexité, aux décisions juridictionnelles d'annulation pour excès de pouvoir qui – c'est une tendance qui s'est confirmée au cours des années récentes – annulent partiellement un acte administratif, et procèdent à des annulations dites « chirurgicales ». Autrement dit, qui annulent un acte « en tant que » ou « en tant que ne pas ». Cela est très favorable à la sécurité juridique, mais déroute parfois l'administration. Je prends un exemple : dans le contentieux de l'allocation accordée aux demandeurs d'asile, le Conseil d'État avait annulé un article d'un décret en tant que l'allocation qu'il prévoyait était insuffisante ; cela impliquait que l'administration reprenne un décret ou modifie le décret pour augmenter ce niveau, mais ce n'est pas ainsi que l'administration l'avait compris dans un premier temps.

Au-delà des difficultés de compréhension ou d'interprétation, l'on peut être confronté à la difficulté de l'injonction *a priori*, celle décidée concomitamment au règlement du litige. Cette injonction a autorité de chose jugée. Et donc, elle va s'imposer au juge de l'exécution. Or elle est prononcée sur la base des éléments dont le juge dispose à la date à laquelle il statue. Le juge n'a pas forcément connaissance de l'intégralité des faits de l'espèce. Et cela peut conduire à des erreurs. Par exemple, il avait été jugé, il y a quelques années, par le Conseil d'État, après l'annulation partielle d'un plan local d'urbanisme, qu'une commune devait modifier ce document pour se conformer à la chose jugée. Sauf qu'entre-temps, mais le Conseil d'État ne le savait pas, la compétence en matière d'urbanisme n'était plus une compétence communale, mais était devenue pour cette commune une compétence intercommunale, si bien que l'injonction perdait complètement de son sens. Et je le redis : le juge de l'exécution ne peut pas modifier une injonction revêtue de l'autorité de la chose jugée. Il peut simplement la compléter ou l'interpréter. C'est en général dans ce type d'hypothèse que l'on retrouve les contentieux d'exécution les plus longs de l'histoire de la juridiction administrative. Le plus long, à ma connaissance du moins, est un contentieux d'exécution en matière de préemption. Tout avait commencé en 2003 par un jugement d'un tribunal administratif annulant une décision de préemption et enjoignant à la commune de proposer le bien à l'acquéreur évincé. Il s'en est suivi une multitude de procédures connexes, y compris devant le juge judiciaire, pour déterminer qui était en réalité l'ancien propriétaire, qui était l'acquéreur évincé et, finalement, c'est en 2022, soit dix-neuf ans plus tard, que le Conseil d'État a fini par juger que la



ville de Marseille avait enfin exécuté cette injonction. Et parmi les autres records, il y a ce retard d'adoption d'un décret d'application de la loi en matière de handicap, c'est ce qu'on appelle le « reste à charge des personnes handicapées », un article d'application du code de l'action sociale et des familles qui par ailleurs aurait dû déjà être adopté en 2005. L'injonction prononcée par le Conseil d'État date de 2016 et, finalement, c'est en 2022 seulement que le décret d'application a été pris. Nous avons d'ailleurs signalé à plusieurs reprises cette affaire dans le rapport annuel du Conseil d'État : c'est un héritage du décret de 1963, c'est-à-dire mentionner dans le rapport les cas d'inexécution les plus criants.

Refus

Troisième cause d'inexécution : le refus d'exécuter la chose jugée. Cela est nettement plus reprochable, parce qu'il y a un comportement délibéré d'obstruction à la chose jugée. Ce refus d'exécution prend des visages très variés. Il peut s'agir de « l'oubli » des intérêts de retard pour les condamnations pécuniaires, de la disparition un peu mystérieuse d'un document administratif qui devait être communiqué, de la reprise d'une décision pratiquement identique à la décision initiale avec un petit habillage bien sûr, ou encore de l'utilisation de la procédure d'appel de façon un peu dilatoire pour gagner du temps bien que l'appel ne soit pas, en principe, suspensif. Et je prends deux exemples récents de refus d'exécuter la chose jugée. D'abord, dans une affaire jugée par le Conseil d'État en matière de fonction publique : il s'agissait de l'annulation d'une mesure d'éviction d'un comptable public qui impliquait, bien sûr, la réintégration de ce comptable. Il a fallu plusieurs années pour que celui-ci soit réintégré. L'État, parfois, refuse d'exécuter. Il n'y a pas que les collectivités territoriales. Je le dis parce que parfois règne l'idée selon laquelle l'inexécution relève surtout des collectivités territoriales. L'exemple le plus récent, peut-être que la Cour des comptes en parlera lors de la seconde table ronde, est le cas en matière de fonction publique, contentieux de préférence des difficultés d'exécution, où le tribunal administratif de Bastia avait annulé une éviction illégale d'un agent public, et avait ordonné une réintégration et une reconstitution des droits sociaux. Le tribunal administratif de Bastia a dû prononcer sept astreintes successives, je ne suis même pas certain que la reconstitution des droits sociaux ait fini par être effectuée. C'est un record : sept liquidations successives.

3. Les évolutions, les réformes et les mesures nouvelles

J'en arrive au dernier temps, celui des évolutions qui ont lieu depuis 1995 pour essayer d'améliorer l'effectivité des décisions juridictionnelles. Ces réformes ou évolutions sont lisibles à la fois dans les textes et dans la jurisprudence.

Les textes

En matière de textes, notons tout d'abord qu'il y a eu une poursuite de ce que mes prédécesseurs ont appelé « la juridictionnalisation de la procédure d'exécution » ; à savoir que le schéma phase administrative-phase juridictionnelle, qui est vraiment le schéma de base issu du décret d'application de la loi de 1995, a montré son efficacité. Soixante-quinze pour cent des demandes d'exécution font l'objet d'un « classement administratif », donc ne passent pas le seuil de la phase



juridictionnelle. Cela montre bien l'importance du filtrage effectué au Conseil d'État par la section du rapport et des études, et dans les tribunaux administratifs et les cours par le président de juridiction. Cela évite de soumettre au juge de l'exécution la totalité des demandes d'exécution. Il n'y a que le quart de ces demandes qui sont examinées par le juge. Je signale ce décret de 2017¹³³ qui a appliqué au Conseil d'État la procédure applicable, dès 1995, devant les tribunaux et les cours, avec la séquence *phase administrative-phase juridictionnelle*. Jusque-là les choses étaient un peu plus complexes puisque nous avons conservé des héritages du décret de 1963 et de la procédure d'aide à l'exécution évoqués précédemment par M. Gilles Bardou.

D'autres évolutions encore sont à relever. D'abord, depuis 2019, les injonctions peuvent être prononcées d'office, les astreintes aussi d'ailleurs, par le juge. Il n'est plus nécessaire que le requérant présente expressément des conclusions à fins d'injonction ou d'astreinte pour que le juge impose à l'administration ce qu'elle doit faire. Il est un peu tôt pour dresser un bilan de cette réforme de 2019. L'on se rend compte, en tout cas, que le pouvoir d'injonction d'office est utilisé par les juridictions. Il a été utilisé par le Conseil d'État à au moins trois reprises. Certains tribunaux semblent l'utiliser plus que d'autres, mais nous essaierons, bien sûr, de creuser cet aspect de la réforme dans les mois à venir.

La deuxième nouveauté, introduite quant à elle par le décret du 6 avril 2017, est la procédure dite « d'autosaisine » qui est propre au Conseil d'État et lui permet, même lorsqu'aucune demande d'exécution n'a été présentée, d'imposer à l'administration une justification de l'exécution de certaines de ses décisions sous peine d'engagement d'une procédure d'astreinte d'office. La pratique consiste à focaliser cette procédure d'autosaisine sur les contentieux d'excès de pouvoir qui impliquent en cas d'annulation l'adoption d'un acte réglementaire. Cela parce que nous considérons qu'il serait contraire à l'intérêt général qu'une décision du Conseil d'État impliquant l'adoption d'un décret reste lettre morte. L'objectif n'est pas d'être « plus royaliste que le roi » ou d'évincer les parties, mais simplement de ne pas perdre de temps et d'assurer l'exécution de la chose jugée. Cette autosaisine a été mise en œuvre à plusieurs reprises depuis 2017, et en 2022 quatre astreintes d'office ont été prononcées sur ce fondement.

Dernière réforme réglementaire : la déconcentration de la procédure d'éclaircissement. Cette procédure est née en 1963, et n'a jamais connu un très grand succès : quelques demandes d'éclaircissement par an jusqu'en 2015, alors même que s'agissant des demandes d'exécution, les pouvoirs d'injonction et d'astreinte avaient été accordés aux tribunaux administratifs et aux cours sans difficulté. La procédure d'éclaircissement est restée concentrée entre les mains du Conseil d'État jusqu'en 2015. Nous avons alors pensé qu'il s'agissait là d'un frein à l'essor de cette procédure, et le décret de 2015 a donc attribué aux présidents de tribunaux et de cours le pouvoir d'éclairer l'administration sur les conséquences à tirer de tel ou tel jugement ou arrêt. C'est un succès, ou pour être franc un demi succès. Cela a permis de revivifier un peu cette procédure : il y a eu un doublement

133 Décret n° 2017-493 du 6 avril 2017 modifiant le code de justice administrative (partie réglementaire).

du nombre des demandes d'éclaircissement. L'on est passé de dix à vingt, ce qui est quand même une évolution favorable. Par exemple, la cour administrative d'appel de Paris a été interrogée, en 2024, sur des questions d'urbanisme complexes liées à l'organisation des jeux olympiques en Seine-Saint-Denis.

La jurisprudence

Le dernier point concerne l'évolution de la jurisprudence relative à l'office du juge au service de l'effectivité de la décision juridictionnelle. Le vice-président Tabuteau l'a évoquée précédemment à travers la jurisprudence *Société Eden*¹³⁴ qui concerne le cas dans lequel plusieurs moyens permettent au juge de prononcer une annulation pour excès de pouvoir. Le juge doit privilégier désormais le moyen qui permet de décider l'injonction la plus favorable au requérant, c'est-à-dire l'injonction de prendre une décision dans un sens déterminé. C'est toute cette notion d'effet utile de l'annulation qui imprègne tout un courant jurisprudentiel illustré par la décision « Américains accidentels ». On pourrait citer aussi cette jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle il n'y a pas de prescription opposable par l'administration dans un litige d'exécution, c'est évidemment très favorable au requérant. L'on pourrait également citer une jurisprudence très libérale en matière d'« intérêt pour agir », d'intérêt à demander l'exécution d'une décision, c'est tout à fait visible dans la jurisprudence d'assemblée *Les amis de la Terre*¹³⁵ de 2020 qui a été évoquée. Enfin, j'en termine avec la notion d'injonction qui a pris une nouvelle dimension depuis la décision *Syndicat des copropriétaires de Monte-Carlo Hill*¹³⁶ par laquelle il a été jugé, en 2019, dans le plein contentieux, que le juge saisi de conclusions indemnitaires demandant la réparation d'un dommage pouvait enjoindre à l'administration de mettre fin à la réalisation de ce dommage si sa cause perdurait. Il ne s'agit pas encore vraiment d'injonctions prononcées à titre principal, mais c'est peut-être un premier pas vers cette notion.

Christine Maugué

*Présidente adjointe de la section de l'intérieur,
modératrice de la table ronde*

Merci beaucoup pour cette vue d'ensemble très complète. Je donne maintenant la parole à Mme Chantal Mauchet, préfète de l'Ain, qui va nous parler de l'exécution vue du côté de l'administration.

Chantal Mauchet

Préfète de l'Ain

Merci Mme la présidente. Je suis ravie d'être parmi vous afin de participer aux travaux de ce colloque pour exprimer le point de vue de l'administration, de sorte que mon discours sera sans doute plus empirique que juridique. Je suis en effet préfète de l'Ain, avec auparavant trois postes de préfète à mon actif, et d'autres

134 CE, Ass., 10 juillet 2020, *Association les amis de la terre et autres*, n° 428409.

135 CE, Ass., 21 décembre 2018, *Société Eden*, n° 409678.

136 CE, sect., 6 décembre 2019, *Syndicat des copropriétaires de Monte-Carlo Hill*, n° 417167, Rec.

postes de sous-préfète ainsi que dans l'administration centrale. Les situations que je vais décrire se retrouvent dans la plupart des préfectures et des services déconcentrés. Heureusement, comme l'a précisé M. le conseiller d'État Trouilly, les taux d'inexécution, même s'ils sont en hausse, restent relativement réduits parce qu'il existe pour l'administration une obligation d'exemplarité, et encore plus pour le préfet qui au travers de l'article 72 de la Constitution a à charge le respect des lois et, par conséquent, des décisions de justice. Il va de soi qu'il faut, à la fois, éviter de se retrouver devant la justice administrative, ce à quoi les services s'emploient avec beaucoup de rigueur, et défendre avec robustesse ses décisions tant sur la forme que sur le fond, mais quand l'État est condamné, il faut aussi faire diligence pour faire respecter la décision de justice.

Le propre des préfets n'est pas d'être dans leur tour d'ivoire et de travailler sur des mémoires contentieux. Le propre des préfets est d'être dans l'action, dans le contact, pour bien administrer, bien gérer une multiplicité de sujets et de questions. Ainsi, par exemple, l'on peut, dans une même journée, préparer l'encadrement en matière d'ordre public d'une manifestation, rencontrer un maire qui va vous soumettre une demande de subvention pour le projet d'aménagement de son école, conduire une réunion avec un ensemble d'acteurs afin de faire un bilan de toutes les maisons France Service que vous avez mises en place dans le département avec les collectivités locales, ou encore participer à une opération de lutte pour la sécurité routière. Il existe une grande multiplicité d'actions et l'on fait diligence, mais l'on a aussi à arbitrer entre plusieurs principes, plusieurs objectifs, plusieurs intérêts qu'on nous soumet localement ; et le principe de l'action d'un préfet est de trouver le bon équilibre entre ces différents enjeux. On fait diligence, l'administration fait diligence, soyez-en assurés, mais il y a des considérations à la fois d'organisation, de contexte et de missions qui font que, parfois, l'exécution est retardée ou provisoire.

La première des contraintes est liée à l'organisation de l'administration territoriale et aussi aux nouveaux modes d'action publique. Le préfet est le représentant de l'administration déconcentrée de l'État dans la région et dans le département. Il représente l'État, il est garant du respect des lois, il exerce l'autorité hiérarchique sur les services, mais ces services sont multiples et l'autorité n'est pas exercée de façon identique sur l'ensemble de ces administrations. On sait que l'éducation nationale, ou la direction des finances publiques ne sont pas sous l'autorité directe du préfet. Pourtant, certains pans de leur activité peuvent dépendre d'une décision du préfet : l'organisation des services académiques ou l'organisation de la carte scolaire qui peut donner lieu à beaucoup de débats sur les fermetures d'écoles, notamment. De même pour les finances publiques puisqu'il y a des contributions adressées aux collectivités locales qui sont sous arrêté préfectoral.

À l'identique, l'agence régionale de santé est une agence, donc un opérateur, qui n'est pas sous l'autorité directe du préfet. Pourtant elle agit par délégation du préfet dans certains domaines, notamment l'eau pour la consommation humaine, ou les hospitalisations sous contrainte, ou l'organisation des transports sanitaires dans un département. Il en va ainsi de plusieurs services. Quand une décision est prise, elle est préparée par des services, soit départementaux, soit régionaux qui sont plus ou



moins sous l'autorité du préfet. Il en va de même, après, pour le suivi de la décision de justice qui aura été rendue. Cette organisation-là peut jouer évidemment sur la célérité et les délais de réponse de l'administration pour l'exécution.

De même, les collectivités locales ont des compétences de plein exercice, mais parfois certaines missions sont entremêlées avec l'État. Vous avez évoqué précédemment les questions de handicap ; c'est le département qui dirige la maison départementale du handicap et qui décide de la reconnaissance des personnes en situation de handicap, et c'est l'État ensuite qui exécute certaines de ces décisions, spécialement pour mettre en place des assistants en matière d'éducation nationale pour ses élèves en situation de handicap, ou d'autres mesures qui dépendent des services de l'État. C'est enchevêtré.

De la même façon, pour l'enfance et la protection de l'enfance le conseil départemental est compétent, mais c'est l'État qui contrôle les établissements accueillant les enfants.

D'autres spécificités d'organisation font que, parfois, les intervenants se multiplient, d'où le développement de la contractualisation pour l'action publique. L'État contractualise, l'État signe des conventions avec les collectivités locales comme, par exemple, les dispositifs « Action cœur de ville » ou les dispositifs de rénovation urbaine. L'État élabore des conventions d'objectifs et de moyens pluriannuels avec les associations qui sont les principales intervenantes dans les missions que l'État a dans le domaine de la cohésion sociale et, en premier lieu, les hébergements d'urgence ou les hébergements pour les demandeurs d'asile.

S'agissant des effectifs de l'administration, il doit être noté que ceux-ci sont restreints, entre autres, sur les pôles juridiques. À la préfecture de l'Ain, par exemple, nous avons 2,5 agents en charge des questions juridiques, des questions de contentieux ; et cela représente 750 contentieux administratifs par an. La grande majorité, quelques 700 contentieux, relèvent des domaines du préfet *stricto sensu* : à savoir à 85-90 % le contentieux des étrangers, à 10-15 % les polices administratives liées aux expulsions pour occupation illicite, pour des contentieux liés à la détention d'armes ou au permis de conduire suspendu ou retiré. Le résiduel, c'est-à-dire environ 50 sur 750, consiste en du droit de l'urbanisme, du droit de l'environnement et du droit lié par exemple aux arrêtés de chasse. La chasse est toujours quelque chose de très sensible parce que les associations de défense de l'environnement sont très actives. C'est peut-être moins important quantitativement, mais c'est très significatif en termes de préparation, parce que ces contentieux d'urbanisme et d'environnement demandent à fouiller et à approfondir notre argumentaire sur des matières qui sont très complexes.

Nous avons d'autres services qui peuvent être régionaux et départementaux, notamment en matière d'urbanisme et d'environnement, mais les équipes sont malgré tout très réduites – et je salue celles qui m'ont aidée à préparer cette intervention –, mais heureusement très rigoureuses, très motivées et très attachées à la bonne solidité des décisions qu'elles me soumettent et à leur exécution.



Pour préciser les choses, en voici quelques illustrations. On a parlé de contentieux de masse ou de contentieux difficiles à exécuter pour l'administration. Je donnerai comme exemple le droit au logement opposable où, très souvent, le juge demande à ce que nous attribuions le logement au requérant. Cela parce que c'est le préfet qui est détenteur du droit de réservation, et donc doit réserver ou prélever un logement pour les besoins du ménage. Deux obstacles majeurs se présentent : les dispositifs de logements sociaux sont totalement saturés et des critères régulent l'entrée des logements. Ce sont les critères de droit au séjour pour un étranger et de revenus pour un ménage, mais sans critère pour la sortie. Les personnes peuvent donc rester dans les logements sociaux et continuent à les occuper, d'où ce constant déséquilibre entre l'offre et la demande. La relance de la construction est toujours, non pas un vœu pieux car l'on agit pour cela, mais elle est considérablement freinée, encore plus durant ces deux dernières années, pour des questions de raréfaction de l'offre foncière, d'élévation des coûts et de réticences de certaines collectivités à mettre à disposition des logements sociaux. Un déséquilibre demeure, et il est difficile au préfet, même s'il le souhaite, de faire droit à cette décision de justice.

Il existe un moyen provisoire, qui n'est pas satisfaisant, d'orienter le ménage vers des dispositifs d'hébergement d'urgence, parce que l'administration a la maîtrise de ces places, c'est l'État qui les rémunère, et c'est aussi l'État qui peut décider de faire sortir les personnes de l'hébergement d'urgence, mais ce sont forcément des décisions tout à fait provisoires et, là aussi, le dispositif est largement saturé, même si avec le juge administratif nous avons la possibilité de faire les « référés mesures utiles » pour permettre la sortie de ces hébergements. Mais, parfois, une collectivité peut se substituer à l'État et opérer cette réponse en se retournant vers l'État pour demander l'indemnisation. Cela a été le cas, en 2022, avec l'arrêt du Conseil d'État *Département du Puy de Dôme*¹³⁷.

Le contentieux du droit au séjour est un autre contentieux de grande échelle, à tel point que l'on peut parler de massification de ce contentieux qui est en augmentation permanente : +3 % ces dernières années, et +10 % en 2022 avec une même tendance en 2023. En 2022, 1,6 million de demandes ont été enregistrées au niveau national dans l'ensemble des préfectures.

Autrefois, après l'annulation de la décision de l'administration par le tribunal administratif, le juge avait assoupli sa position et ne demandait pas un examen systématique, ni de mesure d'exécution particulière. En 2018, le législateur a réintroduit le réexamen systématique, mais celui-ci est privé de beaucoup de ses effets car souvent l'administration réexamine sans avoir d'éléments nouveaux et ne reprend pas de décision.

S'agissant de l'exécution des décisions de justice concernant les étrangers, on observe aussi l'injonction de délivrer le titre de séjour quand la décision de l'administration a été annulée, et, là aussi, il s'agit d'une injonction dans un délai rapide, pas toujours compatible avec les contingences de l'administration. Quand on applique une injonction de délivrer un titre de séjour sous huit jours, cela

137 CE, chr, 22 décembre 2022, *Département du Puy de Dôme*, n° 458724.



signifie faire passer cette personne devant tous les autres parce que globalement il faut plusieurs mois pour avoir un rendez-vous et obtenir le titre.

Le paiement avec retard constitue l'autre difficulté assez fréquente lorsqu'il y a une injonction de payer des frais liés à un contentieux (indemnitaire). Sur ce point, bien connu du juge, ce sont les règles de la comptabilité publique qui retardent cette mise en paiement. D'abord, en raison des délais d'une procédure qui nécessite d'engager l'ensemble de la chaîne de dépenses : le service prescripteur, l'ordonnateur secondaire, le centre de services partagés qui traite la dépense et qui assume aussi les fonctions de responsable d'unité opérationnelle budgétaire et enfin, le comptable assignataire de la dépense. C'est la première chose. Toute cette chaîne de dépenses fait intervenir plusieurs acteurs.

Ensuite, l'autre difficulté réside dans les capacités de paiement dont dispose l'administration déconcentrée. Les enveloppes liées au contentieux sont toujours limitatives, elles sont en général consommées dès le milieu de l'année. Lorsque nous faisons des demandes d'abondement, l'arbitrage remonte au niveau ministériel qui repasse ensuite au responsable budgétaire régional, qui est le préfet de région avant de nous être délégué d'où des délais relativement longs.

L'exécution peut être retardée par l'administration pour des considérations d'intérêt général. Je pense à des contraintes d'ordre public pour le contentieux des expulsions. Il peut y avoir des considérations impérieuses soutenant la sauvegarde de l'ordre public, qui amènent l'administration à reconsidérer la demande que lui fait le juge : c'est, par exemple, le refus de concours de la force publique en matière d'expulsion locative lorsqu'il apparaît que la famille est fragile (mère célibataire avec enfants en bas âge, etc.), ou qu'il s'agit de gens du voyage ou de professionnels du cirque qui s'installent sur des terrains sans demander l'autorisation à travers une occupation illicite ou des squats. L'inexécution juridictionnelle n'est pas là une désobéissance, mais lorsque l'administration n'agit pas, elle ouvre, bien sûr, un droit à l'indemnité sur le terrain de la responsabilité sans faute. Nous rencontrons très souvent ce genre de cas.

Par exemple, cet été, nous avons eu une soirée techno sauvage (en anglais, « *rave party* ») sur un terrain isolé en montagne avec 8 000 personnes. Si la commune avait fait un recours, ce qu'elle n'a pas fait – car c'est aussi le travail de préparation et de contact qui est efficace –, je n'aurais pas pu lancer l'évacuation du terrain étant donné le nombre de participants, l'état d'esprit très hostile aux forces de l'ordre – nous étions peu de temps après les violences urbaines de fin juin 2023 –, l'état de santé des personnes lié à l'addiction à l'alcool et aux stupéfiants (qui avaient largement circulé) et l'installation d'un matériel très imposant. Vingt-cinq hectares étaient donc occupés, et nous n'étions pas en mesure de faire évacuer tout le monde. Nous avons alors procédé différemment : l'administration a mis en place toutes les mesures nécessaires pour veiller à la santé de ces personnes avec un dispositif de sécurité civile et de forces de l'ordre en sécurisation sur les abords pour éviter tous risques tenant aux personnes ou aux biens, notamment en raison d'un fort risque d'incendie.



Par ailleurs, il y a aussi beaucoup à dire sur l'environnement et l'urbanisme. Je prendrai comme exemple la possibilité qu'a le juge de procéder à des régularisations pour éviter des annulations sèches de décisions de l'administration. C'est le cas du juge qui a sursis à statuer pour une autorisation nécessaire à la régularisation d'un circuit d'épreuves sportives motorisées donc temporaires, avec de nombreux requérants contre ce circuit, même si l'épreuve ne durait que trois jours. Le juge, dans sa bienveillance, a validé l'autorisation sous réserve que soient prises, sous six mois, des mesures de prévention des nuisances sonores. C'était positif parce que l'on pouvait encore produire des choses, et nous les avons produites dans un délai de six mois, ce qui nous a reportés en juin. Or l'épreuve se déroulait fin août. La mesure des études acoustiques ne pouvait se faire que pendant le circuit. Avec la commune et les associations gérantes, nous avons fait en sorte d'apporter les réponses, mais sans avoir vraiment testé la période d'utilisation du circuit. Nous attendons toujours la décision du juge après lui avoir produit tous ces éléments.

Voilà les exemples de difficultés que nous avons malgré notre volonté de faire diligence.

Je voulais conclure en précisant également que l'administration fait évoluer son pouvoir d'appréciation, notamment grâce au pouvoir de dérogation qui est accordé au préfet par un décret en Conseil d'État du 8 avril 2020 ; dérogation qui devrait être assouplie. Cela permet aussi de mieux adapter la norme à la réalité du terrain qui est vraiment le principe de l'action de l'administration territoriale. À ce moment-là, on était encore en période d'expérimentation, ce qui demande toute une procédure de saisine du ministère de l'intérieur qui saisit lui-même les ministères. Ce pouvoir de dérogation qui peut être très utile doit être élargi ou assoupli dans les prochaines semaines ou mois. C'est à l'ordre du jour tant la complexité de nos matières le nécessite.

La bonne administration consiste donc à prendre des décisions robustes juridiquement. Pour cela, l'administration déconcentrée et l'administration centrale ont des indicateurs de performances pour suivre ces taux d'annulation et ces taux de contentieux. Nous avons aussi le baromètre de l'action publique que le Gouvernement a mis en ligne pour pouvoir mesurer la bonne efficacité de chaque préfecture et administration déconcentrée et nous avons pour cela de plus en plus de pôles d'appui des administrations centrales qui se déconcentrent pour venir nous aider sur ces questions contentieuses et d'exécution de la chose jugée.

Christine Maugüé

Présidente adjointe de la section de l'intérieur,
modératrice de la table ronde

Merci beaucoup Mme la préfète de ce témoignage très intéressant. Je donne maintenant la parole à Nicolas Chiffot, professeur de droit public.

En matière d'exécution, une étrange décision

Pour illustrer les évolutions considérables qui ont entouré l'exécution des décisions du juge administratif, il serait tentant de commenter, comme à l'accoutumée, l'un ou l'autre « grand arrêt » du Conseil d'État. De longue date, les différentes éditions des *GAJA* ou des *GACA*, pour ne citer qu'elles, ne manquent pas de souligner les principales transformations à l'œuvre. Tel ne sera pas le propos de la présente contribution. Plutôt qu'une « grande affaire », déjà mise en lumière dans quelque revue juridique ou manuel de droit administratif, il paraît plus intéressant de se tourner vers un contentieux en apparence anecdotique, ayant donné lieu au jugement d'un tribunal administratif. Ce faisant, il sera possible de mettre l'accent, de manière concrète, sur quelques difficultés d'exécution « au quotidien ».

Au préalable, il faut sans doute rappeler que, pour le juge comme pour les parties au procès, déterminer les conséquences d'une annulation contentieuse n'est pas chose aisée. C'est un travail en soi. Ces conséquences varient selon chaque cas et ne découlent le plus souvent des décisions juridictionnelles que de manière implicite. Une fois la décision prononcée, les parties sont bien souvent livrées à elles-mêmes et doivent procéder à un travail d'analyse minutieux consistant à déduire du jugement, de son dispositif comme de sa motivation, toutes ses implications. Les conclusions qu'elles en tirent peuvent diverger, suscitant un nouveau différend, relatif à l'exécution du jugement. Et que des décisions de justice génèrent ainsi, par elles-mêmes, de nouveaux litiges, n'est certainement pas satisfaisant.

Or c'est précisément ce qu'a provoqué le jugement rendu le 20 juillet 2021 par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise¹³⁸. Dans cette affaire, le tribunal a annulé l'arrêté du 11 octobre 2016 par lequel le préfet des Hauts-de-Seine avait déclaré d'utilité publique, au profit du département des Hauts-de-Seine et du syndicat des transports d'Île-de-France, la réalisation du projet de ligne de tramway T10 entre les communes d'Antony et de Clamart, laquelle était déjà en cours de construction depuis dix-huit mois, pour un coût de cent millions d'euros engagés sur les trois cent cinquante que représente l'ensemble du projet. Au jour du jugement, les acquisitions foncières étaient déjà réalisées, une partie des rails posée et les rames de transport commandées. Comme il se doit, l'arrêté préfectoral avait aussi emporté mise en compatibilité des documents d'urbanisme et déclaré immédiatement cessibles les parcelles nécessaires à la réalisation du projet.

138 TA Cergy Pontoise, 20 juillet 2021, *Association Sud Environnement, Association Chatenay Patrimoine Environnement*, n° 1611603. L'intérêt porté à ce jugement a été suscité par l'intervention de P. Gonod qui, la première, a rendu compte de cette curieuse affaire lors des *Entretiens du Conseil d'État* du 29 octobre 2021, « Être accessible, utile, compris : l'efficacité du juge administratif » (conférence consultable sur le site www.conseil-etat.fr à la rubrique « publications & colloques »).



Contre toute attente, le tribunal administratif a pourtant donné raison aux deux associations requérantes, lesquelles avaient déposé leurs requêtes en décembre 2016, presque cinq années auparavant. Au cœur de leurs inquiétudes : le tracé du tramway, prévu sur des zones forestières (forêt de Meudon et bois de Verrières), qui devait conduire à l'arrachage de nombreux arbres sur quelques 3,5 hectares.

Du côté du syndicat des transports Île-de-France Mobilités le jugement du tribunal administratif a d'autant plus surpris que le rapporteur public avait conclu, lors de l'audience, au rejet de l'ensemble des requêtes, estimant que la déclaration d'utilité publique était bien légale. À cette date, en septembre 2020, le Conseil départemental des Hauts-de-Seine et le Conseil régional avaient ainsi voté les financements pour étudier la faisabilité de son prolongement jusqu'à la ligne 15 du Grand Paris Express. Pourtant, le 20 juillet 2021, après des années d'instruction, le tribunal administratif a rendu sa décision en donnant raison aux associations sur tous les points contestés : la déclaration d'utilité publique était annulée, car le dossier ne respectait pas cinq obligations légales liées à la protection de l'environnement¹³⁹, et le bilan « coûts-avantages » de l'opération était par trop déséquilibré.

1. Stupeur

Pour surprenante qu'elle soit, la décision du tribunal administratif a immédiatement posé la question de l'avenir de cet important chantier. À la suite du jugement, l'ensemble des protagonistes s'est trouvé dans une situation pour le moins complexe, avec une forêt en partie déboisée et un chantier qui semblait devoir rester figé au cœur de la ville. La déclaration d'utilité publique étant annulée, la suite des travaux, pourtant bien avancés à la date du jugement, semblait incertaine.

Et elle l'était d'autant plus que le jugement était désespérément silencieux sur les conséquences à tirer de son dispositif. Les travaux, dans leur ensemble, devaient-ils s'arrêter ? Ou certains travaux pouvaient-ils continuer ? Des tranches de travaux non encore démarrées pouvaient-elles être suspendues, et si oui lesquelles ? Y avait-il des cessions de terrain prévues mais non encore réalisées qui ne pouvaient plus avoir lieu, et si oui à quel endroit du tracé ? Plus largement, quel devait être l'impact estimé sur la date de mise en service ? Ou l'impact sur le coût du projet ?

Pour le maire de Chatenay-Malabry, la cause était entendue. Dans une déclaration publique, ce dernier a affirmé « prendre acte de ce jugement », tout en précisant qu'il appartiendrait à l'État et à la maîtrise d'ouvrage conjointe d'Île-de-France Mobilités et du département d'en tirer toutes les conséquences juridiques¹⁴⁰. Toutefois, selon le maire, le jugement n'impliquait en aucune façon la suspension des travaux de la ligne du tramway. Du reste, le ministre en charge des transports

139 Le tribunal a relevé une insuffisance de l'étude d'impact qui ne contenait aucune précision relative aux « impacts de prolongement ». Ce faisant, l'autorité environnementale ne disposait pas d'une vue d'ensemble de l'incidence du programme. De surcroît, l'acte attaqué ne mentionnait pas de « mesures propres à éviter, réduire, ou compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine comme le prévoit le code de l'environnement ». Enfin, le projet de ligne de tramways ne correspondait pas non plus aux conditions du schéma directeur de la Région Île-de-France, condition exigée pour être déclaré d'utilité publique.

140 Voir Collectif citoyens Chatenesien, « Tram T10 : comment en est-on arrivé là ? », collectifcitoyen-chatenay.org/dossier-tram.



est venu participer, en personne, aux opérations de soudure des rails le 23 juillet 2021, c'est-à-dire trois jours après le jugement du tribunal¹⁴¹.

Du côté des associations requérantes, les nombreux commentaires exprimés dans la presse grand public¹⁴² et sur divers réseaux sociaux ont témoigné d'une incompréhension mêlée de consternation. En résumé, elles n'ont pas compris – et du reste ne comprennent toujours pas – comment les travaux pouvaient continuer alors que la déclaration d'utilité publique avait été annulée. Selon elles, le jugement étant pleinement exécutoire, les travaux ne pouvaient pas se poursuivre, d'autant que ledit jugement portait sur l'utilité même du projet¹⁴³.

2. Tremblements

Indépendamment de la résolution de ce litige – lequel dans le cadre des travaux de ce colloque ne nous intéresse pas en tant que tel – tout le problème vient du sens à donner au jugement. Dans cette affaire, il faut constater, hélas, que la décision de justice n'a rien réglé du tout. Après une tentative de médiation qui, semble-t-il, n'a pas abouti, les associations requérantes se sont trouvées dans l'obligation de saisir la Cour administrative d'appel de Versailles pour donner un sens au jugement, au moyen d'une demande d'exécution sur le fondement de l'article L. 911-4 du code de justice administrative¹⁴⁴.

Les associations prétendent en effet que l'annulation de l'arrêté préfectoral implique, par elle-même, l'interruption des travaux, ainsi que, dans l'hypothèse où les maîtres d'ouvrage entendraient les reprendre, l'engagement d'une nouvelle déclaration d'utilité publique sur la base d'un projet conforme aux motifs du jugement, lesquels en constituent le soutien nécessaire.

À cet égard, les associations requérantes n'ignorent pas que, suivant une jurisprudence classique, les effets de l'annulation d'une déclaration d'utilité publique sont limités à la remise en cause de l'expropriation des terrains que l'opération a eue pour objet de rendre possible. Sauf erreur, elles semblent également admettre que l'annulation d'une déclaration peut être sans conséquence sur la légalité d'autres actes, tels que l'autorisation d'exploiter une installation classée, les autorisations au titre de la loi sur l'eau, un permis de construire ou encore une déclaration de travaux. Par conséquence, elles n'ignorent pas qu'en l'absence de saisine du juge judiciaire par un exproprié en vue d'obtenir l'annulation de l'ordonnance d'expropriation, l'annulation d'une déclaration n'implique aucune mesure particulière d'exécution, ce qui peut expliquer le silence gardé par le tribunal.

141 Voir « Tramway T10 : malgré la décision du tribunal, les travaux continuent, le ministre invité à souder des rails », *Le Parisien*, 23 juillet 2021.

142 Voir not. « Tramway T10 : une décision du tribunal administratif rend incertaine la poursuite des travaux », *Les Échos*, 28 juillet 2021 ; « Décision surprise du tribunal : les travaux du tramway T10 suspendus à Châtenay-Malabry ? », *Le Parisien*, 22 juillet 2021.

143 Voir not. Collectif citoyens Chatenaisiens, « Communiqué des associations qui ont contesté la DUP du tramway T10 », 25 juillet 2021 ; « Un jugement du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise porteur d'espoir », valdeseinevert.org/t10-le-tribunal-nous-donne-raison

144 À l'heure où ces lignes sont écrites, la Cour n'a pas encore rendu sa décision.



Malgré tout, elles persistent à croire que l'annulation de la déclaration d'utilité publique ne peut pas rester sans effet concret sur l'opération projetée, ou alors se pose la question de l'utilité même d'un recours devant le juge administratif pour la contester. Elles persistent ainsi à demander à la Cour d'ordonner l'arrêt des travaux, en avançant que l'annulation d'une déclaration impose à son auteur de reprendre un nouvel arrêté pour régulariser la procédure. Elles estiment tout autant que la déclaration d'utilité publique constitue une autorisation de réaliser le projet au titre de l'évaluation environnementale et de l'étude d'impact et que son objet ne peut pas être regardé comme se limitant à permettre l'expropriation des terrains susceptibles d'affecter l'environnement.

Comment peut-on, il est vrai, annuler une décision au motif, notamment, que le principe de proportionnalité est violé, que le bilan « coûts-avantages » de l'opération est par trop déséquilibré et que le préfet a commis une erreur d'appréciation en estimant que les inconvénients économiques et environnementaux du projet n'excédaient pas l'intérêt de l'opération et permettre, même implicitement, sa continuation¹⁴⁵ ?

Au minimum, il eût été nécessaire de suspendre les travaux, afin de préserver la possibilité pour les expropriés d'obtenir, en application du code de l'expropriation, la restitution de leurs biens, laquelle est la règle – et non pas simplement une indemnisation lorsque le bien ne peut plus être restitué, ce qui une autre façon d'éviter, en la matière, la « politique du fait accompli ».

À l'inverse, et sans surprise, pour les collectivités concernées, contrairement aux permis de construire et aux autorisations de travaux, la déclaration d'utilité publique aurait un objet limité et n'autoriserait pas la réalisation du projet lui-même et l'implantation des ouvrages et n'aurait aucune incidence environnementale directe. L'objet de la déclaration étant uniquement de permettre l'acquisition forcée des biens, son annulation définitive ne permettrait, à l'exproprié, que de demander l'annulation du transfert de propriété. En autorisant l'acquisition forcée de biens nécessaires à la réalisation du projet, elle se contenterait simplement de le rendre possible. Des autorisations distinctes doivent intervenir ultérieurement, comme l'autorisation environnementale ou le permis de construire.

L'annulation de la déclaration serait donc sans incidence sur ces actes, notamment l'autorisation environnementale.

145 Procédant à un contrôle du bilan sur le caractère d'utilité publique de l'opération d'expropriation, le tribunal administratif a relevé que le projet, tel qu'il est déclaré d'utilité publique, « devrait bénéficier d'un taux de rentabilité interne estimé de 2 %, bien inférieur au taux d'actualisation recommandé de 8 % » et qu'« il n'est pas contesté que cette opération, qui implique le défrichement de 3,5 hectares de la forêt de Verrières en bordure de ville et l'aggravation de la coupure due à la route départementale 2, entraînerait une augmentation des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation primaire d'énergie par rapport à la situation qui existerait en l'absence de construction du tramway, qui ne serait pas compensée à l'issue d'une période de trente ans d'exploitation ». De surcroît, « le projet, qui ne permet pas de liaison avec la ligne 15 du métro, ne devrait pas entraîner un report significatif de l'usage de la voiture vers celui du tramway ». Dans ces conditions, en estimant que les inconvénients économiques et environnementaux du projet porté par le syndicat des transports d'Île-de-France et le département des Hauts-de-Seine n'excédaient pas l'intérêt de l'opération telle que soumise à déclaration d'utilité publique, le tribunal a jugé que « le préfet a commis une erreur d'appréciation ».



En pareil cas, si l'on comprend bien, on ne serait pas dans une logique d'opération complexe qui implique, selon la formule du président Odent, qu'« *une série nécessaire de décisions concourent entre elles pour aboutir à une décision finale* »¹⁴⁶.

Quoi qu'il en soit, il est né de la décision du tribunal un véritable débat contentieux sur les conséquences à tirer d'une telle annulation. Un débat sans doute passionnant pour les observateurs extérieurs, les spécialistes de la discipline et les amoureux de la jurisprudence administrative, mais un débat exigeant, voire éprouvant, et beaucoup trop long pour les parties. Ce débat aurait pu être évité, à tout le moins plus limité, si le tribunal administratif avait quelque peu précisé les conséquences à tirer de sa décision.

Sur ce point précis, deux thèses s'affrontent irrémédiablement.

Celle, tout d'abord, selon laquelle le juge aurait dû préciser, préventivement, les conséquences à tirer de son jugement puisque, tout en annulant l'acte au fond pour défaut d'utilité publique, il n'a apporté aucune indication sur l'exécution. Depuis lors, la nouvelle ligne du tramway T10 est entrée en service¹⁴⁷, reliant la « Croix-de-Berny » (Antony) à la station « Jardin parisien » (Clamart), en passant par Châtenay-Malabry. Les travaux ont pu continuer et le centre de remise du tram de Châtenay-Malabry a été réalisé sur une parcelle du bois de Verrières. Cette décision, exclusivement symbolique, laisse à l'évidence le sentiment d'un vide juridique et nourrit la conviction de l'inutilité du recours formé devant le juge administratif.

Quant à la thèse adverse, celle des promoteurs de l'opération, elle n'est pas moins délicate pour la juridiction administrative, puisqu'elle tend à suggérer que la décision du tribunal a été rendue bien trop tard, dès lors que la déclaration d'utilité publique intervient uniquement au moment des acquisitions foncières, lorsqu'aucun accord amiable n'est trouvé. Or toutes les acquisitions nécessaires avaient déjà été réalisées au moment de l'annulation. Signe d'une grande confiance dans l'issue de ce litige, Île-de-France Mobilités avait d'ailleurs fait savoir qu'elle avait déjà désigné le groupe RATP pour l'exploitation de la ligne du tramway, un contrat de délégation de service public qui a débuté le 1^{er} août 2022 pour une durée de huit ans.

Conclusion

En somme, que traduit cette situation du point de vue du sujet de ce colloque ? Sans conteste, les soixante dernières années ont consacré le passage d'un « juge prudent » à un « juge entreprenant » au service de l'exécution effective « de ce

146 R. Odent, *Contentieux administratif*, t. 1, rééd. Dalloz, Paris, 2007, p. 877. Par exemple, suivant cette logique, les opérations de défrichement font l'objet d'une autorisation préfectorale en application du code forestier et relèvent ainsi d'une législation distincte et indépendante de la déclaration d'utilité publique, ce qui fait que l'annulation de cette dernière, en vertu du principe d'indépendance de législations, est sans incidence sur leur poursuite. Dans ces conditions, les associations ne seraient pas fondées à demander, comme elles l'ont fait, qu'il soit enjoint à Île-de-France Mobilités d'interrompre les travaux et de saisir le préfet, afin de lancer une nouvelle procédure de déclaration d'utilité publique.

147 Le 24 juin 2023.



qu'il a dit et reconnu »¹⁴⁸, un juge préoccupé par les illégalités commises, mais soucieux également de la « légalité à mettre en œuvre », un juge davantage situé dans le temps du jugement qu'il rend et pas seulement situé dans « le temps passé de la décision qu'il contrôle »¹⁴⁹, un juge qui s'interroge sur la portée et les implications de ses décisions et qui se projette dans l'exécution concrète. Mais cette « curieuse affaire » – une affaire parmi d'autres, certes, si ce n'est pour les parties concernées – donne aussi le sentiment que le *processus* engagé, afin de donner un « effet utile » aux décisions juridictionnelles, s'il a produit des résultats remarquables, reste en partie inachevé, si ce n'est dans sa conception, du moins dans sa diffusion, pleine et entière, au sein de la juridiction administrative¹⁵⁰. Et ce n'est sans doute pas très surprenant puisque tout changement, et surtout tout changement culturel profond – sans ignorer également les contraintes nombreuses qui pèsent au quotidien sur le travail juridictionnel – exige l'écoulement du temps pour être pleinement accepté et intégré au sein d'une institution.

D'une manière générale, l'exécution est communément comprise comme « *la réalisation d'une obligation ou un devoir juridique, le processus qui permet de faire passer le droit dans les faits, de faire coïncider ce qui est et ce qui doit être* »¹⁵¹. Toute norme, quelle qu'elle soit, enseignait Charles Eisenmann, « *est, dans la pensée de celui ou de ceux qui la posent, faite pour être exécutée, c'est-à-dire réalisée en fait par une conduite conforme* »¹⁵². En droit, il n'existe pas de norme chimérique. Par suite, il est permis de penser que le juge ne peut uniquement se préoccuper de l'exécution de la norme lorsqu'il existe une possibilité d'inexécution. Il entre aussi dans son office de s'assurer que la norme qu'il édicte soit tout simplement exécutable – par elle-même.

Christine Maugüé

Présidente adjointe de la section de l'intérieur,
modératrice de la table ronde

Merci beaucoup de cette intervention qui pointe une décision de justice particulière concernant les opérations de travaux publics alors que les démarches sont déjà très avancées, ce qui pose effectivement des difficultés particulières.

Je donne maintenant la parole à M. Jean-Pierre Dussuet, président du tribunal administratif de Cergy-Pontoise qui va nous faire part de son expérience et nous donner son point de vue sur les difficultés de l'exécution des jugements.

148 B. Pacteau, *Traité de contentieux administratif*, éd. PUF, coll. « Droit fondamental », Paris, 2008, p. 471.

149 *Ibid.*, p. 486.

150 Sur ce point, voir à nouveau : P. Gonod, *Entretiens du Conseil d'État*, 29 octobre 2021, préc.

151 P. Théry, « Exécution » in D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, éd. Lamy-PUF, Paris, 2003, p. 678.

152 C. Eisenmann, *Cours de droit administratif*, t. 2, éd. LGDJ, Paris, 1983 (cours de 1959-1960 sur *Le régime des actes administratifs unilatéraux*, titre II : « les problèmes de l'exécution des normes administratives unilatérales », p. 741 et suiv.).

Merci Mme la présidente. Mon propos s'articulera autour de trois constats et d'une interrogation : le premier constat tient à la grande disparité des tribunaux administratifs face à la question de l'exécution des décisions de justice administrative ; le deuxième constat porte sur l'efficacité de la phase administrative ; et le troisième et dernier constat met en lumière les différences très importantes qui peuvent exister en matière d'exécution entre contentieux « classiques » et contentieux « de masse ». Enfin, mon interrogation portera sur la procédure particulière du DALO¹⁵³.

1. La grande disparité des tribunaux administratifs face à la question de l'exécution

Dans la prolongation de la présentation de l'évolution des procédures d'exécution des origines à nos jours qui vient d'être faite, le géographe va rejoindre ici l'historien pour poser le constat que l'évolution du contentieux, sur les dix à quinze dernières années, a entraîné une très grande disparité entre les tribunaux face à la question de l'exécution. Et pour éclairer cette affirmation, je vais partir de la situation de deux tribunaux que je connais bien pour les avoir présidés : le tribunal administratif de Nîmes et le tribunal de Cergy-Pontoise.

Au tribunal administratif de Nîmes, le flux annuel des demandes d'exécution se situe, en moyenne, autour de quarante demandes par an, pour une activité juridictionnelle qui est de l'ordre de 4 000 décisions par an. Nous sommes donc bien sur le taux moyen de 1 % de demandes d'exécution que citait M. Trouilly.

Au tribunal de Cergy-Pontoise, le flux actuel de demandes d'exécution est d'un peu moins de 600 demandes par an pour 16 000 requêtes. Nous sommes là à un taux de demandes d'exécution de 3,3 %, plus du triple de celui constaté au tribunal administratif de Nîmes. À ces demandes, il convient d'ajouter celles qui concernent l'exécution en matière de DALO. On dépasse alors les 2 000 demandes par an, soit un rapport entre le tribunal administratif de Nîmes et le tribunal administratif de Cergy-Pontoise de 1 à 50, alors que la différence d'activité est de 1 à 4 dès lors que le tribunal de Cergy enregistre à peu près 16 000 requêtes par an.

D'où vient cette différence ? Tous les tribunaux sont saisis de demandes en ce qui concerne les contentieux que je qualifierais de « classiques », au premier rang desquels se situe le contentieux très présent de la fonction publique, matière qui, d'ailleurs, a été gonflée durant de nombreuses années par des séries, notamment la célèbre série *Avantage spécifique d'ancienneté (ASA) police*, qui nous a beaucoup occupés à la suite d'une décision du Conseil d'État du 16 mars 2011¹⁵⁴ et dont nous voyons seulement l'issue. Cela donne d'ailleurs une idée des délais d'exécution en matière de série puisque, pour une décision du Conseil d'État de 2011 dont l'exécution nécessitait pour le ministère de l'intérieur de procéder à la

153 Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

154 CE, 5^{ème} et 4^{ème} sous-sections réunies, 16 mars 2011, n° 327428.

reconstitution de carrière de milliers de fonctionnaires de police, nous voyons les derniers dossiers réglés en... 2023, soit 12 années après.

Ces matières sont à peu près également réparties et constituent le fond des demandes d'exécution dont nous sommes saisis. Mais, à ce fond, s'ajoute ce qui est monté en puissance ces dernières années : les contentieux dits « de masse », même si je n'aime pas trop ce mot car pour chacun des requérants le dossier est particulièrement important.

Or ces contentieux de masse, notamment ceux des étrangers et les contentieux sociaux, ont la particularité d'être très inégalement répartis entre les tribunaux. À titre d'illustration, les derniers chiffres disponibles, au 30 septembre 2023, montrent que le contentieux des étrangers représentait 1 % du contentieux du tribunal administratif de La Martinique quand il représente 62 % des entrées du tribunal administratif de Nantes ! Or ce contentieux est très générateur de demandes d'exécution. Au tribunal administratif de Cergy, 95 % des demandes d'exécution concernent le contentieux des étrangers.

À ces contentieux de masse, s'est ajoutée la question de la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO), pour laquelle les demandes d'exécution sont massives. Et ce contentieux est encore plus inégalement réparti que les contentieux de masse précités, puisque l'essentiel des demandes sont présentées en Île de France. Ainsi, sur quelques 8 000 demandes enregistrées par an, 7 000 concernent l'Île de France ; le reste se concentrant à Marseille et dans une moindre mesure à Lyon.

Bien sûr, certains tribunaux administratifs cumulent ces trois types de contentieux. C'est le cas, par exemple, du tribunal de Cergy-Pontoise qui traite beaucoup de fonction publique, mais aussi beaucoup de contentieux des étrangers : 52 % des entrées sont relatives au contentieux des étrangers, et 18 % aux contentieux sociaux, notamment au DALO. Ainsi, le contentieux des étrangers, celui du DALO et les contentieux sociaux et fonction publique représentent un peu plus de 75 % des entrées du tribunal ; et ces matières sont fortement génératrices de demandes d'exécution. D'où ce premier constat d'une répartition très inégale sur le territoire de la question de l'exécution des décisions de justice administrative.

2. La très grande efficacité de la phase administrative

Mon deuxième constat est relatif à la phase administrative qui est, comme l'a précisé le vice-président Tabuteau dans son introduction, d'une très grande efficacité. Pour illustrer mon propos, je citerai le tribunal de Cergy-Pontoise qui est dans les *ratios* déjà cités de l'ordre de 75 % des procédures de demandes d'exécution trouvant une issue dès la phase administrative.

Cette grande efficacité s'explique en premier lieu par le fait que la phase administrative donne du temps à la juridiction, à l'administration et aux requérants. Les six mois qui sont donnés au président de la juridiction pour parvenir à une bonne exécution, six mois qui peuvent être prolongés de quatre mois supplémentaires sur décision du président de la juridiction, sont très importants. Tout d'abord,



vis-à-vis des requérants. En effet, comme l'a rappelé M. Trouilly, beaucoup de requérants donnent une portée à nos jugements qui est supérieure à celle qu'ils ont en réalité. La phase administrative donne le temps d'expliquer aux requérants, aux demandeurs, la portée exacte de la décision dont ils sont détenteurs.

Le contentieux des naturalisations peut illustrer ce propos. La naturalisation n'est pas un droit, et le fait d'annuler un refus de naturalisation n'entraîne jamais l'obligation pour l'administration de naturaliser une personne. Tous les requérants qui obtiennent une annulation du refus de naturalisation sont persuadés qu'ils vont être naturalisés, que nous allons même enjoindre de les naturaliser, ce qui n'est jamais le cas.

Il est vrai aussi que nos règles contentieuses viennent parfois obscurcir les choses pour les requérants et peuvent nécessiter une certaine explication. À cela, s'ajoutent les délais que nous mettons pour juger. Pour poursuivre l'exemple de la naturalisation, il existe un certain nombre de conditions pour obtenir celle-ci, comme le précise l'article 21-16 du code civil qui impose une résidence de cinq années consécutives sur le territoire français. Une annulation peut être prononcée pour méconnaissance des dispositions de l'article 21-16 du code civil, parce que nous sommes en recours pour excès de pouvoir, et qu'à la date à laquelle la décision de l'administration a été prise la personne concernée remplissait cette condition. Pour autant, le requérant peut très bien avoir la surprise de découvrir que l'administration va rejeter à nouveau sa demande de naturalisation exactement pour le même motif de méconnaissance de l'article 21-16, parce qu'entretemps il aura passé un ou deux ans dans son pays d'origine et qu'il ne remplit plus cette condition à la date de la nouvelle décision. L'administration aura parfaitement exécuté la décision sans méconnaître l'autorité absolue de la chose jugée, ce qui sera très difficile à faire comprendre au demandeur.

Ce délai dont nous disposons dans la phase administrative est très important pour le succès de cette phase vis-à-vis des demandeurs. Cela est révélé par le fait que les décisions de classement prises par le président de la juridiction donnent lieu à une contestation dans 4 % des cas seulement, ce qui traduit un taux d'acceptation très élevé.

Ce délai de la phase administrative est très important aussi dans la relation entre la juridiction et l'administration, parce que le fait de faire appel n'est pas suspensif, et parce qu'en appel le sursis à exécution est peu accordé. La tentation est dès lors très grande pour l'administration de s'accorder à elle-même un sursis-exécution en jouant la montre parce qu'elle a fait appel et parce qu'elle estime que les difficultés d'exécution dans le cas où le sens de la décision serait inversé par le juge d'appel seraient tellement importantes qu'il serait plus prudent ou plus sage d'attendre. De ce point de vue, la phase administrative permet à la juridiction de prendre langue avec l'administration et de l'aiguillonner, afin de l'inciter à exécuter pleinement la décision juridictionnelle.

Ce dialogue est d'autant plus important qu'assez régulièrement l'administration ne sait pas, ou ne veut pas savoir, qu'elle est soumise à une obligation spontanée



d'exécution des décisions de justice et, souvent, les administrations attendent que la juridiction les saisisse dans le cadre de la procédure de la phase administrative pour commencer à examiner comment exécuter le jugement. J'ai encore très récemment été saisi de courriers d'avocats qui signalaient qu'une préfecture leur avait refusé un rendez-vous pour envisager l'exécution de l'annulation d'un refus de délivrance de titre au motif qu'elle n'avait pas été saisie d'une demande d'exécution par le tribunal et qu'elle estimait par suite que l'obligation d'exécuter n'avait pas encore commencé à courir.

Cette phase administrative, très informelle est pour autant et heureusement très efficace.

Même la phase juridictionnelle qui suit est d'une certaine manière la prolongation de la phase administrative, puisque la phase juridictionnelle prend un certain temps et que souvent l'administration finit par exécuter la décision juridictionnelle. Cela explique, en partie, le taux particulièrement faible de liquidations d'astreintes prononcées dans le cadre de la phase juridictionnelle.

3. Les différences importantes entre contentieux « classiques » et contentieux « de masse »

Le troisième constat concerne les différences très importantes quant à l'origine des problèmes d'exécution entre ce qui a été qualifié de contentieux « classiques » et les « contentieux de masse ».

L'origine des problèmes d'exécution dans les contentieux classiques est de deux ordres :

- des refus d'exécuter clairs et nets, parfois annoncés dès le mémoire en défense voire revendiqués. Cela peut être aussi lorsqu'on est face à des autorités locales, compte tenu de la position du maire vis-à-vis de ses agents. Ce dernier a l'impression d'être désavoué et de perdre son autorité par rapport à ses agents. Cela peut aussi correspondre à une prise de position politique, mais l'on quitte alors le domaine du droit. Ces refus sont très loin d'être majoritaires et constituent plutôt un épiphénomène ;
- des difficultés d'exécution aggravées par le temps, le délai de jugement qui peut complexifier à l'extrême l'exécution d'une décision de justice.

Les difficultés constatées dans l'exécution des décisions juridictionnelles intervenant dans les contentieux de masse sont d'un tout autre ordre.

Ces difficultés tiennent peu à un refus opposé par l'administration d'exécuter, mais beaucoup plus à un problème de gestion des files d'attente et aux moyens insuffisants alloués à l'administration.

De ce point de vue, les questions d'exécution ne sont que le reflet des contentieux qui ont généré les décisions juridictionnelles. C'est le cas, par exemple, des contentieux, que certains qualifieraient d'inutiles, où le juge est amené à gérer l'agenda du préfet pour fixer le droit à avoir en urgence un rendez-vous, afin de



déposer une demande de titre de séjour. Émergent même des contentieux pour obtenir un rendez-vous, non pas pour déposer une demande de titre de séjour, mais pour se voir fixer une date pour retirer en préfecture le titre de séjour après que la demande a été satisfaite, la difficulté étant alors d'obtenir ce rendez-vous avant que le titre ne soit caduc. En effet, certains titres de séjour durent un an, et la juridiction est saisie de référés pour obtenir un rendez-vous avant l'expiration de cette durée pour obtenir le droit de relancer les démarches pour le renouvellement du titre de séjour que l'on ne s'est pas vu délivrer matériellement, afin d'éviter d'être considéré comme un primo-demandeur.

Évidemment, de tels contentieux sont, de fait, aberrants et entraînent des demandes d'exécution qui pourraient recevoir la même qualification. Elles transforment le juge en gestionnaire de file d'attente et en arbitre des insuffisances des moyens, notamment humains, alloués à l'administration.

Ce phénomène de file d'attente entraîne une impatience des requérants, qui suivent de très près l'expiration des délais administratifs et l'apparition de décisions implicites qu'ils contestent dès le lendemain de leur naissance, en multipliant les recours en annulation mais aussi les référé-suspension, voire les référé-liberté et les référés mesure-utile, recherchant devant le juge, à travers une multiplication des recours mais aussi des demandes d'exécution, à contourner l'inertie de l'administration. Ce comportement s'accompagnant d'un contentieux qui se développe de plus en plus sur la question de la complétude du dossier puisque seule la complétude du dossier permettra la naissance d'une décision implicite contestable devant le juge administratif.

4. La procédure particulière du droit au logement opposable (DALO)

Je terminerai mon propos par une interrogation portant sur la nature du contentieux de l'exécution en matière de DALO.

Le régime applicable est en effet très spécifique. Les dispositions des articles L. 911-1 et suivants du code de justice administrative ne trouvent pas à s'appliquer. Dans sa décision du 10 février 2014, *Ministre de l'égalité des territoires et du logement c. M. Vandeven*, n° 361426, le Conseil a retenu qu'en définissant, à l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), un régime d'astreinte spécifique, applicable à la procédure de mise en œuvre du DALO, le législateur a nécessairement exclu que le juge puisse prononcer, dans le cadre de cette procédure, une astreinte sur le fondement des dispositions générales de l'article L. 911-4 du code de justice administrative (CJA). Il s'agit donc bien de deux régimes distincts et non cumulables.

Le juge agira donc sur le fondement des dispositions de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation qui prévoient que le demandeur qui a saisi une commission départementale de médiation d'une demande de logement prioritaire et s'est vu reconnaître comme étant prioritaire peut, si le préfet ne l'a pas relogé dans un délai de trois mois, saisir le tribunal d'une demande d'injonction au préfet de le reloger. Et l'on voit apparaître dans les textes les termes « injonction » et « astreinte », termes propres au domaine de l'exécution.



Pour autant, il est possible de se demander si l'on est face à des questions d'exécution à proprement parler. En matière de DALO, l'injonction porte sur l'exécution, non pas d'une décision de justice, mais sur l'obligation d'exécuter une décision administrative de la commission de médiation. Ces injonctions sont prononcées à titre principal et ne sont pas l'accessoire d'une décision juridictionnelle.

En théorie, une appréciation est portée par le tribunal sur l'exécution de la décision administrative selon les critères qui ont été fixés, précisés progressivement par la jurisprudence du Conseil d'État (CE, 28 mars 2013, *Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie c. Mme Bisrette*, n° 347913 ; CE, 1^{er} octobre 2014, *Mme Djamaa*, n° 364055). De même, si le demandeur a, entretemps, refusé une offre, il va y avoir une appréciation de celle-ci et de son adaptation aux caractéristiques de la cellule familiale de l'intéressé, mais en tous cas à condition que ce refus soit éclairé (CE, 4 novembre 2015, *M. Rifai*, n° 374241).

La pratique est toute autre. Il est fait droit de manière très importante aux demandes d'injonction (le taux de satisfaction à ces demandes d'injonction est de l'ordre de 78 %), puis de liquidation en raison du délai mis par l'administration à loger les demandeurs. À titre d'exemple, plus de 7 000 dossiers de DALO liquidation sont en attente de relogement des personnes concernées au tribunal administratif de Cergy-Pontoise, et le plus vieux dossier date de 2014 avec un délai moyen d'obtention d'un logement dans ce cadre qui de l'ordre de cinq ans. D'autre part, les administrations défendent très peu ces dossiers ne donnant, malgré des mesures d'instruction, que rarement des éléments permettant au juge de faire application des critères précités, ceci en méconnaissance des dispositions de l'article R. 772-8 du code de justice administrative qui prévoient que « *Lorsque la requête lui est notifiée, le défendeur est tenu de communiquer au tribunal administratif l'ensemble du dossier constitué pour l'instruction de la demande tendant à l'attribution de la prestation ou de l'allocation ou à la reconnaissance du droit, objet de la requête. (...)* ».

De plus, l'astreinte en cette matière est soumise à un régime particulier qui déroge à celui de l'article L. 911-3 du code de justice administrative.

L'astreinte en matière de DALO est accordée très largement. En cas d'inexécution prolongée, le tribunal ne se ressaisit pas pour augmenter le taux de l'astreinte. La loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 a voulu simplifier les choses en imposant au représentant de l'État une autoliquidation provisoire dans l'attente de la liquidation définitive de l'astreinte. Dans sa décision du 27 mai 2016, *M. Niatké*, n° 396853, le Conseil d'État a précisé que le législateur avait ainsi entendu supprimer les liquidations provisoires de l'astreinte prononcées par le juge, auxquelles l'obligation pour l'État de verser le montant des astreintes au fonds d'accompagnement vers et dans le logement était auparavant subordonnée.

Il incombe désormais au représentant de l'État dans le département, tant que l'injonction n'est pas exécutée, de verser spontanément l'astreinte au fonds dès qu'elle est due pour une période de six mois. Et lorsque le représentant de l'État estime avoir exécuté l'injonction, il lui appartient de demander au juge de constater cette exécution et de procéder en conséquence à une liquidation



définitive de l'astreinte. Dans les faits, l'obligation d'autoliquidation provisoire de l'astreinte est très rarement mise en œuvre. La liquidation définitive de l'astreinte est très tardive, car dépendante de l'information sur le relogement de la personne concernée, information que le tribunal obtient avec beaucoup de difficulté et avec beaucoup de délai, sachant que, comme l'a jugé le Conseil d'État, cette liquidation se fait au seul bénéfice du Fonds national d'accès au logement et non au bénéfice du demandeur.

Dès lors, il semble que nous soyons plus dans un contentieux de carence de la mise en œuvre d'une politique publique, que réellement dans un mode d'exécution d'une décision d'une justice administrative.

Christine Maugüé

Présidente adjointe de la section de l'intérieur,
modératrice de la table ronde

Merci beaucoup M. le président de votre témoignage très intéressant. Je donne maintenant la parole à Mme Silke Wittkopp qui va nous présenter le modèle allemand.

Silke Wittkopp

Juge à la Cour administrative fédérale d'Allemagne

Merci Mme la présidente. Je remercie également mes collègues du Conseil d'État qui m'ont donné l'occasion de participer et d'intervenir à ce colloque.

Je vais tenter de vous présenter la situation juridique en Allemagne, ainsi que quelques enjeux actuels. Dans un État de droit, comme cela a été précisé, il est important non seulement d'avoir une juridiction qui contrôle la légalité des actes des pouvoirs publics, mais aussi qui s'assure que ses décisions soient exécutées. Néanmoins, ce sujet ne joue pas un très grand rôle dans la pratique des juridictions administratives en Allemagne.

Dans la plupart des cas, l'autorité administrative étant liée par la loi remplit de son plein gré les obligations qui lui sont imparties par une décision de justice définitive. Le législateur considère cela comme une évidence.

Pour cette raison, les dispositions du code allemand de justice administrative qui régissent l'exécution privilégient l'administration par rapport au débiteur privé. Cela présuppose qu'il n'est pas nécessaire d'exercer une grande pression pour que l'administration obéisse à ses obligations. Mes observations suivantes se limiteront à cette catégorie de l'exécution allant à l'encontre de l'administration. Cela me semble au centre de votre colloque.

Au sein de cette catégorie, l'accent sera mis sur les décisions exécutoires qui obligent l'autorité publique à prendre une mesure qui implique des prérogatives de puissance publique.

Au cours des dernières années, il n'y a eu que quelques cas isolés pourtant très discutés en public dans lesquels l'autorité publique, qui avait succombé au litige, a refusé de respecter la décision exécutoire. Ces exemples isolés ont toutefois révélé quelques lacunes dans les dispositions concernant l'exécution à l'encontre de l'administration.

En Allemagne, c'est la juridiction compétente pour le litige en première instance qui est également compétente pour les mesures d'exécution. Dans la plupart des cas, c'est le tribunal administratif et, dans des cas plus rares, la cour administrative d'appel, ou la cour administrative fédérale. Cette juridiction procède à l'exécution d'une décision passée en force de chose jugée sur demande du créancier. Il n'existe pas de possibilité ni d'obligation pour les juridictions de contrôler d'office l'exécution de leur jugement.

Avant d'introduire une requête visant l'exécution au tribunal compétent, il faut tout d'abord accorder un délai raisonnable au débiteur, afin qu'il s'acquitte lui-même de son obligation. Ce délai dépend de la nature de la décision et des circonstances de l'espèce. À l'expiration du délai raisonnable, le créancier peut demander l'exécution auprès du tribunal de première instance. La condition formelle est l'existence d'un titre exécutoire qui a été notifié à la partie perdante. Ce titre peut être, par exemple, une décision de justice, ou une transaction judiciaire. Lorsqu'il s'agit d'exécuter contre les pouvoirs publics une obligation d'adopter un acte administratif unilatéral, ou une autre mesure qui implique des prérogatives de puissance publique, le code de justice administrative allemand dans son paragraphe 172 limite considérablement les outils d'exécution par rapport au droit commun tel qu'il est prévu dans le code de procédure civile. La seule mesure de contrainte prévue dans ce cas est l'astreinte. L'exécution par substitution ou toute autre contrainte directe est donc exclue. Cela tient compte de la séparation des pouvoirs. Le maximum de l'astreinte est fixé à 10 000 euros qui peuvent tout de même être renouvelés plusieurs fois si nécessaire.

En 2001, le législateur avait élevé ce montant maximal qui, jusqu'alors, était fixé à 2 000 DM seulement (environ mille euros). Il s'agissait d'adapter le plafond de l'astreinte à l'évolution économique pour améliorer l'efficacité de l'exécution. Donc, depuis 2001, le plafond s'élève à 10 000 euros, ce qui est toujours peu pour une autorité publique. Comparés aux 10 millions d'euros qui semblent possibles en France, nous en sommes loin.

Cette astreinte est d'abord fixée de façon provisoire à titre dissuasif par la juridiction d'exécution, accompagnée d'un délai d'exécution. En cas d'expiration de ce délai sans résultat, l'astreinte est définitivement fixée. L'astreinte doit être payée par l'autorité administrative débitrice de l'obligation et elle est habituellement versée au Trésor public, comme cela l'argent reste entre les mains du Trésor public et n'est que redistribué.

Il n'est pas étonnant qu'une telle astreinte, de surcroît relativement faible, puisse manquer d'efficacité. Ces limites d'effectivité se sont manifestées surtout dans des affaires concernant la planification pour la protection contre la pollution de l'air. Dans plusieurs États fédérés, les associations environnementales ont



obtenu des jugements contre le *Land* (l'État fédéré) par lesquels les juridictions ont constaté que les mesures prévues pour lutter contre la pollution de l'air dans certaines villes ne suffisaient pas à respecter la valeur limite imposée par le droit européen. Ces jugements ont enjoint à l'État fédéré – notamment la Bavière et le Bade-Wurtemberg – de prendre des mesures supplémentaires, par exemple des interdictions de diesel. La Bavière avait maintenu son inaction même après que le tribunal d'exécution avait imposé l'astreinte prévue par la loi à plusieurs reprises. L'association qui avait obtenu le jugement exécutoire a demandé alors à la juridiction d'exécution d'appliquer le paragraphe 888 du code de procédure civile qui permet de fixer soit une astreinte plus élevée, de 25 000 euros au maximum, soit même une détention forcée.

La cour administrative d'appel bavaroise¹⁵⁵ a estimé en deuxième instance qu'une astreinte plus élevée n'était pas appropriée et ne changerait rien, vu que l'astreinte serait versée au Land lui-même. Mais la cour s'est posée la question de savoir si, dans une situation où l'exécutif ignore délibérément une décision de justice, les personnes responsables, par exemple le Premier ministre bavarois, pouvaient être soumises à une détention forcée afin de faire appliquer la décision. Elle a posé à la Cour de justice de Luxembourg la question préjudicielle de savoir si, en matière de protection de l'environnement, le droit européen permet, voire exige, l'application de la détention forcée. Dans sa décision, la Cour de justice a relevé que l'imposition d'une détention forcée à des agents publics pouvait être envisagée lorsque l'autorité publique ne se conforme pas à une injonction visant à faire respecter le droit de l'Union. Toutefois, une telle mesure drastique ne serait envisageable que s'il existe en droit national une base légale claire et prévisible dans son application¹⁵⁶. Or, selon l'opinion dominante en Allemagne, une telle base juridique fait défaut, ce qui explique que la détention forcée n'a finalement pas été pratiquée.

Les juridictions du Bade-Wurtemberg, dans un cas comparable, ont trouvé une solution différente et peut-être plus sage : elles ont estimé possible de recourir aux outils plus efficaces de l'exécution que prévoit le code de procédure civile, à condition que l'application de l'astreinte prévue au code de justice administrative ne suffise pas dans un cas concret à amener l'autorité publique à remplir son obligation. Elles ont rappelé une décision de la Cour constitutionnelle fédérale de 1999¹⁵⁷ selon laquelle, dans un tel cas de refus obstiné, le principe d'une protection juridique effective justifierait le recours aux mesures plus efficaces du droit commun. Le tribunal administratif de Stuttgart¹⁵⁸ a donc fixé une astreinte de 25 000 euros sur la base du code de procédure civile. En outre, il a décidé pour la première fois que l'astreinte, pour produire effectivement ses effets, devait être versée non pas au Trésor public mais à l'association allemande d'aide aux enfants atteints de cancer. La cour administrative d'appel de Bade-Wurtemberg a confirmé cette décision¹⁵⁹.

Ces exemples ont déclenché une discussion sur la question de savoir s'il faut créer des règles plus efficaces.

155 CAA de Munich (VGH München), ordonnance du 9 novembre 2018, n° 22 C 18.1718.

156 CJUE, 19 décembre 2019, aff. C-752/18. Voir également : AJDA, n° 7/2020, 24 février 2020, p. 398.

157 Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*), ordonnance du 9 août 1999, n° 1 BvR 2245/98 - NVwZ 1999, 1330.

158 TA Stuttgart (VG Stuttgart), ordonnance du 21 janvier 2020 - 17 K 5255/19 -.

159 CAA de Mannheim (VG Mannheim), ordonnance du 14 mai 2020 - 10 S 461/20 -.



En juillet 2022, le Bundesrat, chambre des États fédérés, a présenté une proposition de loi¹⁶⁰ visant à clarifier et à moderniser les dispositions de notre code de justice administrative sur l'exécution. Elle propose, par exemple, d'augmenter le maximum de l'astreinte à 25 000 euros, comme en procédure civile, de prévoir que l'astreinte soit versée à une autorité publique, ou à une organisation d'utilité publique ou de bienfaisance autre que les parties au litige. On ne veut donc pas en Allemagne que les requérants profitent eux-mêmes de l'astreinte. Elle précise en outre qu'il n'est pas possible d'imposer des moyens de contrainte au fonctionnaire ou à la personne politiquement responsable. Cette proposition de loi n'a toutefois pas été débattue à ce jour au Bundestag (parlement). Il semble que le Gouvernement soit en train d'élaborer lui-même un projet de réforme du code de justice administrative plus vaste, et qu'il a l'intention d'y intégrer le sujet de l'exécution.

Christine Maugué

*Présidente adjointe de la section de l'intérieur,
modératrice de la table ronde*

Merci beaucoup Mme Wittkopp pour ce témoignage très précis. Il est vraiment intéressant d'avoir ces points de vue de droit comparé et de voir que le sujet de l'exécution des décisions rendues par les juridictions administratives n'est pas du tout traité de la même façon à ce stade en Allemagne et en France. Je donne maintenant la parole à nos collègues belges puisque nous avons l'honneur et le plaisir d'accueillir à la fois la présidente du Conseil d'État de Belgique, Mme Pascale Vandernacht, accompagnée du Conseiller d'État, M. Luc Donnay. Mme la présidente, vous avez la parole.

Pascale Vandernacht

*Présidente du Conseil d'État de Belgique,
présidente de la section du contentieux administratif*

Je remercie les organisateurs de ce colloque d'avoir associé le Conseil d'État de Belgique à cette journée de réflexion, et particulièrement Mme de Boisdeffre qui régulièrement nous fait l'honneur de venir en Belgique comme tout récemment à l'occasion des soixante-quinze ans de notre Institution.

Dès sa création, le Conseil d'État de Belgique s'est fortement inspiré des modèles de ses « grandes sœurs » : les Conseils d'État de France, des Pays-Bas et du Luxembourg. Et si nous disposons bien d'une section de législation et d'une section du contentieux administratif, nous n'avons malheureusement pas de section du rapport et des études. Nous n'avons pas non plus une procédure administrative ou juridictionnelle comparable à ce qui existe pour l'exécution des décisions prises par les juges administratifs français lorsque l'administration manifeste du retard, de la mauvaise volonté ou une mauvaise compréhension des décisions adoptées par les juges.

Ce qui ne veut pas dire qu'en Belgique, nous ne disposons pas d'instruments pour amener l'administration à respecter nos décisions. Nous avons l'injonction,

160 Bundesrats-Drucksache (BR-Drs.) 20/2533.

l'astreinte, la substitution et l'appui à l'exécution des arrêts, qui constituent pour l'essentiel notre boîte à outils.

Mon collègue Luc Donnay vous expliquera bien plus en détails ces différents outils qui sont, à mon sens, encore trop peu mis en œuvre dans notre jurisprudence, alors que nous sommes régulièrement, comme tous les praticiens ici, confrontés à des inactions, volontaires ou non, de la part des pouvoirs publics.

En Belgique, nous sommes nous aussi confrontés à la crise migratoire, et c'est souvent dans ce contexte que l'on doit malheureusement constater que les autorités publiques ne sont pas très enclines à suivre nos arrêts ou nos décisions qui peuvent, certes, mettre à mal des choix politiques décidés par le Gouvernement pour juguler les demandes d'asile ou d'aide matérielle formulées par ces personnes étrangères.

Ainsi, récemment, des associations d'avocats et de protection des réfugiés ainsi que la Ligue belge des droits humains ont introduit auprès de la section du contentieux administratif du Conseil d'État un recours en extrême urgence réclamant la suspension de l'exécution d'une décision qui avait été adoptée au mois d'août 2023 par la secrétaire d'État en charge de l'asile et de la migration. Cette décision décidait d'exclure de l'accueil prévu par la loi fédérale du 12 janvier 2007¹⁶¹ tous les hommes présentant seuls leur demande de protection internationale auprès de l'Office des étrangers.

Par un arrêt du 13 septembre 2023¹⁶², le Conseil d'État a décidé de suspendre l'exécution de cette décision en jugeant que l'article 3 de la loi fédérale du 12 janvier 2007 prévoit que tout demandeur d'asile a droit à un accueil devant lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine ; et que par accueil, on entend l'aide matérielle octroyée, non seulement, par cette loi, mais aussi l'aide sociale octroyée par les centres publics d'aide sociale. L'article 6, paragraphe premier, de cette loi fédérale du 12 janvier 2007 prévoit également que le bénéfice de l'aide matérielle s'applique à tout demandeur d'asile dès la présentation de sa demande d'asile et produit ses effets pendant toute la procédure de l'asile. Et le Conseil d'État de conclure que cette loi du 12 janvier 2007 ne permet donc pas à l'État belge de priver du droit à l'accueil une catégorie de demandeurs d'asile constituée d'hommes seuls pour résoudre les difficultés auxquelles il indique être confronté.

Fortes de cette décision, les associations requérantes étaient certainement en droit d'espérer que la secrétaire d'État à l'asile et à la migration réduise à néant cette mesure et qu'elle respecte l'enseignement de cet arrêt du Conseil d'État.

Or le jour même de l'arrêt, *via* son compte X (anciennement Twitter), la secrétaire d'État a déclaré qu'« *il n'y a pas de place supplémentaire. La suspension du Conseil d'État ne signifie pas que nous avons soudainement plus de places pour tout le monde. Ma politique ne changera donc pas : la priorité absolue va aux familles et aux enfants* ». Elle a donc choisi ouvertement de ne pas respecter une décision du

161 Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

162 CE, 13 septembre 2023, *OBFG e.a. c. État belge*, n° 257.300.



Conseil d'État et de maintenir l'exclusion des hommes seuls de la politique d'aide en matière d'asile.

Dans une carte blanche parue le 20 septembre 2023 dans le quotidien belge *Le Soir* et intitulée : « Qu'allons-nous pouvoir dire à nos étudiants ? », trente professeurs de droit constitutionnel ont rappelé que dans un État de droit un tel arrêt ne peut recevoir qu'une seule réponse de la part de l'exécutif : la suspension immédiate de la politique jugée illégale, quelle que soit l'option politique privilégiée pour la remplacer. L'une des règles du jeu les plus élémentaires en démocratie implique, en effet, que les autorités publiques se soumettent à la loi, ainsi qu'aux décisions rendues par les juridictions en application de celle-ci.

Si le Conseil d'État est aujourd'hui peu impliqué dans l'exécution de ses arrêts, c'est très probablement en raison de la méfiance manifestée par l'exécutif à l'égard du « gouvernement des juges » et des instruments qu'il pourrait considérer comme trop intrusifs dans les politiques qu'il souhaite mener.

Je vais donc immédiatement céder la parole à mon collègue qui va vous présenter ces instruments.

Luc Donnay

Conseiller d'État au Conseil d'État de Belgique

Merci Mme la présidente. En ce qui concerne le droit belge, j'ai l'honneur de vous annoncer qu'il faudra patienter encore quelques dizaines d'années avant de fêter les soixante ans des premières procédures d'exécution des décisions du juge administratif.

En effet, s'il était venu visiter le Conseil d'État de Belgique, le plus célèbres des Hurons juristes aurait certainement eu la mine déconfite jusqu'en 2014, même si la situation s'était déjà un peu améliorée dans les années 1990.

2014 est donc une année charnière dans l'exécution des arrêts d'annulation. Depuis cette réforme, le Conseil d'État dispose en effet de trois mécanismes destinés à aider le justiciable à obtenir l'exécution de la décision rendue en sa faveur¹⁶³.

L'injonction

Le premier mécanisme est l'injonction qui peut être assortie d'une astreinte. Ce pouvoir d'injonction, inscrit à l'article 36 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, est limité aux deux hypothèses suivantes.

Première hypothèse. Si, à la suite de l'arrêt d'annulation, l'autorité est obligée de prendre une nouvelle décision, quel qu'en soit le sens, le Conseil d'État peut lui imposer un délai dans lequel elle est tenue d'exercer sa compétence. Il s'agit donc seulement de fixer un délai contraignant à l'administration, afin qu'elle adopte un nouvel acte.

¹⁶³ L. Donnay et P. Lewalle, *Manuel de l'exécution des arrêts du Conseil d'État*, éd. Larcier, Bruxelles, 2017. D. Renders et B. Gors, *Le Conseil d'État*, éd. Larcier, Bruxelles, 2020, pp. 266-317. M. Pâques et L. Donnay, *Contentieux administratif*, éd. Larcier, Bruxelles, 2023, pp. 561-622.

Dans la seconde hypothèse, l'arrêt implique à l'inverse que l'autorité s'abstienne cette fois de prendre une nouvelle décision à la suite de l'annulation, par exemple parce que l'arrêt juge que l'autorité n'est pas ou plus compétente pour adopter un nouvel acte. Dans ce cas de figure également, le Conseil d'État peut lui signifier une obligation d'abstention.

Tant dans la première hypothèse que dans la seconde, l'injonction du Conseil d'État pourra être assortie d'une astreinte, ce qui renforce bien entendu le caractère contraignant de ce pouvoir d'injonction partiel.

Concrètement, on trouve dans la jurisprudence récente un exemple dans le droit de la fonction publique. Pour des raisons linguistiques qui ont fait la réputation de notre pays, le Gouvernement fédéral a, pendant plus de vingt ans, négligé d'adopter le cadre linguistique des fonctionnaires d'une entreprise publique autonome. Par application de l'article 36, le Conseil d'État a, dans un premier temps, enjoint l'État belge d'adopter un tel arrêté royal dans un certain délai¹⁶⁴. Cette injonction n'ayant pas suffi à faire avancer les choses, le Conseil d'État a, quelques mois plus tard, assorti son injonction d'une astreinte de 1 000 euros par jour de retard, ce qui a aidé l'autorité à sortir de sa léthargie¹⁶⁵.

L'aide aux démarches d'exécution

Le deuxième mécanisme qui facilite l'exécution des arrêts d'annulation est inscrit à l'article 35/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Il ne s'agit plus ici d'enjoindre à l'administration de prendre une décision dans un délai donné, ou de lui ordonner de s'abstenir d'agir, mais bien de l'aider en lui indiquant différentes démarches qu'elle doit entreprendre à la suite de l'arrêt d'annulation.

L'article 35/1 dispose qu'à la demande d'une partie, le juge précise dans les motifs de son arrêt d'annulation les mesures à prendre pour remédier à l'illégalité ayant conduit à cette annulation. L'un des points faibles de cette disposition est que les indications données par le juge doivent nécessairement intervenir au moment du prononcé de l'arrêt d'annulation, de sorte que si les difficultés d'exécution arrivent tardivement, ce mécanisme n'est plus d'aucun secours.

Bien entendu, la question s'est posée de savoir quelle était la portée de ces indications : sont-elles obligatoires ou non ? La Cour de cassation a jugé que les indications données par le Conseil d'État dans le cadre de l'article 35/1 ne bénéficient d'aucune espèce d'autorité de la chose jugée¹⁶⁶.

Si je peux me permettre de reprendre les termes du professeur Rivero, on est ici dans le cadre d'un *conseil bénévole* donné à l'administration.

Que peut dire concrètement le juge dans le cadre de cette disposition ? Il peut, par exemple, indiquer dans quel délai l'autorité doit reprendre une décision. Il peut également fixer le stade de la procédure auquel la procédure administrative doit

164 CE, 24 mars 2021, *Polet et autres*, n° 250209.

165 CE, 8 mars 2022, *Polet et autres*, n° 253174.

166 Ccass., ch. réunies, 27 novembre 2020, R.G. n° C.17.0010.N, *Administration publique*, 2021, pp. 575-579, obs. D. Renders.



être reprise. Il s'agit donc essentiellement de conseils d'ordre méthodologique. Le Conseil d'État ne peut, bien entendu, pas se substituer au pouvoir d'appréciation qui appartient à l'autorité administrative.

La substitution d'action

Le troisième et dernier mécanisme que je souhaite évoquer est la substitution d'action. C'est le mécanisme le plus contraignant. Il est, comme l'injonction, également inscrit à l'article 36 des lois coordonnées.

Ce mécanisme concerne l'hypothèse dans laquelle, à la suite de l'arrêt d'annulation, l'autorité n'a pas d'autre choix que de prendre une décision et ce, dans un sens déterminé. Il y a donc bien deux éléments importants : l'autorité est obligée d'adopter un nouvel acte, et elle doit aller nécessairement dans un sens déterminé. Le Conseil d'État est alors en droit de prendre lui-même la décision à la place de l'administration.

Depuis 2014, ce mécanisme a donné lieu à moins de dix applications. La plupart des cas concernent le droit de l'urbanisme et de l'environnement.

Prenons l'exemple suivant : une entreprise demande un permis d'environnement pour régulariser son exploitation. Or l'activité qu'elle exerce sur son site d'exploitation n'est pas conforme au zonage déterminé par un plan d'urbanisme. Il s'agit par exemple de l'exploitation d'un grand magasin de jardinage dans une zone agricole. L'autorité décide pourtant d'accorder le permis d'environnement, en dérogeant donc aux règles urbanistiques applicables, alors qu'en principe la décision de l'autorité devait nécessairement être une décision de refus. Dans notre hypothèse de travail, l'autorité décide néanmoins d'octroyer le permis qui est contesté à son tour devant le Conseil d'État et celui-ci, constatant que le permis est irrégulier, décide de l'annuler. Dans ce cas de figure, si le Conseil d'État constate qu'aucune disposition légale ne permet en réalité d'octroyer une dérogation aux règles urbanistiques applicables, il peut, en plus d'annuler le permis délivré irrégulièrement par l'autorité, décider de répondre à la place de l'autorité et adopter lui-même une décision de refus¹⁶⁷.

Je vous l'ai dit : les cas d'applications sont très peu fréquents, il faut que légalement, l'autorité n'ait pas d'autre choix que de prendre un nouvel acte qui va dans un sens déterminé. De plus, le Conseil d'État est extrêmement prudent avec ce mécanisme à la limite de la séparation des fonctions. Dans la pratique, il utilise cet instrument lorsqu'il a déjà annulé plusieurs décisions dans la même affaire et que l'autorité s'obstine à reprendre la décision affectée du même vice.

Conclusion

En définitive, l'on peut regretter, Mme la présidente Vandernacht l'a déjà dit, que dans le contentieux administratif belge l'aide à l'exécution des arrêts ne soit ni structurelle, ni spécialisée même si la situation s'est sensiblement améliorée depuis 2014. L'idée de créer une section du rapport et des études a été soufflée à

167 Voir par exemple : CE, 9 juillet 2015, *Jacops*, n° 231.918.

plusieurs reprises au législateur, mais celui-ci semble considérer que cette option est trop onéreuse. Tout est une question de choix et, malheureusement, il faut regretter que l'on n'accorde pas toujours l'attention nécessaire au droit à l'exécution d'une décision de justice rendue en faveur d'un pouvoir public, droit qui constitue pourtant une facette essentielle du procès équitable garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Christine Maugué

*Présidente adjointe de la section de l'intérieur,
modératrice de la table ronde*

Merci à tous les deux, c'était particulièrement intéressant. Je dois dire que le pouvoir de substitution ouvre des pistes. Je donne la parole à M. Delaporte, président de la Cour administrative de Luxembourg et vice-président de la Cour constitutionnelle, que nous avons la chance de compter parmi nous mais c'est en sa qualité de président de la Cour administrative de Luxembourg qu'il va intervenir avant Mme Perrelli afin de nous présenter le modèle luxembourgeois.

Francis Delaporte

*Président de la Cour administrative de Luxembourg
et vice-président de la Cour constitutionnelle*

Merci Mme la présidente. Merci à nos amis du Conseil d'État français avec qui nous avons des relations très étroites : nous participons ensemble à nos bilatérales, mais aussi à l'ACA Europe¹⁶⁸ et l'AIHJA¹⁶⁹ et de manière générale nos juridictions ont beaucoup en commun. Je vous remercie vivement de m'avoir donné l'occasion de participer aux réflexions de ce jour.

Au Luxembourg, nous avons également deux ordres de juridictions, les juridictions administratives et les juridictions judiciaires.

Concernant l'ordre administratif, de 1856 à 1996, c'est le Conseil d'État, comme en France, qui détenait les deux attributions, le consultatif et le contentieux. Mais le 28 septembre 1995 est arrivé l'arrêt *Procola*¹⁷⁰ de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans cette affaire, cinq magistrats du Conseil d'État luxembourgeois avaient siégé dans un litige où quatre d'entre eux avaient examiné la loi dans leur rôle consultatif et allaient devoir juger dans leurs attributions du juge du contentieux. Ils étaient donc, en quelque sorte, « juges et parties ». La Cour de Strasbourg a sanctionné le Luxembourg pour manque d'impartialité.

Il fallait donc faire quelque chose, et tirer les conséquences de l'arrêt *Procola*. Cela a donné naissance à notre ordre administratif. Le Conseil d'État est resté l'organe consultatif du Gouvernement, mais aussi de la Chambre des députés, et l'on a créé de nouvelles juridictions administratives : un tribunal de première instance et une

168 Association des Conseils d'État et des juridictions administratives.

169 Association internationale des Hautes Juridictions administratives.

170 CEDH, 28 septembre 1995, *Association agricole pour la promotion de la commercialisation laitière* « Procola » c. *Grand-Duché de Luxembourg*, n° 14570/89.

cour administrative qui fonctionne en fait comme une cour d'appel, mais qui est la juridiction suprême de l'ordre administratif. Chez nous, il n'y a nul besoin de cassation : que voulez-vous réguler avec un seul tribunal, une seule cour? Nous n'en voyons pas la nécessité.

Au Luxembourg, tout est simple sauf exception. Nous n'avons pas de section du rapport et des études, nous n'avons pas non plus la possibilité d'octroyer des dommages et intérêts, et nous n'avons pas davantage la possibilité de prononcer une injonction ou des astreintes.

En revanche, nous avons l'institution du commissaire spécial. Ce n'est pas une réaction à la réforme de 1963 évoquée dans ce colloque. Au début des années 1980, un projet de loi dit qu'en règle générale l'administration exécute les arrêts du Comité du contentieux du Conseil d'État, mais il y a des exceptions, il faut donc faire quelque chose. Pour le moment, on n'a rien. Que faire ? Dans les travaux parlementaires, il y a une discussion pour savoir s'il faut s'inspirer ou non du modèle français ; l'on évoquait la loi française du 16 juillet 1980, et le fait de permettre au juge administratif de prononcer des astreintes¹⁷¹. Or pour le système juridique luxembourgeois ceci est trop proche des droits civils, puisqu'au Luxembourg tout ce qui concerne les droits civils est délégué à l'ordre judiciaire. Aux Pays-Bas, la loi du 1^{er} mai 1975 a introduit la possibilité pour le Conseil d'État de condamner à des dommages et intérêts l'autorité administrative qui ne se conforme pas à une décision rendue par lui. Le juge néerlandais peut prononcer des dommages et intérêts, mais ce n'est pas la solution que le législateur luxembourgeois a souhaitée retenir.

En effet, le modèle retenu est celui de notre loi communale de 1843, par ailleurs inspirée de la loi communale belge. L'essentiel du Grand-Duché avait rejoint les Belges de 1830 à 1839. Nous avons donc en matière communale, comme pour la Constitution, suivi le modèle belge.

Il s'agissait de l'article 46 de la loi du 24 février 1843 sur l'organisation communale et des districts qui permettait, sous certaines conditions, aux autorités de tutelle de « *charger un ou plusieurs commissaires spéciaux de se transporter sur les lieux, aux frais personnels des autorités communales en retard de satisfaire aux avertissements, à l'effet de recueillir les renseignements et observations demandés, ou de mettre à exécution les mesures prescrites par les lois et règlements généraux ou par les dispositions du ministre de l'intérieur* ».

Ainsi, dans la loi communale, lorsque les édiles locaux sont récalcitrants, le ministre de l'intérieur, qui est leur autorité de tutelle, peut nommer un commissaire ; et souvent c'est le commissaire de district qui se déplace, lance toutes les mesures d'instruction qu'il faut, et prend la décision que les édiles ont été réticents à prendre.

À partir du moment où le commissaire est nommé, les édiles locaux sont dessaisis de leur pouvoir et tout passe par le commissaire spécial. C'est ce modèle-là que

171 Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

notre législateur va adopter et qui donne naissance au commissaire spécial qui pouvait être nommé par le Comité du contentieux de l'époque et qui, aujourd'hui, peut être nommé par les juridictions administratives.

Comment cela se passe-t-il ? Nous avons, comme en France, le recours pour excès de pouvoir que nous appelons le « recours en annulation », et nous avons un « recours en réformation » qui correspond au recours de pleine juridiction français.

Lorsqu'une juridiction administrative, soit le Tribunal s'il n'y a pas d'appel, soit la Cour dont les arrêts sont définitifs en toute matière, annule et renvoie à l'administration, ou lorsque nous réformons et que nous arrêtons seulement le principe et que pour les modalités nous renvoyons à l'administration et que si dans les trois mois du renvoi, elle n'exécute pas, c'est-à-dire ne prend pas de décision, le justiciable concerné peut saisir la juridiction qui a pris la décision pour voir nommer un commissaire spécial.

La juridiction qui a pris la décision, si c'est un jugement définitif du Tribunal, c'est le Tribunal, si la Cour a confirmé le Tribunal, c'est encore le Tribunal, un peu comme en Allemagne. Si la Cour a réformé le Tribunal ou si elle a statué en première et dernière instance, ce sera la Cour. Quelques nuances sont à apporter : si la Cour a confirmé, mais avec des motifs différents, il faut voir qui a pris véritablement la décision ; et cela ne pose normalement pas de problème.

Dans toutes ces hypothèses, cela aboutit à une demande de commissaire spécial. Que se passe-t-il alors en pratique ? Une fois la demande de nomination d'un commissaire spécial déposée, dans 98 % des cas l'administration devient très active et prend une décision. C'est donc extrêmement efficace. Toutes ces affaires de demandes de commissaire spécial deviennent sans objet. Ce sont des jugements faciles, excellents pour la statistique. Il reste 2 à 3 % des jugements qui demandent un commissaire spécial, et comme je l'ai précisé presque toutes les affaires se soldent par une déclaration sans objet parce que, entretemps, une décision a été prise.

Notons qu'il arrive très rarement qu'un commissaire spécial doive être nommé parce que l'administration est récalcitrante. Qui va être choisi pour être commissaire spécial ? Au cas où la décision devait être prise par une personne publique décentralisée, ou par une autorité déconcentrée, le commissaire spécial est choisi parmi les fonctionnaires supérieurs de l'autorité de tutelle, ou du ministère dont relève l'autorité à laquelle l'affaire a été renvoyée.

Dans tous les autres cas, le commissaire spécial est choisi parmi les membres de la juridiction. Si tel est le cas, le commissaire spécial sera normalement, et suivant le degré d'acuité de l'affaire, soit le juge rapporteur, soit le président de la composition.

La décision rendue par le commissaire spécial est, selon le cas, susceptible d'un recours en annulation ou d'un recours en réformation. Il est donc possible pour une partie intéressée de porter à nouveau la décision rendue par le commissaire



spécial devant le juge administratif. Si le commissaire spécial a été l'un des membres de la formation de jugement, sa décision, prise en tant que commissaire spécial, sera directement jugée par ses pairs. Ce cas de figure ne s'est pas encore présenté devant les juridictions de l'ordre administratif depuis leur création au 1^{er} janvier 1997. Depuis lors, dans une seule affaire portée devant la Cour, l'un de ses membres a été amené à être nommé commissaire spécial sans que sa décision prise à ce titre n'ait été par la suite soumise aux juridictions administratives. Théoriquement, le cas de figure est possible qu'une décision d'un membre de la Cour administrative ayant statué comme commissaire spécial soit portée devant le tribunal administratif qui est appelé à y statuer en premier lieu et à charge d'appel.

Parmi les rares cas où des commissaires spéciaux ont été nommés, tous ont été soldés comme il le fallait. À mon goût c'est un système efficace, sans ambages.

Néanmoins, nous avons un cas où les édiles communaux, dans une affaire de PLU, que nous appelons chez nous plan d'aménagement général ou PAG, ont trouvé une solution pour ne pas exécuter nos arrêts ; ce qui est particulièrement choquant car en matière de PAG une loi de 2004 dispose que toutes les communes doivent refondre leur ancien plan et en établir un nouveau selon les nouvelles règles.

L'affaire débute dans une commune au nord du pays, la commune de Diekirch, où la localité se trouve dans un bassin le long d'un fleuve, la Sûre, avec au nord du territoire communal une grande zone industrielle partagée avec cinq autres communes, et vis-à-vis de laquelle existe un important projet de fusion pour y créer une ville du nord.

La zone industrielle n'étant pas prête, la refonte du PAG s'est faite en deux temps : d'abord la ville, puis ensuite la zone industrielle. Dans le cadre de la ville, plusieurs terrains situés le long de la Sûre mais restant à l'intérieur de l'agglomération étaient constructibles, mais, pour des raisons d'inondation, ils ont été sortis du périmètre d'agglomération et ne sont plus constructibles. Bien sûr, les propriétaires ont mis en cause les décisions prises, à savoir les délibérations communales et l'approbation ministérielle.

Le premier argument devant le Tribunal administratif consistait à dire que la refonte du PAG est habituellement réalisée en une seule fois. Or, ici, elle a été faite en deux temps. Le Tribunal administratif a donc annulé tout le PAG.

Puis l'affaire est arrivée à la Cour, et nous avons dit qu'en principe le mot « refonte » signifie d'un seul bloc ; mais parfois il existe des raisons particulières qui font que cela n'est pas possible. À l'audience, des représentants du ministère de l'intérieur nous ont alors expliqué pourquoi ils avaient fait de la sorte, qu'il fallait mieux faire ce que l'on pouvait faire tout de suite et qu'il n'y avait pas d'interférence entre la zone industrielle et la localité ; de sorte que tout cela pouvait se faire en deux temps. Et nous avons approuvé le fait que, par exception, dans ce cas précis, l'opération pouvait se faire en deux temps. La Cour avait ainsi « sauvé » le PAG.



Notre Cour a fait alors une visite des lieux, et nous sommes arrivés à la conclusion que le fait pour le PAG de sortir les terrains situés en zone inondable de la zone constructible et de les classer en zone de verdure, partant de les rendre non constructibles, a comporté un dépassement de la marge d'appréciation des autorités publiques. Le classement en zone de verdure a été justifié par les autorités publiques par le fait que les terrains en cause étaient situés en zone inondable. Or la Cour administrative a estimé que la situation d'un terrain en zone potentiellement inondable ne constitue pas un obstacle irrémédiable à toute forme de constructibilité en phase avec la loi et la position de l'administration de la gestion de l'eau.

La Cour a donc annulé la délibération du conseil communal de Diekirch et la décision d'approbation du ministre de l'intérieur, et a renvoyé le dossier en prosécution de cause devant le conseil communal de Diekirch. Ce dernier était donc appelé, sur renvoi, à statuer sur le classement des terrains, tout en tenant compte de nos constructions et à procéder à un classement des terrains en cause en zone destinée à être urbanisée. Le conseil communal de Diekirch s'est réuni une première fois pour statuer sur le dossier et cette délibération s'est soldée par un partage des voix : six voix positives, six voix négatives et une abstention, celle du bourgmestre c'est-à-dire du maire.

Or la loi communale prévoit, comme en Belgique, qu'un deuxième tour est obligatoire où le bourgmestre a voix prépondérante. Lors de la deuxième délibération, c'était toujours 6 contre 6. Qui s'abstient ? Le bourgmestre. Il s'ensuit une réclamation devant le ministre et le ministre (du même parti politique) répond : « *Que voulez-vous que j'approuve ? il n'y a pas de décision* ».

Les administrés concernés attaquent alors l'affirmation ministérielle d'absence de décision devant le tribunal administratif. Celui-ci déclare qu'en effet c'est très peu satisfaisant, mais que le ministre a raison car il n'y a pas eu de décision.

Cela arrive devant la Cour, et nous nous indignons. L'on statue sur renvoi, alors que la Cour dit clairement ce qu'il faut faire et que l'on ne respecte pas la décision coulée en force de chose jugée. Et puis, la Cour leur rappelle de manière assez incisive que le principe de l'État de droit est inhérent au principe de démocratie et qu'ils ne respectent pas la démocratie et ses principes élémentaires, alors même qu'ils sont élus locaux. Et l'on insiste, car il y a une décision de non-respect de nos arrêts, et donc on l'annule et on enjoint au ministre de statuer sur la deuxième délibération communale. L'on met à dessein le mot (alors que l'on n'a pas le pouvoir d'injonction) et l'on renvoie l'affaire devant lui. Il suit et renvoie à son tour devant le conseil communal qui s'est incliné, mais en classant alors les terrains en zone de camping, en bassin de rétention et en bâtiments publics. De nouveau, les propriétaires sont mécontents. Et cela fait une nouvelle affaire devant le tribunal. Je n'en dit pas plus, car un appel est encore possible.

Au final, il faut savoir que la démocratie a joué son rôle et que le parti en question a perdu sa majorité aux élections communales.



Christine Maugüé

*Présidente adjointe de la section de l'intérieur,
modératrice de la table ronde*

Merci beaucoup M. le président pour ce témoignage très vivant et intéressant. je donne maintenant la parole à Mme Marina Perrelli, membre du Conseil d'État d'Italie, pour évoquer le modèle italien où existe, je crois aussi, un pouvoir de substitution.

Marina Perrelli

Conseillère d'État au Conseil d'État d'Italie

Merci Mme la présidente. Je remercie également le Conseil d'État français pour son invitation et tout particulièrement la présidente de Boisdeffre et mon collègue Pascal Trouilly.

À titre liminaire, je dirais qu'il existe en Italie une *réticence traditionnelle* de la part des autorités publiques à se conformer aux décisions du juge – contrairement à d'autres systèmes –, et c'est l'une des raisons pour lesquelles cette procédure spéciale s'est tant développée. Je dirais cela du juge en général, parce que le juge administratif est chargé également d'exécuter les décisions du juge judiciaire pour ce qui concerne les condamnations à une sanction pécuniaire contre l'administration publique.

En effet, face à l'échec du modèle volontariste confié à une phase administrative, à partir de 1889, le législateur italien a confié à la quatrième section du Conseil d'État, c'est-à-dire à la première section dotée de fonctions juridictionnelles et non plus seulement consultatives, la tâche de veiller à l'exécution des arrêts des juridictions judiciaires.

Ensuite, toutes les règles qui concernent la procédure d'exécution – une procédure pleinement juridictionnelle sans phase administrative – se sont développées grâce à la jurisprudence.

C'est la jurisprudence qui a dévolu au juge administratif l'exécution de jugements en matière de droit subjectif, et ensuite de tous les jugements, y compris ceux en matière d'intérêts légitimes (notre système juridique fonde la répartition des compétences entre les juridictions judiciaires et les juridictions administratives sur la distinction entre les droits subjectifs et les intérêts légitimes).

C'est toujours la jurisprudence qui a dépassé l'obstacle représenté par le pouvoir discrétionnaire de l'administration : l'exécution doit être totale et inconditionnelle, et l'administration ne peut pas justifier la non-exécution en utilisant la garantie de son pouvoir discrétionnaire. C'est la jurisprudence qui a élargi le pouvoir du juge administratif de choisir les modalités d'exécution les plus appropriées, mais sans porter atteinte au caractère indépendant de la fonction juridictionnelle et, surtout, sans remplacer l'administration dans ses choix toujours « politiques ». C'est l'une des raisons fondamentales de la création du commissaire *ad acta* – on

utilise le mot latin – qui est un organe qui va se substituer à l’administration qui n’a pas exécuté spontanément la décision du juge civil ou du juge administratif, qui a tous les pouvoirs de l’administration, mais qui est un organe auxiliaire du juge administratif.

Le débat à propos de la nature du commissaire *ad acta*, pour savoir s’il est l’organe extraordinaire de l’administration ou l’organe auxiliaire du juge administratif, a été très vif dans la jurisprudence.

Il y avait une orientation, aujourd’hui dépassée, qui considérait le commissaire comme un organe extraordinaire de l’administration défaillante. Le code de procédure administrative de 2010, qui règle d’une façon organique la procédure d’exécution, prévoit que le commissaire est un organe auxiliaire du juge et est soumis aux mêmes garanties d’autonomie et d’impartialité qui s’appliquent à tous les auxiliaires du juge.

L’exécution des arrêts est toujours juridictionnelle et le tribunal administratif peut être saisi d’un recours d’exécution par le requérant chaque fois que le jugement n’a pas été exécuté spontanément par l’administration. Dans le cas de jugement du juge judiciaire, l’exécution est limitée aux condamnations à une sanction pécuniaire et seulement si le jugement est passé en force de chose jugée ; dans le cas des jugements de tribunaux administratifs, même s’ils ne sont pas passés en force de chose jugée, car les jugements de première instance sont exécutoires.

Le tribunal administratif est compétent à l’exécution des référés du juge administratif et des jugements arbitraux exécutoires à condition qu’ils soient devenus définitifs. Selon les dispositions de notre code de procédure administrative, le recours en exécution n’est pas soumis à un délai puisqu’il ne s’agit pas d’un appel, il est soumis au délai de prescription ordinaire de dix ans à compter de la date à laquelle le jugement est devenu définitif. Car, bien sûr, il n’est pas possible de se réveiller après vingt ans et d’exiger l’exécution d’un jugement.

Il faut toujours saisir la même cour que celle a rendu le jugement. Une règle spéciale existe pour les jugements de première instance : si l’on fait objet d’appel devant le Conseil d’État, il faut toujours saisir le juge de première instance, même si le jugement a été réformé, mais seulement quant aux motifs, mais non quant au dispositif, ni quant aux effets du jugement, y compris son exécution.

Par contre, si le jugement de première instance a été réformé par le Conseil d’État, il faut saisir le Conseil d’État qui est compétent en première et unique instance.

Quelle est la nature du jugement d’exécution ? Il a longtemps fait l’objet d’un vif débat, résolu par le législateur qui, dans le code de 2010, a prévu la nature mixte du jugement contentieuse et de fond à la fois, avec une juridiction étendue au fond. Surtout, le code de 2010 a essayé de se concentrer sur l’effectivité de la protection du requérant dans la procédure d’exécution : il peut demander la compensation des dommages qu’il a subis du fait de la non-exécution du jugement et c’est toujours le juge d’exécution qui statue sur la demande en réparation.



Quel est le contenu du jugement en exécution selon le code italien ?

Le juge de l'exécution :

- peut fixer un délai à l'administration pour exécuter le jugement ;
- peut préciser les modalités d'exécution ;
- peut adopter les mesures d'exécution indirecte telles que l'ordre donné à la partie défaillante de verser au requérant des sommes d'argent, des astreintes qui sont périodiquement payées à la suite d'un retard d'exécution ;
- peut déclarer, y compris d'office, la nullité des actes adoptés en violation ou en contournement de la chose jugée. En effet, il y a eu un débat à l'égard de la nullité des actes adoptés en violation ou en contournement de la chose jugée, car parfois l'administration donne l'impression d'exécuter la décision du juge, mais la décision n'est pas réellement exécutée. La jurisprudence a essayé de concentrer cette sorte de protection dans la procédure ;
- peut nommer le commissaire *ad acta*, c'est à dire un organe auxiliaire du juge. Aujourd'hui, on en est sûr parce que le code 2010 a choisi cette option, il s'agit d'un organe auxiliaire du juge qui est soumis aux mêmes garanties d'impartialité que tous les autres auxiliaires du juge et qui va se substituer à l'administration pour exécuter le jugement qui n'a pas été exécuté.

La solution prise par le code 2010 à l'égard de la nature du commissaire *ad acta* a été très importante, parce qu'évidemment si le commissaire *ad acta* est considéré comme un organe extraordinaire de l'administration, cela signifie que les actes adoptés par le commissaire sont des actes imputables à l'administration et donc il faut les contester selon la procédure ordinaire.

Puisque, d'autre part, le commissaire *ad acta* est considéré comme un organe auxiliaire du juge, tous les actes qu'il adopte peuvent être contestés, dans un délai de soixante jours, avec une réclamation notifiée à toutes les autres parties. C'est le plus important.

Le choix de considérer le commissaire *ad acta* comme un organe auxiliaire du juge plutôt que comme un organe extraordinaire de l'administration a comme conséquence le fait que ses actes peuvent être contestés dans la procédure d'exécution devant le juge d'exécution, qui peut connaître toutes les contestations et qui peut donner aussi tous les éclaircissements qu'il faut pour exécuter le jugement.

Même si le code de 2010 a résolu la plupart des débats, y compris celui sur la nature du jugement : jugement mixte contentieux et d'exécution avec une juridiction étendue au fond, il y a d'autres débats jurisprudentiels à résoudre. Les nombreux arrêts de l'Assemblée plénière concernant la procédure d'exécution le prouvent.



Je ferai juste-allusion au dernier arrêt de l'Assemblée plénière du Conseil d'État d'Italie, c'est à dire la composition élargie du Conseil qui a le pouvoir d'établir un principe de droit en cas de conflits de jurisprudence.

L'arrêt n° 8 de 2021 traitait de ce qui se passe si l'administration exécute le jugement après les délais donnés et le commissaire *ad acta* a déjà été nommé par le juge. Dans ce cas-là, il y a eu un débat parce qu'une partie de la jurisprudence considérait qu'après la nomination du commissaire *ad acta*, l'administration avait perdu le pouvoir d'exécuter le jugement, tandis qu'une autre partie de la jurisprudence soutenait que l'administration continuait à garder son pouvoir d'exécuter le jugement, même si le commissaire *ad acta* avait déjà été nommé.

Donc l'assemblée plénière a jugé que l'administration garde son pouvoir parce qu'il s'agit de deux pouvoirs différents : le pouvoir du commissaire *ad acta* est fondé sur le jugement à exécuter et, surtout, sur la nomination du juge de l'exécution. Le pouvoir de l'administration a été prévu par des dispositions légales en raison des tâches et des intérêts publics dont elle est chargée ; de sorte que si l'administration exécute le jugement, même après le délai donné, le commissaire *ad acta* ne peut plus rien faire, et ses actes peuvent être déclarés inefficaces par le juge de l'exécution. S'il y a des tiers qui ne sont pas parties de la procédure d'exécution, il faut utiliser les recours ordinaires d'annulation.

La dernière chose que je veux souligner est que l'exécution des jugements est un vrai problème pour l'Italie et on essaie toujours de trouver des solutions.

À cette fin, parmi les nouveautés introduites par le code de 2010 qui visent à la plénitude de la protection du requérant, l'une des plus importantes est l'introduction de la possibilité de disposer, dès la phase contentieuse, des mesures appropriées pour mettre en œuvre le jugement, y compris la nomination d'un commissaire *ad acta*, sans passer par la phase d'exécution. Dans ce cas-là, c'est l'extrême *ratio*.

Christine Maugüé

Présidente adjointe de la section de l'intérieur,
modératrice de la table ronde

Merci beaucoup Mme Perrelli, c'était passionnant. Toute cette première table ronde l'était également. Je remercie encore bien vivement nos neuf intervenants, et plus particulièrement nos collègues étrangers venus d'Allemagne, de Belgique, du Luxembourg et d'Italie, et clôture cette séance.



Seconde table ronde

Les enjeux actuels

Les transformations récentes de l'office du juge de l'excès de pouvoir : faculté de prononcer d'office des injonctions, contrôle « dynamique » de la légalité, obligation de retenir pour prononcer une annulation les moyens permettant de répondre favorablement aux conclusions à fin d'injonction, sont guidées par des préoccupations d'utilité et d'effectivité de la décision juridictionnelle.

Par ailleurs, les injonctions fixant des obligations de résultats, notamment en matière environnementale, induisent de nouveaux types de contrôle. Le développement des injonctions dans le contentieux de la responsabilité doit également être souligné. Les limites des procédures d'exécution et le renforcement du rôle joué par la Cour des comptes sont analysés.

Enfin, les récentes évolutions jurisprudentielles montrent que l'office du juge de l'exécution s'inscrit désormais dans un cadre en partie fixé par le droit de l'Union européenne et le droit de la Convention européenne des droits de l'homme.

Sommaire

Biographie des intervenants.....	95
Actes de la table ronde.....	99
Échanges avec la salle.....	137





Biographie des intervenants

Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence

Modérateur

Fabien Raynaud

Président adjoint de la section du rapport et des études du Conseil d'État

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA, promotion « Antoine de Saint-Exupéry »), Fabien Raynaud est nommé auditeur au Conseil d'État en 1994. Rapporteur à la section du contentieux (1994-1997), il est ensuite responsable du Centre de recherches et de diffusion juridiques du Conseil d'État de 1997 à 1999. En 1999, il est nommé conseiller juridique au secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI), puis, en 2002, conseiller juridique de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne à Bruxelles (RPUE) et, en 2007, secrétaire général adjoint au secrétariat général des affaires européennes (SGAE). De 2007 à 2012, il est conseiller pour les affaires européennes à la Présidence de la République. Réintégrant le Conseil d'État, il est assesseur à la section du contentieux (2012-2016), puis président de la 6^e chambre de la section du contentieux (2016-2022). Depuis 2022, il est rapporteur général et président adjoint de la section du rapport et des études du Conseil d'État.

Intervenants

Luc Derepas

Président de la cour administrative d'appel de Bordeaux

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Bordeaux et après une première partie de carrière au ministère des affaires étrangères, Luc Derepas entre au Conseil d'État en 1997 à sa sortie de l'École nationale d'administration (ENA, promotion « Marc Bloch »). Au Conseil d'État, il occupe les fonctions de rapporteur et de rapporteur public (2006-2011), puis d'assesseur à la section du contentieux (2015-2019). Il est également rapporteur à la section de l'intérieur (2005-2006), puis rapporteur (2019-2020) et président adjoint de la section sociale (2020-2021). Luc Derepas occupe également différentes fonctions à l'extérieur du Conseil d'État : administrateur général adjoint de la Réunion des musées nationaux (2003-2004), conseiller juridique auprès de l'organisation internationale du travail (2010-2012) et directeur général des étrangers en France au ministère de l'intérieur (2013-2015). Depuis juin 2022, il est président de la cour administrative d'appel de Bordeaux.

Muriel Le Barbier

Vice-présidente du tribunal administratif de Nantes

Docteure en droit public et habilitée à diriger des recherches, Muriel Le Barbier enseigne à l'université de Rennes 1 de 1997 à 2013. Elle est affectée en 2013, par voie de détachement, au tribunal administratif de Nantes, puis intégrée en 2018 en qualité de première conseillère du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Elle y exerce de 2013 à 2019 les fonctions de rapporteure, puis de rapporteure publique, et fait fonction de présidente de chambre durant un an. Elle est ensuite affectée à la cour administrative d'appel de Nantes en tant que rapporteure de 2019 à 2021. Vice-présidente au tribunal administratif de Nantes depuis le 1^{er} septembre 2023, elle y avait occupé les fonctions de juge des référés pendant deux ans (2021-2023). Elle a publié des articles et des ouvrages, notamment en droit social européen, et a coécrit avec les professeurs Sylvie Hennion, Marion Del Sol et Jean-Philippe Lhernould l'ouvrage : *Droit social européen et international* (éd. PUF, 4^e éd., 2021).

Florent Blanco

Professeur de droit public à l'université d'Orléans

Docteur en droit public, agrégé des facultés de droit et professeur des universités, Florent Blanco est recruté comme maître de conférences à l'université Grenoble II Pierre Mendés France (2007-2010). Depuis 2010, il est professeur de droit public à l'université d'Orléans. Il a été également directeur du centre de recherche juridique Pothier (2018-2023) et responsable du pôle thématique « humanités, cultures, sociétés » de l'université d'Orléans (2019-2023). Il est par ailleurs membre élu de la commission recherche et du conseil académique de l'université d'Orléans depuis 2021. Il est responsable de la rubrique « contentieux » pour l'*Actualité Juridique Droit administratif* (AJDA). Il publie principalement sur des questions portant sur le contentieux administratif, le droit administratif et le droit de la responsabilité. Il participe également à des ouvrages collectifs comme, par exemple, *Juger de la légalité administrative : quel(s) juge(s) pour quelle(s) légalité(s) ?* (éd. Lexis-Nexis, 2021) ou en codirige d'autres comme, par exemple, *Autour de l'arrêt Blanco* (éd. Dalloz, 2023).

Régis Froger

Avocat au Conseil d'État et la Cour de cassation

Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, depuis 2015, Régis Froger exerce au sein de la SCP Foussard-Froger. Ancien secrétaire de la conférence du stage des avocats aux Conseils, Régis Froger est directeur adjoint de l'Institut de formation et de recherche des avocats aux Conseils. Parallèlement à son activité professionnelle, il assure des séminaires de contentieux administratif au sein des Masters 2 Droit public approfondi, et Justice et droit du procès de l'université Paris Panthéon-Assas, ainsi qu'à l'Institut de droit public des affaires. Il est membre de la Société de législation comparée.



Nicolas Groper

Avocat général près la Cour des comptes et près la cour d'appel financière

Diplômé en droit, puis de l'Institut d'études politiques de Paris, ancien élève de l'École nationale d'administration (ENA, promotion « Copernic »), Nicolas Groper rejoint la Cour des comptes à l'issue de sa scolarité. Il exerce notamment les fonctions de rapporteur, puis de secrétaire général près de la Cour de discipline budgétaire et financière (2003-2008). Conseiller de coopération et d'action culturelle à l'ambassade de France au Niger (2008-2011), premier conseiller à l'ambassade de France à N'Djamena (2011-2014), puis à celle de Ouagadougou (2016-2019), il a été directeur de cabinet de la secrétaire générale de la Francophonie, en 2019. Nommé conseiller maître à la Cour des comptes, en 2018, il est également membre de la Commission nationale des sanctions (2021). Depuis le 1^{er} janvier 2022, il occupe les fonctions d'avocat général à la Cour des comptes. Co-auteur des *Grands arrêts de la jurisprudence financière* et auteur de l'ouvrage *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, il a publié de nombreux articles et chroniques de jurisprudence, en particulier à l'*Actualité juridique Droit administratif* (AJDA).

Muriel Heller

Conseillère juridique à la Commission européenne

Titulaire d'une maîtrise en droit à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne (maîtrise franco-allemande), d'un LL.M. à l'université de Cologne (1996) puis de l'European Union Law diploma à l'Institut universitaire européen de Florence (IUE) en 1999, Muriel Heller a obtenu le premier et le deuxième examen d'État allemand en droit, respectivement en 1998 et en 1999/2002. Elle a été chargée de recherche sous la direction du professeur Weigend, directeur de l'Institut de Droit pénal international et comparé à l'université de Cologne (1998-2003). Avant de rejoindre la Commission européenne, elle a été avocate chez Linklaters, Oppenhoff & Rädler à Cologne (2003) et a effectué des stages au Service juridique de l'ONU à New York (septembre-novembre 1999) ainsi qu'à la Représentation de la Commission européenne auprès de l'ONU, New York (août-novembre 2001) et au Service juridique de la Commission européenne (2003). Au sein de la Commission européenne, Muriel Heller a été administratrice à la Direction générale JAI/JLS (Justice, Liberté, Sécurité) de 2003 à 2005, avant de rejoindre le Service juridique en 2005, ayant été notamment assistante juridique du directeur général adjoint (2007-2016). Elle est nommée conseillère juridique depuis le 16 novembre 2022.





Actes – Les enjeux actuels

Fabien Raynaud

Président adjoint de la section du rapport et des études,
modérateur de la table ronde

Je suis très heureux d'ouvrir cette seconde table ronde consacrée aux enjeux actuels de l'exécution des décisions du juge administratif.

Nous avons entendu précédemment les deux communications passionnantes sur la naissance de la procédure d'exécution des décisions du juge administratif grâce au décret du 30 juillet 1963 dont nous fêtons le soixantième anniversaire et à quel point cette naissance a été, dans une certaine mesure, improvisée et liée à des circonstances qui lui étaient en partie extérieures. Les interventions très fournies ont permis de montrer que même si l'essence des procédures d'exécution est peut-être, en 1963, un peu contingente, elle a trouvé toute sa force ; et les comparaisons très intéressantes qui ont été apportées à nos travaux par les juges allemand, belge, luxembourgeois et italien ont été très fertiles.

Après cette phase héroïque, nous arrivons au stade classique, et je pense qu'aujourd'hui plus personne ne dirait comme à l'époque du « Huron » que le Conseil d'État et le juge administratif en général se désintéressent de l'exécution des décisions. Au contraire, l'on voit à quel point cette question tient une place très importante dans l'office du juge.

Pour autant, les difficultés sont-elles réglées ? L'exécution des décisions du juge administratif ne soulève-t-elle pas plus de difficultés ? Je crois qu'il serait présomptueux de l'affirmer et, en tous cas, nous allons entendre un certain nombre d'intervenants qui vont nous éclairer sur ce point.

L'on voit bien que des questions se posent. L'on en a déjà vu apparaître durant la première table ronde. D'abord, le succès de cette procédure d'exécution a des conséquences et pèse lourdement sur les épaules du juge. De nouvelles questions se posent avec le développement des procédures en référé, avec les nouvelles questions que les requérants apportent devant le juge administratif, lesquelles soulèvent des difficultés nouvelles en termes d'exécution.

Puis, des acteurs interviennent dans ce paysage de l'exécution : le juge financier, l'acteur européen. Voilà dans les grandes lignes ce que nous allons évoquer au cours de cette séance.

Et pour évoquer ces sujets, j'ai l'honneur et le plaisir d'accueillir six intervenants : M. Luc Derepas, président de la cour administrative d'appel de Bordeaux ; Mme Muriel Le Barbier, vice-présidente du tribunal administratif de Nantes ; M. Florent Blanco, professeur de droit public à l'université d'Orléans, maître Régis Froger, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation ; maître Nicolas Groper,

avocat général près la Cour des comptes ; et Mme Muriel Heller, conseillère juridique à la Commission européenne, qui est avec nous depuis Bruxelles.

Pour commencer, je donne la parole au président Derepas qui va évoquer la problématique de l'exécution des décisions du juge administratif vue depuis le juge du fond – et je crois que la cour administrative d'appel de Bordeaux que vous dirigez possède de très beaux dossiers pour illustrer ces questions. M. Derepas, vous avez la parole.

Luc Derepas

Président de la cour administrative d'appel de Bordeaux

Merci Monsieur le président. Je vais essayer de dresser un panorama de l'exécution des décisions juridictionnelles tel que cet exercice se présente dans une cour administrative d'appel, puis j'essaierai d'en tirer des enseignements un peu plus larges.

Incontestablement, en trente ans, les juges et les avocats ont accompli une véritable révolution culturelle sur ce sujet. Je me souviens être entré en fonctions au Conseil d'État peu de temps après la loi de 1995. À l'époque, les contentieux dans lesquels les avocats pensaient à présenter des conclusions à fin d'injonction et éventuellement d'astreinte restaient assez limités, et les cas dans lesquels le juge y faisait droit étaient pesés au trebuchet et appelaient une réflexion très approfondie – parce que l'on était saisi d'un nouveau pouvoir et, comme toujours dans notre maison, on l'exerçait d'abord prudemment, en balisant bien les étapes que l'on allait fixer pour la suite.

Aujourd'hui, si je regarde la façon dont les choses ont évolué, le panorama n'est plus du tout celui-ci. L'exécution est devenue partie intégrante de la fonction juridictionnelle. Les requérants contestent en général une décision de refus et présentent à cette occasion des conclusions aux fins d'injonction et, pour faire bonne mesure, d'astreinte en même temps que des conclusions à fin d'annulation. Je pense que cela doit être la majorité des cas de recours contre des décisions de refus, qui représentent elles-mêmes la majorité des conclusions dont le juge est saisi.

Les juges considèrent aujourd'hui qu'il relève de leur office naturel à la fois de statuer sur la légalité de la décision et, lorsqu'une annulation est prononcée, de statuer sur ce qu'implique l'annulation en termes d'exécution. On a un dispositif, vous l'avez constaté durant la première table ronde, qui s'est progressivement, pragmatiquement construit avec une consolidation au moment de la loi de 1995 et qui, depuis lors, a donné sa pleine amplitude à la thématique de l'exécution ; de sorte que l'on peut dire, aujourd'hui, que la mission du juge est d'enjoindre en même temps qu'il annule.

La procédure de référé est un autre élément qui a beaucoup joué en ce sens. Elle est apparue assez vite après la loi de 1995. En matière de référé, la suspension d'une décision de refus n'a d'intérêt pour le requérant que si elle s'accompagne



d'une injonction à prendre une mesure qui, certes, restera provisoire, mais qui est ce qu'il recherche avant tout.

La suspension et l'injonction, ensemble, ont conduit à ce que le juge se saisisse de ce pouvoir de façon pleine et entière, et permis au requérant d'obtenir l'exécution de la décision d'annulation en amont, ou au moment de cette décision elle-même, alors qu'auparavant elle ne pouvait être obtenue qu'en aval.

Il ne faut toutefois pas oublier, ce sera mon deuxième point, que l'on a aujourd'hui une exécution des décisions de justice par l'administration qui fonctionne de façon tout à fait satisfaisante, et l'on peut typer assez facilement les cas dans lesquels on doit faire appel au juge pour obtenir cette exécution.

Le recours à la procédure d'exécution concerne relativement peu de cas puisque, selon les statistiques produites par le Conseil d'État, les demandes d'exécution concernent chaque année 1 à 2 % des décisions juridictionnelles tous niveaux confondus. C'est un chiffre évidemment extrêmement satisfaisant quant au caractère conciliant de l'administration. L'administration en France respecte l'État de droit et exécute les décisions de justice. On a simplement quelques cas relativement peu nombreux dans lesquels il faut faire appel au juge pour que cela soit le cas.

L'on peut considérer qu'il y a en fait trois types de problèmes d'exécution, ou trois comportements qui peuvent susciter l'intervention du juge.

1) Le cas le plus fréquent est celui où l'administration et/ou le requérant lui-même sont mal informés, mal formés juridiquement et ne savent pas trop comment faire avec la décision. C'est le cas pour la multitude des petites collectivités qui sont requérantes en défense et ont parfois du mal à déterminer exactement comment la décision de la juridiction doit être appliquée. C'est aussi le cas d'administrations centrales qui peuvent être mal outillées. L'on sait, lorsqu'on est de ce côté-ci de la barre, quelles sont les administrations qui éprouvent plus de difficulté que d'autres à défendre leur point de vue, et qui seront aussi les moins à mêmes de savoir comment exécuter une décision. C'est enfin le cas des requérants qui, recevant une décision, ne savent pas bien l'interpréter – surtout si elle a été rendue en première instance sans faire appel à un avocat – et suscitent une procédure en exécution qui tombera à plat, car la décision qui a été prononcée ne conduit pas à leur donner gain de cause sur le fond.

S'agissant de ces requérants et de ces administrations, la phase absolument cruciale en matière d'exécution est la phase administrative, qui est bien connue et bien développée au Conseil d'État et est gérée de manière diversifiée selon les juridictions. C'est celle dans laquelle le Conseil d'État et les juridictions du fond prennent langue avec l'administration, examinent avec elle comment la décision doit être exécutée et, petit à petit, par un dialogue qui peut ressembler à un chaperonnage juridique amène l'administration à exécuter correctement la décision de justice. Là, le juge se transforme en conseiller juridique aidant, et parvient au cours de cette étape à aplanir la plupart des difficultés.



2) Le deuxième type de situation que l'on rencontre est celui de l'administration volontairement non conciliante. Ce n'est pas bien du tout, mais cela arrive, et l'on sait tous, quand on a un peu pratiqué les administrations d'un côté comme de l'autre, que d'aucunes ont une certaine propension à ne pas vouloir comprendre comment une décision juridictionnelle doit être appliquée, à la fois parce qu'elles ont en elles des pesanteurs juridiques et administratives qui les amènent difficilement à bouger et parce que, parfois, des carences juridiques ne leur permettent pas vraiment d'aller au bout de la question.

D'après ce que je constate de mon expérience à la cour administrative d'appel de Bordeaux, deux domaines donnent lieu à des difficultés récurrentes :

- Le premier est la fonction publique : on a parfois des difficultés à obtenir des administrations, lorsqu'une décision de refus opposé à un fonctionnaire pour l'obtention d'un avantage est annulée, qu'elles exécutent pleinement et entièrement l'annulation prononcée. Je pense que là, on a typiquement une illustration de l'écart entre l'appareillage juridique nécessaire pour traiter de certaines situations et les faibles moyens dont sont dotées certaines collectivités territoriales. Les centres de gestion sont normalement appelés à jouer un rôle de renfort dans ces situations-là, mais c'est un dispositif qui ne fonctionne pas encore si bien que cela.

- Le second domaine qui pose problème de façon récurrente est le domaine des étrangers, lorsque le droit au séjour est reconnu par la juridiction et que la préfecture a du mal à se plier à ce qu'a jugé le juge. Ce que les préfectures ne comprennent pas toujours, c'est ce que la reconnaissance du droit au séjour ne remet pas en cause la possibilité de réexaminer la situation ultérieurement. Elles ont sans doute l'impression qu'une fois que le droit au séjour est attribué, cela scelle définitivement la situation de l'étranger, et, aujourd'hui, dans des situations où notamment les considérations d'ordre public sont assez importantes, elles sont assez réticentes à s'engager sur ce terrain-là ; alors que ce que le juge décide au vu du dossier qui lui est soumis laisse intactes les possibilités d'action ultérieures sur le terrain de l'ordre public.

3) Il existe enfin une troisième catégorie d'inexécution, celles qui relèvent de la pathologie : on a le cas, dans le ressort de la cour administrative d'appel de Bordeaux, d'une collectivité territoriale qui a construit un ouvrage mal érigé qui doit être détruit. Des injonctions, des astreintes ont été prononcées et l'on en est au stade où la collectivité préfère provisionner le montant des astreintes, donc utiliser les fonds publics qu'elle récolte par les impôts pour constituer une provision pour payer les astreintes, plutôt que d'exécuter la décision de justice. On touche ici aux limites du pouvoir du juge de l'exécution. Il est clair que dans ces situations-là, c'est au juge pénal et au juge financier de prendre le relais et d'en tirer les conséquences qui s'imposent.

Le dernier point sur lequel je voudrais attirer votre attention est constitué des cas de prononcé d'astreinte qui, de mon point de vue, sont un peu en trompe-l'œil. On sait que le Conseil d'État a développé la pratique des astreintes profitant à d'autres



personnes morales qu'à l'État. Ce qui est une bonne chose lorsque le destinataire de l'obligation d'exécuter est l'État lui-même. Toutefois, dans l'état actuel de la jurisprudence, le fait d'attribuer le produit des astreintes à des établissements publics de l'État, qui perçoivent par ailleurs des subventions qui diminueront à due concurrence des astreintes ainsi distribuées, donne un peu un côté « théâtre d'ombres » à ce procédé. Je pense qu'une évolution jurisprudentielle est encore nécessaire pour que le mécanisme d'astreintes soit véritablement effectif dans ces situations.

Voilà le tableau tel qu'il se présente aujourd'hui, et je voudrais poser pour terminer une question un peu iconoclaste : face à la réussite de la procédure d'exécution, à la fois internalisée à l'intérieur de la décision juridictionnelle elle-même, mais aussi prononcée en aval, n'assistons-nous pas, d'une certaine façon, à une attrition de la part du juge administratif dans l'usage de ses pouvoirs d'exécution ? Ne va-t-on pas vers la fin de l'exécution ?

Je m'explique : l'exécution est traditionnellement liée à la question de l'excès de pouvoir, et notamment à l'annulation d'une décision de refus en excès de pouvoir, car c'est là que toute la mécanique de l'exécution trouve à s'appliquer.

Or le juge, aidé par le législateur, a, ces derniers temps, assez singulièrement restreint les possibilités de traduire une annulation en actes subséquents dictés par la solution juridique donnée au litige. D'abord, en élargissant le rôle du juge de plein contentieux, et là je pense notamment aux contentieux environnementaux. On a une nouvelle catégorie de décision juridique justiciable d'un contentieux de pleine juridiction, l'autorisation environnementale, qui a fusionné de nombreuses décisions auparavant justiciables de l'excès de pouvoir. Or quand le juge endosse un rôle de plein contentieux, il n'est plus vraiment question d'exécution, car c'est le juge lui-même qui prend la décision qui s'imposera ensuite aux administrés. Ceci est un premier point.

Deuxième point, on a la jurisprudence *AC !*¹⁷² qui a singulièrement restreint la portée de l'annulation en prévoyant sa modulation dans le temps. Cela peut créer des situations d'insatisfaction pour les requérants, qui ne pourront pas bénéficier de l'annulation telle qu'elle aurait été si le juge l'avait prononcée pleine et entière.

Troisième point, peut-être le plus inquiétant sur la question du devenir de l'exécution, c'est la question de la régularisation. On sait que le juge et le législateur ont développé les mécanismes de régularisation, d'abord en contentieux de l'urbanisme, maintenant en contentieux de l'environnement. On pourrait s'interroger : pourquoi s'arrêter là ? D'autres administrations, d'autres groupes d'intérêts aimeraient peut-être bien à leur tour bénéficier de mécanismes de régularisation. On s'engagerait alors dans un engrenage qui deviendrait assez difficile à défendre vis-à-vis des requérants si cette procédure devait s'étendre sur un champ relativement important. Car le mécanisme de régularisation fait que le requérant n'est plus le contestataire de la décision, mais celui qui va aider à la conforter au plan juridique en contribuant à en éliminer les illégalités. Cela pose

172 CE, Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et a.*, n°s 255886, 255887, 255888, 255889, 255890, 255891 et 255892.



inévitablement problème pour la perception du juge comme arbitre impartial entre les intérêts en présence.

Quatrième et dernier point, d'une actualité plus récente : on voit apparaître des situations dans lesquelles le juge administratif organise de lui-même le reflux de son propre pouvoir d'annulation et donc d'exécution – et là je pense à la décision du 11 octobre 2023 *Amnesty International*¹⁷³ dans laquelle le juge a estimé, après avoir constaté qu'on était dans une situation caractérisée par une illégalité, qu'il ne pouvait rien faire, qu'il devait s'arrêter là et que la possibilité d'en tirer des conséquences, y compris le cas échéant sur le plan de l'exécution, ne relevait plus de sa mission. Ce qui, là encore, interroge sur le devenir de l'exécution dans ces situations-là.

Fabien Raynaud

*Président adjoint de la section du rapport et des études,
modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup M. le président. Vous avez montré qu'à travers l'exécution finalement l'on touchait à beaucoup d'évolutions du juge administratif, notamment avec les questions sur l'avenir de l'excès de pouvoir, la place du plein contentieux, la légalité dynamique. Vous n'avez, en revanche, pas mentionné les référés et cela tombe bien car je donne maintenant la parole à Mme Muriel Le Barbier qui va nous éclairer sur cette problématique de l'exécution et des référés.

Muriel Le Barbier

Vice-présidente du tribunal administratif de Nantes

Cela a été évoqué à de multiples reprises aujourd'hui, il n'est pas besoin de rappeler combien le juge des référés a progressivement gagné une place de choix dans le paysage des juridictions administratives. Cela s'explique par les nombreux atouts qui font son succès grandissant et fondent les attentes que le justiciable nourrit à son égard, parfois probablement dans des proportions exagérées. Je les rappelle brièvement : il s'agit, tout d'abord, de la proximité avec le justiciable, le juge des référés étant un juge très accessible, vers lequel on se tourne facilement et dont les audiences sont vivantes, ce qui peut s'avérer très satisfaisant pour le justiciable comme pour l'administration, lorsqu'elle se déplace. Il s'agit également de la simplicité, puisque le juge des référés est un juge devant lequel le formalisme est moindre et l'oralité prime, ce qui offre l'opportunité d'exposer son point de vue, voire ses difficultés s'agissant en particulier de l'administration. Enfin, les décisions du juge des référés ont un caractère exécutoire. Certes il ne s'agit pas de l'autorité de la chose jugée, mais simplement de l'autorité de la chose décidée¹⁷⁴. Pour autant, ses décisions doivent être exécutées par l'administration.

173 CE, Ass., 11 octobre 2023, n° 454836, publié au recueil Lebon.

174 CE, 5 novembre 2003, *Association pour la protection des animaux sauvages*, n°s 258777, 259021, 259339, 259706 et 259751.



Autant de raisons qui expliquent que les justiciables se tournent souvent désormais vers le juge des référés pour obtenir rapidement une solution. M. Trouilly a évoqué le fait que les justiciables étaient de plus en plus impatients, de plus en plus pressés, c'est une évidence. Il s'agit sans doute d'un phénomène global et lorsqu'un litige s'éternise, lorsque l'administration est inerte, le justiciable saisit le juge des référés. Il le saisit dans le cadre de son office pour obtenir, tantôt la suspension d'une décision, tantôt, dans le cadre du référé-liberté qui est un outil très sollicité, que soit sanctionnée une atteinte à une liberté fondamentale, mais aussi lorsque survient un problème d'exécution.

Je commencerai par évoquer les déterminants de la demande l'exécution, qui feront écho à ceux déjà identifiés par le président Derepas et le président Dussuet (1). J'évoquerai ensuite les outils dont dispose le juge des référés pour sanctionner l'inexécution de ses propres décisions (2) et achèverai mon propos par un type de demande plus inattendu, mais qui prend de l'ampleur, quoiqu'il tende à pousser le juge des référés aux confins de son office, lorsque les justiciables souhaitent lui faire endosser le rôle de juge de l'exécution de décisions du juge du fond (3).

1. Les déterminants de la demande d'exécution des décisions rendues en référé

Ils sont essentiellement au nombre de deux et tiennent tantôt à l'administration, tantôt au justiciable lui-même.

1.1. La carence de l'administration, qu'elle soit délibérée ou involontaire

L'administration peut être elle-même à la source de l'inexécution, et c'est bien sûr l'hypothèse qui vient le plus spontanément à l'esprit, qu'une telle carence soit délibérée ou le plus souvent involontaire.

Lorsque la carence est délibérée, elle dénote une mauvaise volonté, un entêtement de l'administration et se traduit alors parfois dès le stade des écritures en défense de l'administration, qui annonce d'ores et déjà une forme de posture laissant présager une inexécution à venir, au motif, par exemple, qu'elle aurait examiné le dossier de manière extrêmement approfondie et qu'il n'y aurait dès lors aucun lieu à une injonction quelle qu'elle soit. Mais la carence délibérée peut également prendre la forme d'une stratégie contentieuse d'évitement, consistant en quelque sorte à anticiper la perspective de devoir exécuter une injonction à venir du juge des référés par des retraits *in extremis*, c'est-à-dire juste avant l'audience, de la décision contestée en référé, suivis de l'édiction d'une nouvelle décision qui sera à son tour contestée.

La carence est toutefois le plus souvent involontaire et liée à l'insuffisance, ou à l'inadaptation des moyens humains et matériels dont dispose l'administration pour assurer une exécution satisfaisante.

Deux types de contentieux illustrent tout particulièrement cette réalité. Il s'agit, tout d'abord, du contentieux de l'aide scolaire aux enfants en situation de handicap (AESH), faute d'accompagnants en nombre suffisant, dans le cadre duquel des parents désemparés saisissent le juge du référé-liberté pour obtenir la désignation



d'un accompagnant, l'exécution tardant ensuite à venir tout simplement parce que l'administration ne dispose pas des bonnes personnes à mettre au bon endroit. Les difficultés d'exécution peuvent d'ailleurs résulter dans ce cas de la solution dégradée mise en œuvre par l'administration qui, pourtant pleine de bonne volonté, cherche à apporter une réponse qui déçoit le requérant, par exemple, en mutualisant des accompagnants scolaires auprès de quatre ou cinq élèves. Dans le même ordre d'idées, le référé-liberté hébergement fournit également son lot de contentieux itératifs, dans le cadre desquels l'administration peine à exécuter les injonctions prononcées faute de places d'hébergement à octroyer, étant précisé que lorsqu'elle octroie une place sur injonction du juge des référés, c'est souvent au prix de la mise à la rue d'un bénéficiaire antérieur qui reviendra lui-même devant le juge des référés.

Il est ici assez symptomatique de constater que, dans de telles situations d'inexécution involontaire de la part de l'administration, débordée ou en situation de gérer la pénurie, la mise à l'instruction par le juge des référés des demandes d'exécution conduit assez fréquemment à un non-lieu, la demande d'exécution ayant en quelque sorte eu pour effet de faire remonter le dossier des intéressés dans l'ordre de traitement des priorités de l'administration. Apparaît ici le risque que le juge des référés, perçu comme trop efficace, soit victime de ce succès et submergé de demandes d'exécution qui le conduisent à suppléer les carences d'instruction de l'administration.

Un tel constat conduit par ailleurs également à s'interroger sur le délai dont le juge des référés assortit son injonction, qui est certes nécessairement court dès lors qu'il doit demeurer cohérent avec le contexte d'urgence dans lequel il est saisi et se prononce, mais ne doit pour autant pas s'exonérer de réalisme au risque de susciter des difficultés d'exécution. En d'autres termes, il convient de laisser à l'administration un délai de réaction raisonnable.

1.2. Les attentes parfois déraisonnables des justiciables, oublieux des contours de l'office du juge des référés

Quant aux justiciables, il leur arrive d'engager des procédures d'exécution tout simplement parce qu'ils sont désappointés par les performances limitées du juge des référés, qui ne peut pas tout faire et dont les mesures qu'il ordonne doivent conserver un caractère essentiellement provisoire. C'est en particulier vrai du juge du référé-suspension qui, dans bon nombre de cas, ne pourra, lorsqu'il suspend une décision de refus, rien faire d'autre au stade de l'injonction que d'ordonner un réexamen. Or le réexamen aboutit dans le meilleur des cas à une nouvelle instruction de la demande, suivie d'une nouvelle décision qui sera assez régulièrement de nouveau un refus, fondé sur un autre motif en principe, mais pour le justiciable cela ne change rien : il a saisi un juge des référés, qui lui a donné raison, en dépit de quoi l'administration lui oppose de nouveau un refus, ce qui s'avère logiquement assez décevant.

S'agissant du juge du référé-liberté, les choses se présentent différemment puisqu'il jouit, en tant que juge de l'injonction, d'une plus grande latitude dans



le choix des mesures qu'il lui est loisible d'ordonner, qui pourront en réalité être irréversibles si tel est le seul moyen de sauvegarder la liberté fondamentale en cause et de conserver un effet utile à cette procédure¹⁷⁵. Pour autant, si le juge du référé-liberté peut ordonner à l'administration de prendre, rapidement pour rester dans le tempo qui est le sien, des mesures irréversibles et susceptibles de produire des effets à bref délai, il ne saurait ordonner à l'administration de prendre des mesures d'ordre structurel, excédant les contours de son office et ne permettant pas une exécution rapide, ce qui est le propre du référé-liberté, qui vise à mettre fin rapidement à une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

La question se pose alors de savoir s'il est préférable que le juge des référés fixe à l'administration des obligations de moyens ou des obligations de résultat. Si les premières sont probablement plus faciles à exécuter, les secondes laissent davantage de marge de manœuvre à l'administration pour prendre les mesures qui lui paraissent adaptées, rendant en revanche plus délicate l'appréciation par le juge du caractère satisfaisant de l'exécution. Le contentieux des conditions de détention est à cet égard très illustratif, eu égard à l'objet des demandes des requérants, aux contours parfois extrêmement larges de sorte que le juge des référés ne pourra que très imparfaitement les satisfaire, problématique sur laquelle reviendra le professeur Blanco.

Enfin, les contours de l'office du juge des référés sont parfois à l'origine de difficultés d'exécution dans l'hypothèse où l'administration a pourtant bel et bien exécuté l'injonction du juge des référés, mais dans des « proportions » insuffisantes au regard des attentes du requérant. Le contentieux du référé-liberté hébergement en fournit là encore une bonne illustration : il n'est en effet pas rare que des requérants, pourtant logés sur injonction du juge des référés dans un hébergement d'urgence, reviennent devant lui en exécution, au motif que cet hébergement s'avère inadapté car ne tenant pas compte d'un handicap ou d'une difficulté de santé, ou a été interrompu (parfois une journée seulement), ou bien encore est inconfortable, ou trop éloigné de l'école de leurs enfants ou de leur lieu de travail. Plus largement, ce contentieux itératif, dans le cadre duquel l'exécution par l'administration des injonctions du juge des référés se traduit par la mise à disposition d'un lieu d'hébergement au titre du 115 pour des périodes qui, par construction, ne dépassent pas quelques jours voire une semaine, se caractérise par l'insatisfaction du requérant qui reviendra, parfois à plusieurs reprises, devant le juge des référés sur le même fondement. Certes, il ne s'agit pas à proprement parler d'inexécution, mais on est du point de vue du justiciable dans une logique comparable...

2. Les outils de garantie de l'exécution des ordonnances de référé

Deux voies s'offrent essentiellement au requérant pour obtenir l'exécution d'une ordonnance du juge des référés : celle, classique, du Livre IX du code de justice administrative et de l'article L. 911-4 et celle, propre au référé, de l'article L. 521-4,

¹⁷⁵ Loin de toute interprétation « hypocrite » des termes de l'article L. 511-1 du code de justice administrative, dont le président Stahl invitait à se garder dans ses conclusions sur la décision de section du Conseil d'État du 6 février 2004, *Masier*, n° 256719, publiée au Recueil.



le Conseil d'État ayant exclu toute logique d'exception de recours parallèle à ce titre. Ces deux voies n'ont cependant pas du tout la même portée.

2.1. La procédure d'exécution de l'article L. 911-4, mal adaptée à l'« espace-temps » des référés urgents

Les dispositions législatives et réglementaires du livre IX du code de justice administrative ont été beaucoup évoquées depuis le début de ce colloque et permettent d'ouvrir une procédure d'exécution, d'abord en phase administrative, puis en phase juridictionnelle écrite et contradictoire¹⁷⁶ lorsqu'une décision du juge des référés n'est pas suivie d'effet. La longueur inhérente à cette succession d'étapes n'apparaît cependant guère adaptée à la temporalité et à la logique d'urgence du référé, le requérant, manifestement pressé d'obtenir satisfaction, devant, une fois qu'il a obtenu gain de cause, se montrer patient.

Certes, « il appartient au juge de l'exécution de statuer dans des délais adaptés aux circonstances de l'espèce »¹⁷⁷, de sorte que la procédure d'exécution doit pouvoir faire l'objet d'un traitement plus rapide, lorsqu'est en jeu l'exécution d'une injonction prononcée en référé. L'alinéa 1^{er} de l'article R. 921-1-1 du code de justice administrative prévoit au demeurant à ce titre un tempérament à la règle selon laquelle la demande d'exécution ne peut, en principe, être présentée, sauf décision explicite de refus d'exécution opposée par l'autorité administrative, avant l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la notification du jugement en cause, la demande d'exécution des « *décisions ordonnant une mesure d'urgence* » pouvant quant à elle être présentée « *sans délai* ». Une piste d'adaptation supplémentaire pourrait sans doute être creusée, consistant à réserver systématiquement aux demandes d'exécution d'ordonnances du juge des référés présentées sur le fondement de l'article L. 911-4 un traitement plus rapide et mieux adapté au tempo du référé, en limitant la durée de la phase administrative, voire en la réduisant à sa plus simple expression si l'exécution ou l'inexécution sont manifestes, ce qui supposerait toutefois probablement de redimensionner les cellules dédiées à l'exécution dans les juridictions.

2.2. Le « référé-réexamen » de l'article L. 521-4 et le prononcé d'une astreinte

L'interprétation donnée par le Conseil d'État aux dispositions de l'article L. 521-4 du code de justice administrative¹⁷⁸, qui s'inscrit au sein du titre II du Livre V du code de justice administrative relatif au référé, en a fait l'instrument privilégié

176 Selon l'article R. 921-6 du code de justice administrative : « *Dans le cas où le président estime nécessaire de prescrire des mesures d'exécution par voie juridictionnelle, et notamment de prononcer une astreinte, ou lorsque le demandeur le sollicite dans le mois qui suit la notification du classement décidé en vertu du dernier alinéa de l'article précédent et, en tout état de cause, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de sa saisine, le président de la cour ou du tribunal ouvre par ordonnance une procédure juridictionnelle. / Toutefois, à l'expiration de ce délai de six mois, lorsque le président estime que les diligences accomplies sont susceptibles de permettre, à court terme, l'exécution de la décision, il informe le demandeur que la procédure juridictionnelle ne sera ouverte, le cas échéant, qu'à l'expiration d'un délai supplémentaire de quatre mois. (...)* ».

177 CE, ssr, 19 octobre 2020, *Garde des Sceaux c. SFOIP*, n°s 439372 et 439444, publié au Recueil.

178 Article L. 521-4 du code de justice administrative : « *Saisi par toute personne intéressée, le juge des référés peut, à tout moment, au vu d'un élément nouveau, modifier les mesures qu'il avait ordonnées ou y mettre fin* ».



de l'exécution en référé : elle permet en effet de regarder l'inexécution d'une ordonnance de référé comme constituant un « élément nouveau » au sens de ces dispositions, le juge des référés pouvant alors être saisi pour compléter la mesure de suspension et/ou d'injonction demeurée sans effet d'une injonction et/ou d'une astreinte, destinée à en assurer l'exécution. Quoiqu'initialement conçu pour permettre à l'administration de revenir vers le juge des référés lorsqu'à l'occasion, par exemple du réexamen ordonné par ce dernier, apparaissent des éléments nouveaux susceptibles d'infléchir le sens ou la portée de son ordonnance initiale, l'article L. 521-4 constitue désormais la voie la plus efficace pour le requérant qui constate la carence de l'administration à exécuter une ordonnance du juge des référés.

Si l'injonction est devenue quasi-systématique, tant le juge des référés comme les justiciables se la sont appropriée, ainsi que le soulignait le président Derepas, le juge des référés ne prononce en revanche que peu d'astreintes en première intention¹⁷⁹. Les demandes d'exécution, qu'elles soient au demeurant fondées sur l'article L. 911-4 ou sur l'article L. 521-4, portent donc essentiellement sur le prononcé d'une astreinte, outil dont l'efficacité et le caractère fortement incitatif sont en pratique évidents. Il convient toutefois de souligner le surcroît de travail d'instruction qu'il suppose pour le juge des référés, que les parties ont une fâcheuse tendance à oublier une fois que le litige est purgé de leur point de vue, ce qui impose un suivi à moyen terme de dossiers réputés jugés.

Encore faut-il ajouter que le prononcé d'une astreinte demeure de surcroît le plus souvent platonique, le litige d'exécution se soldant très régulièrement par un non-lieu à statuer dès lors que l'administration finit à ce stade le plus souvent par obtempérer, dans le délai imparti ou avec un retard dont le juge ne lui tiendra le plus souvent pas rigueur s'il demeure raisonnable, non sans lien sans doute avec le poids que ce dispositif risque de faire peser sur les deniers publics, dont M. Groper nous entretiendra dans la suite de nos travaux.

C'est d'ailleurs précisément pour tenir compte des limites inhérentes à l'office du juge des référés que le Conseil d'État a estimé que, si l'appréciation de l'exécution de l'une de ses ordonnances requiert la mise en œuvre de mesures d'instruction lourdes qui excèdent celles que l'on est en droit d'attendre de lui, la voie à privilégier est en définitive plutôt celle de l'article L. 911-4, y compris lorsqu'est en cause l'exécution d'une ordonnance du juge du référé-liberté. Il convient pour le comprendre de rappeler que, tandis que l'instruction est d'abord menée par le président de la juridiction dans le cadre de l'article L. 911-4, au prix d'une procédure longue, c'est au requérant qu'il appartient d'établir la réalité et l'ampleur de l'inexécution alléguée devant le juge du référé-réexamen de l'article L. 521-4.

Interrogé sur le point de savoir s'il convenait d'aménager cette règle de charge de la preuve lorsqu'est en cause l'inexécution d'une ordonnance du juge du référé-liberté, et donc la persistance potentielle d'une atteinte grave et manifestement

¹⁷⁹ Quand bien même elle lui a été demandée par le requérant et alors qu'il peut la prononcer d'office.



illégal à une liberté fondamentale, le Conseil d'État a jugé qu'il ne relevait pas de l'office du juge du référé-réexamen, en l'absence de tout commencement de preuve du défaut d'exécution allégué, de mettre en œuvre ses pouvoirs généraux d'instruction des requêtes et d'enjoindre à l'administration de produire les éléments relatifs à l'exécution de la première décision du juge des référés¹⁸⁰. C'est ainsi que le choix de l'une ou l'autre voie pourra parfois résulter pour le justiciable de sa plus ou moins grande capacité à établir l'inexécution qu'il entend dénoncer et faire cesser.

Précisons, enfin, qu'il peut arriver qu'un requérant, perplexe ou résolu à faire feu de tout bois, utilise concomitamment les deux voies, précaution certes compréhensible du point de vue du justiciable, mais qui s'avère peu efficiente du point de vue de la gestion des moyens des juridictions, de sorte qu'il pourrait paraître plus rationnel de commencer par examiner la requête fondée sur l'article L. 521-4, mieux adaptée aux procédures d'urgence, pour qu'il en soit ensuite tiré les conséquences au sein de la « cellule exécution » de la juridiction qui, s'il est fait droit à la demande de réexamen, en serait alors informée.

Difficultés de l'administration à s'acquitter de ses obligations, dissymétrie entre les attentes des justiciables à l'égard du juge des référés et les pouvoirs qui sont les siens, tendance de ces derniers à multiplier leurs chances en recourant à toutes les procédures qui leur sont ouvertes, autant de phénomènes que l'on peut également observer dans une autre perspective. En effet, les vertus dont le juge des référés apparaît, à raison mais aussi parfois à tort, paré, conduisent certains requérants à voir en lui un véritable « juge de l'exécution », y compris s'agissant de décisions pourtant rendues par le juge du fond.

3. Le juge des référés aux confins de son office lorsqu'il devient juge de l'exécution des décisions du juge du fond

Cette configuration inattendue, qu'il convient d'évoquer brièvement, est suscitée par les hypothèses de plus en plus fréquentes de saisine du juge des référés, dans le cadre du référé-mesures utiles de l'article L. 521-3 du code de justice administrative ou du référé-liberté de l'article L. 521-2, de requêtes tendant à obtenir l'exécution de décisions d'annulation au fond assorties d'injonctions demeurées sans effet.

Ce phénomène prend, là encore, sa source dans le temps long qui caractérise la procédure d'exécution de l'article L. 911-4 qui, s'il n'est essentiellement pas adapté au *tempo* du juge des référés, ne convient en réalité pas non plus au justiciable auquel le juge du fond a donné gain cause en prononçant une injonction à l'intention de l'administration, et qui n'a pas la patience d'attendre pour engager la procédure d'exécution l'écoulement des trois mois requis par l'article L. 921-1-1 du code de justice administrative, puis des quelques semaines supplémentaires de déroulement de l'instruction de cette procédure, de sorte qu'il préfère saisir directement le juge des référés.

180 CE, juge des référés, 29 novembre 2021, *SFOIP et ordre des avocats du barreau de Nantes*, n° 458355.



C'est, en particulier, le cas au tribunal administratif de Nantes, s'agissant d'injonctions de délivrance de visas d'entrée et de séjour en France, 90 % des demandes d'exécution adressées au tribunal portant sur ce contentieux des décisions de refus de visas, l'une des causes de la carence de l'administration étant liée à la façon dont elle est organisée puisqu'il s'agit d'un domaine placé sous la double tutelle du ministre de l'intérieur et du ministre des affaires étrangères.

En effet, alors que la partie défenderesse devant le tribunal est le ministre de l'intérieur, qui est dès lors également débiteur de l'exécution de l'injonction, la délivrance effective du visa en exécution de cette injonction de délivrance dépend des postes consulaires, qui relèvent quant à eux du ministère des affaires étrangères.

En pareille hypothèse, les justiciables ont identifié deux modes de sollicitation du juge des référés : l'une, en principe ouverte, du référé-liberté, l'autre, *a priori* fermée, du référé « mesures utiles ».

3.1. La porte en principe ouverte du référé-liberté, si les conditions de sa mise en œuvre sont satisfaites

Non seulement le référé-liberté peut être mobilisé pour obtenir l'exécution d'une décision du juge du fond, mais il peut même l'être en parallèle de la voie « classique » de l'article L. 911-4 du code de justice administrative, le Conseil d'État ayant jugé que ces deux procédures n'étaient pas exclusives l'une de l'autre¹⁸¹.

Encore faut-il naturellement que les conditions fixées par l'article L. 521-2 du code de justice administrative soient remplies et, en particulier, que l'inexécution d'un jugement au fond caractérise une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, à laquelle il devrait être mis fin de toute urgence, condition on le sait particulièrement exigeante dans ce cadre. C'est ainsi que le juge du référé-liberté pourra estimer que cette condition d'urgence n'est pas remplie après avoir relevé, d'une part, que l'engagement de la procédure d'exécution de l'article L. 911-4 est encore assez récent et a donné lieu à une instruction active de la part du tribunal et, d'autre part, que la situation de l'intéressé ne relève pas d'une urgence à quarante-huit heures¹⁸².

En revanche, lorsque les deux conditions du référé-liberté seront remplies, le juge des référés pourra ordonner les mesures nécessaires à l'exécution de la décision du juge du fond, y compris parfois du juge d'appel, hypothèse qu'illustre bien l'ordonnance du juge du référé-liberté du tribunal administratif de Nantes faisant droit, avec astreinte de surcroît, à une demande d'exécution de l'injonction de délivrance prononcée par la cour administrative d'appel de Nantes au bénéfice de demandeurs de visa afghans, dans le contexte de l'arrivée des talibans à Kaboul¹⁸³.

181 CE, juge des référés, 6 novembre 2002, n° 247649, Rec.

182 CE, juge des référés, 30 août 2021, n° 455775.

183 TA de Nantes, juge des référés, 20 août 2021, n° 2109240.



3.2. La voie a priori fermée du référé-mesures utiles de l'article L. 521-3

Une autre voie envisageable pour obtenir du juge des référés l'exécution d'une décision du juge du fond réside dans le recours au référé-mesures utiles de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, qui permet de faire sanctionner une carence de l'administration. Or le défaut d'exécution d'un jugement constitue à n'en pas douter une carence de sa part, dont on peut concevoir qu'il y ait urgence à la voir cesser. Le recours à cette voie a toutefois, assez logiquement, été découragé.

Tant le juge des référés du Conseil d'État¹⁸⁴, que celui de la cour administrative d'appel de Marseille¹⁸⁵ encore tout récemment, ont ainsi eu l'occasion de rappeler, sous la forme d'une « quasi-exception de recours parallèle » que la procédure du référé-mesures utiles devait conserver un caractère subsidiaire.

Une telle divergence avec la solution compréhensive retenue s'agissant de la voie du référé-liberté, si elle peut étonner de prime abord, apparaît en réalité parfaitement justifiée. En effet, l'approche qui se conçoit – on l'a dit – lorsqu'est en jeu une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale et que la condition d'urgence à quarante-huit heures est remplie, ne saurait être étendue au référé-mesures utiles, dont les conditions ne seront en particulier pas remplies lorsque le requérant aura déjà engagé une procédure sur le fondement de l'article L. 911-4 mais se sera « impatienté ». Ce sont en particulier les conditions d'urgence et d'utilité propres au référé de l'article L. 521-3 du code de justice administrative, qui feront obstacle à ce qu'une telle démarche prospère, ce qui justifie la réponse plus générique sur le terrain de l'exception de recours parallèle, d'autant que le rythme du référé-mesures utiles n'est pas celui du référé-liberté et que la différence avec une procédure classique d'exécution menée diligemment tend à s'estomper.

Au-delà de la célérité qui caractérise son intervention, qui fait de lui un acteur incontournable de l'exécution des décisions du juge administratif et contribue à nourrir la confiance des justiciables dans la justice administrative, il convient de veiller à ce que le juge des référés ne soit pas pris pour ce qu'il ne saurait être, c'est-à-dire ni un « sur-juge », ni un « supplétif de l'administration ». Autrement dit, si l'on ne peut que se réjouir que le juge des référés de la juridiction administrative ait remporté un tel succès, il importe de respecter son ADN, y compris lorsqu'il est question d'exécution.

Fabien Raynaud

Président adjoint de la section du rapport et des études,
modérateur de la table ronde

Merci de toutes les pistes que vous avez indiquées sur les difficultés particulières que pose cette articulation entre le juge des référés et le juge de l'exécution. Pour poursuivre sur ce thème, je donne la parole au professeur Blanco.

¹⁸⁴ CE, juge des référés, 22 juin 2012, n° 360103.

¹⁸⁵ CAA de Marseille, juge des référés, 21 septembre 2023, n° 23MA02436.



Le juge des référés et l'exécution

Nous avons été invités, avec Madame la vice-présidente Le Barbier, à réfléchir plus particulièrement à une thématique portant sur « *Le juge des référés et l'exécution* ». Mon propos, en complément du sien, sera volontairement circonscrit à la question de l'exécution des décisions du juge des référés.

Cette question, qui n'a jamais donné lieu à ma connaissance à des réflexions ou à des travaux spécifiques, mérite sans aucun doute aujourd'hui une attention particulière, et ce pour au moins trois séries de raisons.

D'abord, parce que les procédures de référés (avec toutes les précautions qu'appelle l'emploi d'une telle formule qui abrite, on le sait, des procédures de nature très différentes) ont pris, à la lumière de plus de vingt années d'application de la loi du 30 juin 2000¹⁸⁶, un essor considérable devant les juridictions administratives et parce que de telles procédures sont de plus en plus perçues par les justiciables comme des voies de recours autonomes, « autosuffisantes » et à part entière, souvent déconnectées en pratique de toute procédure au fond¹⁸⁷.

Ensuite, parce que l'exécution d'une ordonnance rendue par le juge des référés dans une procédure commandée par l'urgence – par exemple, une ordonnance du juge du référé-liberté – implique sans doute, de la part de l'administration, une diligence et une célérité particulières dans la mise en œuvre des mesures prescrites, au risque, dans le cas contraire, de laisser persister des situations gravement attentatoires aux droits des justiciables et de porter atteinte à la crédibilité du juge des référés : à bien des égards, la décision rendue en urgence appelle l'urgence à exécuter.

Enfin, parce que l'efficacité de nos procédures de référés, y compris sur le terrain de l'exécution, a été mise en cause dans la période récente par la Cour européenne des droits de l'homme, à la suite de l'arrêt *J.M.B. contre France* du 31 janvier 2020¹⁸⁸.

Pour ces trois séries de raisons au moins, la question de l'exécution des décisions rendues en référé constitue, aujourd'hui, un vrai sujet qui aura sans doute vocation à prendre encore de l'importance à l'avenir.

186 Voir : dossier « Vingt ans de référés », in *AJDA*, 2020, n° 24.

187 Si tant est que cette distinction entre actions en référé et procédures au fond ait encore vraiment du sens aujourd'hui. Voir sur ce point : F. Blanco, « Les référés au fond de la loi du 30 juin 2000 », in dossier préc., *AJDA*, 2020, n° 24, pp. 1336-1341.

188 Cour EDH, 31 janvier 2020, *J.M.B. et autres contre France*, n° 9671/15, in *AJDA*, 2020, p. 263 et p. 1064, note H. Avenire ; *RFDA*, 2020, p. 496, note J. Portier ; *Dalloz*, 2020, p. 753, note J.-F. Renucci, p. 1203, chronique J.-P. Céré ; et *Dalloz*, 2021, p. 432, chronique M. Afroukh.

Je m'attacherai dans les brefs propos qui vont suivre à évoquer successivement la réalité du phénomène d'exécution des décisions en référé (1), ainsi que les remèdes actuellement offerts par le droit positif (2), en m'interrogeant alors sur leur caractère adapté. Le contentieux pénitentiaire, au cœur de plusieurs litiges d'exécution dans la période récente, sera ici mobilisé comme terrain principal d'analyse¹⁸⁹.

1. La réalité des difficultés d'exécution des décisions rendues en référé

Il n'existe pas, à ma connaissance, de statistiques spécifiques permettant de mesurer le degré d'exécution ou d'inexécution des décisions rendues en référé, afin de déterminer, en particulier, si les difficultés d'exécution s'expriment ici dans les mêmes proportions que pour les décisions rendues « au fond ».

À défaut de tels éléments d'information, il faut sans doute considérer, à la lumière des contentieux d'exécution portés devant les juridictions administratives, que ces problèmes d'exécution sont de l'ordre de l'exception et qu'ils prennent alors essentiellement la forme de retards liés à des difficultés éprouvées par l'administration dans la mise en œuvre de la décision du juge et, sans doute plus marginalement, de résistances ouvertes à la chose ordonnée en référé.

Il n'en reste pas moins que des affaires portées devant le juge administratif, et particulièrement devant le Conseil d'État, révèlent dans certains cas des hypothèses de méconnaissance flagrante, parfois délibérée et assumée, de décisions rendues en référé, qui peuvent prendre la forme d'actions, ou au contraire d'abstentions de l'autorité administrative. Ces affaires ont donné à la Haute Juridiction l'occasion de rappeler, par des formules solennelles, le respect dû aux décisions rendues en référé.

Ainsi, dans une affaire portée en 2003 devant le Conseil d'État, le ministre de l'écologie s'était borné à maintenir sans véritablement l'amender, à travers trois arrêtés successifs, une réglementation fixant les dates d'ouverture de la chasse au gibier d'eau, malgré la suspension des deux premiers arrêtés en référé¹⁹⁰.

189 Sur la problématique de l'exécution des décisions juridictionnelles (particulièrement celles rendues en référé) dans un tel contentieux, voir notamment : N. Ferran, « Exécution des décisions de justice. Une bataille de longue haleine », in *Dedans Dehors*, mars 2022, n° 114, pp. 38-40 ; J. Falxa, « Conditions de détention. Exécution des décisions du juge administratif », in *Dalloz*, 2022, pp. 1062-1063 ; N. Ferran, « Le recours en responsabilité au secours de l'exécution des ordonnances rendues dans le contentieux des conditions de détention ? », in *AJDA*, 2022, pp. 2396-2401 ; F. Blanco, « L'exécution des décisions de condamnation dans le contentieux des conditions de détention », in S. Niquègue (dir.), *Le contentieux de la dignité des conditions de détention*, actes publiés de la journée d'étude sur *Les contentieux des conditions de détention* organisée le 25 mai 2022 par l'Institut Léon Duguit (ILD) à l'université de Bordeaux, Mare et Martin, 2023, coll. Droit et science politique, pp. 99-118.

190 CE, sect., 5 novembre 2003, *Association « Convention vie et nature pour une écologie radicale » et Association pour la protection des animaux sauvages*, n°s 259339, 259706 et 259751, Rec. 444, concl. F. Lamy.



De même, il a fallu pas moins de six ordonnances successives du juge des référés et la mise en œuvre par le préfet de son pouvoir de substitution pour permettre, dans une affaire particulièrement médiatisée, l'ouverture de la mosquée de Fréjus, à laquelle s'opposait la nouvelle majorité municipale¹⁹¹.

Enfin, dans le contentieux pénitentiaire, la Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion de souligner que « *la mise en œuvre des injonctions connaît des délais qui ne sont pas conformes avec l'exigence d'un redressement diligent* »¹⁹².

Dans ce même contentieux, le Défenseur des droits avait également préconisé l'engagement de poursuites disciplinaires à l'encontre du directeur d'une maison d'arrêt qui avait maintenu un système de fouille intégrale à la sortie des parloirs, en faisant délibérément échec à plusieurs ordonnances en référé¹⁹³. Dans le même temps, deux procédures d'exécution ont abouti à ce jour à des prononcés d'astreinte devant le Conseil d'État, dont l'une a donné lieu à liquidation¹⁹⁴.

Il est difficile d'identifier des raisons spécifiques expliquant les difficultés d'exécution des décisions rendues en référé, autres que celles liées à la mise en œuvre des mesures prescrites (en particulier lorsqu'il s'agit de mettre en application des mesures difficiles à exécuter dans un temps court).

Tout juste peut-on s'interroger sur un élément d'ordre plus psychologique que juridique : l'administrateur se sent-il aussi lié par une décision rendue au fond par une formation collégiale et revêtue de l'autorité de la chose jugée, que par une ordonnance rendue par un juge des référés statuant seul, qui en est dépourvu et qui présente, par principe, un caractère réversible ?

En droit, pourtant, les choses sont entendues : le Conseil d'État a en effet précisé dès 2003 que, bien que dépourvues d'autorité de la chose jugée, les décisions du juge des référés sont obligatoires et exécutoires de plein droit pour leurs

191 CE, ord., 19 janvier 2016, *Association musulmane El Fath*, n° 396003, Rec. 1 ; JCP A, 2016, n° 2036, p. 24, note Ch. Alonso et n° 2116, p. 17, chr. O. Le Bot ; AJDA, 2016, p. 732, note L. Le Foyer de Costil.

192 Arrêt *J.M.B. contre France*, préc., § 219.

193 Décision du Défenseur des droits n° 2017-046 du 23 février 2017 (disponible sur l'espace juridique du Défenseur des droits : <https://juridique.defenseurdesdroits.fr>). Il est constaté dans cette décision que « *le directeur de la maison d'arrêt de X, M. Y a, à trois reprises, fait obstacle au caractère exécutoire des décisions, en persistant à instituer un régime de fouilles intégrales systématiques en sortie de parloir, en dépit des ordonnances rendues par le juge administratif de Melun* ».

194 CE, 24 décembre 2021, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, n° 435622, Rec. T. 844 et 856, in AJDA, 2022, p. 11, *Procédures*, mars 2022, n° 3, p. 28, com. n° 82, note S. Deygas, in Dalloz, 2022, p. 1062, chron. J. Falxa (astreinte finalement non liquidée : CE, 19 mai 2022, *Section française de l'Observatoire international des prisons – SFOIP*, n° 435622) ; CE, 11 février 2022, *Section française de l'Observatoire international des prisons (SFOIP)*, n° 452354, in Dalloz, 2022, p. 1061, chron. J.-P. Céré (astreinte finalement liquidée : CE, 27 mars 2023, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, n° 452354, Rec. 83, concl. E. de Moustier ; AJDA, 2023, p. 884, chr. A. Goin).



destinataires¹⁹⁵. La jurisprudence offre toutefois désormais une certaine souplesse à l'administration dans la mise en œuvre des mesures prescrites en référé, dans un contexte où le juge des référés peine déjà à assoir son autorité¹⁹⁶.

2. Les remèdes à l'inexécution des décisions rendues en référé

Il convient de s'interroger sur le caractère adapté et suffisant des remèdes actuellement offerts par le droit pour combattre le phénomène d'inexécution des décisions rendues en référé.

Ces remèdes sont pour l'essentiel, ainsi que l'a rappelé la vice-présidente Le Barbier, au nombre de deux.

Le premier passe par une nouvelle saisine du juge des référés, soit sur le fondement de l'article L. 521-2 du CJA (référé-liberté), en mettant alors en avant l'atteinte grave et manifestement illégale au droit à un recours effectif en raison de l'inexécution d'une première ordonnance en référé¹⁹⁷, soit sur le terrain de l'article L. 521-4 du CJA (référé réexamen), afin que le juge des référés assure l'exécution des mesures préalablement ordonnées par de nouvelles injonctions et astreintes¹⁹⁸. Cette première voie contraint toutefois les requérants à soumettre au juge des référés des éléments de preuve permettant d'établir l'absence totale ou partielle d'exécution d'une précédente ordonnance rendue en référé ; ce qui, dans un contentieux comme le contentieux pénitentiaire, s'avère particulièrement difficile (en raison de l'absence d'accès aux établissements concernés des organisations de défense des détenus et de la difficulté à obtenir une attestation de détenus)¹⁹⁹. Comme l'a indiqué le Conseil d'État à plusieurs reprises, le juge des référés n'est au surplus pas tenu, sur ce fondement, d'enjoindre à l'administration pénitentiaire de produire des éléments relatifs à la bonne exécution de la décision des premiers

195 CE, sect., 5 novembre 2003, *Association Convention vie et nature pour une écologie radicale et Association pour la protection des animaux sauvages*, préc., pour les référés de la loi du 30 juin 2000 – solution étendue par la suite, à propos du référé provision, aux procédures de référés autres que celles instituées par la loi du 30 juin 2000 (CE, 11 décembre 2015, *Commune de Colmar*, n° 383625, Rec. 462). Voir également : CE, ord., 19 janvier 2016, *Association musulmane El Fath*, préc. : « *les obligations qui découlent de l'exécution d'une ordonnance du juge des référés, qu'il s'agisse de la suspension de l'exécution d'une décision administrative comme de l'édition des mesures ordonnées par le juge doivent être regardées comme prescrites par la loi (...)* » (s'agissant en l'espèce d'une atteinte grave et manifestement illégale au droit à un recours effectif en tant que liberté fondamentale résultant du refus du préfet de mettre en œuvre son pouvoir hiérarchique pour prendre, à la place du maire qui refusait de le faire, une mesure ordonnée par le juge du référé-liberté).

196 CE, 27 mars 2023, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, préc., s'agissant de la possibilité offerte à l'administration d'adopter « des mesures au moins équivalentes » à celles prescrites par le juge.

197 Pour le Conseil d'État, le « droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction » constitue en effet une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CE, ord., 30 juin 2009, *Ministre de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales c. B.*, n° 328879, Rec. 240).

198 L'inexécution d'une première ordonnance constitue en effet un « élément nouveau » au sens de l'article L. 521-4, qui justifie alors la possibilité offerte au requérant de solliciter le réexamen du litige par le juge des référés et, pour ce dernier, la faculté de prononcer à cette occasion une injonction assortie d'une astreinte : CE, 27 juillet 2015, *Assistance publique-Hôpitaux de Paris*, n° 389007, Rec. 304 ; *JCP A*, 2016, n° 2069, chron. O. Le Bot ; *Procédures*, octobre 2015, n° 312, p. 27, note S. Deygas.

199 Voir par exemple : CE, ord., 29 novembre 2021, *Section française de l'Observatoire international des prisons et Ordre des avocats du barreau de Nantes*, n° 458355, in *Dalloz*, 2022, p. 1063, chron. J. Falxa (point 5 – absence de commencement de preuve de la non-exécution de mesures préalablement enjointes en référé faisant obstacle au prononcé de nouvelles injonctions sur le fondement de l'article L. 521-4 du CJA).



juges, ou de mettre à la charge de l'administration pénitentiaire une obligation d'information de la partie requérante sur l'exécution des injonctions²⁰⁰.

La seconde voie réside dans la possibilité d'actionner les procédures d'exécution *a posteriori* prévues par le livre IX du code de justice administrative, notamment ses articles L. 911-4 et L. 911-5. Si cette procédure a démontré depuis longtemps son efficacité s'agissant de l'exécution des décisions rendues au fond, son caractère adapté aux procédures de référé mérite sans doute d'être questionné. À titre d'exemple, il a fallu plus de trois ans à l'administration pénitentiaire, à la suite du prononcé²⁰¹ et d'une liquidation d'astreinte²⁰², pour poser des moustiquaires aux fenêtres des salles des cours du centre pénitentiaire de Nouméa, alors qu'il s'agissait d'une mesure prescrite en extrême urgence par le juge du référé-liberté²⁰³. De même, la procédure d'exécution destinée à assurer l'effectivité de mesures prescrites par le juge des référés du tribunal administratif de Melun, en vue de l'amélioration des conditions de détention des personnes détenues au

200 Voir en ce sens : CE, 28 juillet 2017, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, n° 410677, Rec. 285, concl. E. Crépey, in *AJDA*, 2017, p. 2540, note O. Le Bot, in *JCP A*, 2018, n° 2065, chr. O. Le Bot, in *GP*, 17 octobre 2017, n° 35, p. 2876, chron. B. Seiller (refus du Conseil d'État d'organiser un suivi juridictionnel de la mise en œuvre des mesures prononcées en référé à l'encontre de l'administration) ; CE, ord., 4 avril 2019, *Garde des Sceaux, ministre de la justice c. Section Française de l'Observatoire international des prisons*, n° 428747, in *AJ Pénal*, 2019, p. 342, note Ch. Otero : « il ne relève pas de l'office du juge des référés statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, lorsqu'il a prononcé des injonctions à l'égard de l'administration, de mettre également à sa charge une telle obligation d'information » ; CE, 19 octobre 2020, *Garde des Sceaux, ministre de la justice c. Section française de l'Observatoire international des prisons*, n° 439372, Rec. 351, in *AJDA*, 2021, p. 694, note J. Schmitz, in *DA*, 2021, p. 33, com. n° 7, note G. Eveillard, in *JCPA*, 2021, n° 2049, chron. O. Le Bot, *GP*, 2020, n° 41, p. 31, chron. C. Barrois de Sarigny, in *JCP G*, 2020, n° 1227, obs. L. Erstein : « il ne relève pas de l'office du juge des référés statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, lorsqu'il a prononcé des injonctions à l'égard de l'administration, de mettre également à sa charge une obligation d'information de la partie requérante » ; CE, ord., 29 novembre 2021, *Section française de l'Observatoire international des prisons et Ordre des avocats du barreau de Nantes*, n° 458355, préc. (refus de faire droit à une demande tendant à ce que l'administration informe périodiquement de l'avancée de l'exécution des injonctions prononcées en référé jusqu'à leur entière réalisation et, subsidiairement, à ce qu'elle réponde à toute demande d'information qui lui serait adressée dans ce but). Voir également : TA Rennes, ord., 31 janvier 2022, *Section Française de l'Observatoire International des Prisons (OIP-SF)*, n° 2200501 (refus du juge, sur le fondement cette fois de l'article L. 521-2, de prescrire à l'administration pénitentiaire d'informer la Section Française de l'Observatoire International des Prisons des mesures prises pour assurer l'exécution de précédentes injonctions prononcées en référé).

201 CE, 11 février 2022, *Section française de l'Observatoire international des prisons (SFOIP)*, n° 452354, préc.

202 CE, 27 mars 2023, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, n° 452354, préc.

203 TA Nouvelle-Calédonie, ord., 19 février 2020, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, n° 2000048 ; CE, 19 octobre 2020, *Garde des Sceaux, ministre de la justice c. Section française de l'Observatoire international des prisons*, n° 439372, préc. Les mémoires tendant à l'exécution de ces décisions ont été enregistrés les 17 novembre 2020 et 26 février 2021. La pose des moustiquaires est finalement intervenue peu de temps après la dernière décision du Conseil d'État liquidant l'astreinte (CE, 27 mars 2023, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, préc.), à la suite d'une procédure d'exécution s'étalant en elle-même sur deux ans et demi environ (novembre 2020 - mars 2023).

centre pénitentiaire de Fresnes²⁰⁴, s'est étalée sur plus de trois ans, pour prendre fin cinq à six ans après le prononcé des injonctions du juge du référé-liberté²⁰⁵. De tels exemples, assez révélateurs, confirment le constat déjà opéré par la Cour européenne des droits de l'homme²⁰⁶.

Face à des tels écueils, certaines ressources tirées du droit positif actuel pourraient sans doute être davantage mobilisées, en particulier à travers une mise en œuvre plus audacieuse de l'astreinte préventive²⁰⁷, ou encore de la faculté reconnue au juge du référé-liberté de segmenter ses interventions en statuant en plusieurs fois, à brève échéance, avec supplément d'instruction éventuel²⁰⁸.

D'autres évolutions commanderaient une évolution de la jurisprudence du Conseil d'État, mais pourraient également s'avérer souhaitables. Il en va ainsi de la mise en place d'un dispositif prétorien de suivi des injonctions prononcées en référé, qui pourrait consister à adosser à une injonction de fond une injonction de procédure tendant à contraindre l'administration à fournir au juge, dans un certain délai, la preuve de la mise en œuvre effective de ses obligations, selon une pratique

204 TA Melun, ord., 6 octobre 2016, *Section française de l'Observatoire international des prisons (OIP-SF)*, n° 1608163 (injonction du juge du référé-liberté visant à ce que l'administration pénitentiaire poursuive, dans les meilleurs délais, toutes les mesures nécessaires afin de bétonner les zones sableuses de l'établissement et reboucher les égouts par lesquels les rats peuvent s'infiltrer, tout en intensifiant l'action de dératissage, particulièrement dans les parties de l'immeuble où la concentration des rongeurs est maximale) ; TA Melun, ord., 28 avril 2017, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, n° 1703085 (pluralité d'injonctions prononcées par le juge du référé-liberté, portant sur la mise en œuvre d'actions relatives à la lutte contre les désagréments causés par les nuisibles, la distribution de la nourriture, la production d'une note de service rappelant les conditions dans lesquelles doivent s'effectuer ces fouilles à corps, la réfection du système de distribution d'eau et de chauffage, l'adoption de toutes les mesures de nature à améliorer, dans l'attente d'une solution pérenne, les conditions matérielles d'installation des détenus, l'adoption d'une note de service et la mise en œuvre d'actions de formation à destination des personnels destinées à apaiser le climat de violence au sein de l'établissement, l'augmentation d'environ 10 %, à échéance d'une année, de l'accès au travail des détenus et la mise en œuvre de différentes mesures destinées à préserver les conditions d'hygiène dans l'établissement).

205 La demande tendant à l'exécution des ordonnances en référé du TA de Melun du 6 octobre 2016 et du 28 avril 2017, certes introduite tardivement par la SFOIP en février 2019, a donné lieu à une première décision du Conseil d'État en date du 24 décembre 2021 (CE, 24 décembre 2021, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, n° 435622, préc.), puis à une seconde en date du 19 mai 2022 (CE, 19 mai 2022, *Section française de l'Observatoire international des prisons – SFOIP*, n° 435622, préc.). Finalement, l'astreinte n'a pas été liquidée malgré le retard important avec lequel l'administration pénitentiaire a exécuté certaines mesures.

206 Cour EDH, 31 janvier 2020, *J.M.B. et autres contre France*, préc., § 219.

207 Faculté rappelée par le Conseil d'État dans l'arrêt *Garde des Sceaux contre SFOIP* (CE, 19 octobre 2020, *Garde des Sceaux, ministre de la justice c. Section française de l'Observatoire international des prisons*, préc.). Le procédé, que le juge peut désormais actionner d'office (loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (article 40 I. 3°) ; nouvel article L. 911-3 du CJA), serait de nature à renforcer l'autorité des injonctions prononcées et à éviter ainsi d'avoir à saisir à nouveau le juge de nouvelles demandes d'exécution *a posteriori*.

208 Faculté reconnue au juge administratif dans la décision *Ville de Paris* (CE, sect., 16 novembre 2011, *Ville de Paris et société d'économie mixte ParisSeine*, n°s 353172 et 353173, Rec. 553, concl. D. Botteghi) et mise en œuvre pour la première fois par le Conseil d'État dans sa décision *Garde des Sceaux contre SFOIP* (CE, 19 octobre 2020, *Garde des Sceaux, ministre de la justice c. Section française de l'Observatoire international des prisons*, préc.). Voir : CE, 18 novembre 2020, *Section Française de l'observatoire international des prisons*, n° 439444, in *BJCP*, 2021, n° 135, p. 162, obs. Ch. Maugué (prononcé d'une injonction destinée à la mise en œuvre de travaux d'aménagement des abords des conteneurs utilisés comme cours de promenade et à l'installation d'urinoirs dans ces mêmes cours de promenade).

préconisée par une partie de la doctrine²⁰⁹, mise en œuvre par certains juges des référés²¹⁰, et déjà familière du Conseil d'État dans le cadre des procédures d'exécution²¹¹.

De manière plus ambitieuse encore, on pourrait envisager un réaménagement prétorien des règles propres au référé-réexamen (article L. 521-4 du CJA), avec une inversion de la charge de la preuve : devant une situation présumée d'inexécution, l'administration devrait alors fournir la preuve de sa diligence, dans un esprit similaire à celui ayant guidé un ensemble de solutions dérogatoires aménagées au profit de personnes en situation de fragilité ou de vulnérabilité²¹².

De lege ferenda, on pourrait enfin souhaiter la mise en place par le législateur d'un véritable « référé-exécution », qui aurait vocation à permettre la mise en œuvre dans des délais brefs des mesures préalablement prescrites en référé, dans un cadre plus ambitieux qui pourrait alors intégrer certains des aménagements précédemment exposés²¹³.

Faut-il préférer des ajustements de la jurisprudence à un appel au législateur ? Si les adaptations prétoriennes ont aussi leurs limites, on peut se rappeler sur ce point les observations de Maurice Hauriou, à propos de la problématique de l'exécution des décisions juridictionnelles par l'administration : « (...) *ne demandons point cette solution au législateur ; avant d'avoir recours à lui, voyons si de simples moyens jurisprudentiels ne suffiraient pas. Le législateur a la main lourde ; il fait souvent autre chose que ce qu'on lui demande. La jurisprudence a plus de doigté* »²¹⁴.

Fabien Raynaud

*Président adjoint de la section du rapport et des études,
modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup M. le professeur pour ces réflexions et ces pistes très intéressantes. Je me tourne maintenant vers maître Froger, avocat aux Conseils, qui va nous instruire des questions nouvelles auxquelles le juge administratif est confronté par la demande des requérants et les difficultés d'exécution que cela pose. Maître Froger vous avez la parole.

209 Voir : O. Le Bot, « Le référé-liberté est-il victime de son succès ? », in *RFDA*, 2021, pp. 657-664 (p. 663) ; O. Le Bot, *Le guide des référés administratifs et des autres procédures d'urgence devant le juge administratif*, éd. Dalloz, Paris, 2022, 3^e éd., n° 234-171, pp. 397-398.

210 Par exemple, pour la mise à disposition d'une auxiliaire de vie scolaire (AVS) auprès d'une enfant porteuse de handicap, ainsi que d'un matériel informatique dédié : TA Montpellier, ord., 12 janvier 2011, *M. X.*, n° 1100063 (injonction à l'inspecteur d'académie des Pyrénées-Orientales de justifier de l'exécution des deux injonctions dans un certain délai et sous astreinte).

211 Il arrive ainsi que les décisions du Conseil d'État prononçant des injonctions, éventuellement assorties d'astreintes, comportent des demandes d'informations à l'adresse de l'administration sur l'application des mesures prescrites par le juge administratif. Voir, par exemple : CE, 2 octobre 2002, *Chambre de commerce et d'industrie de Meurthe-et-Moselle*, n° 227868, Rec. 319 ; *AJDA*, 2002, p. 1294, concl. D. Piveteau.

212 Comme c'est le cas, en matière de responsabilité, des personnes se plaignant de conditions indignes de détention : CE, 21 mars 2022, *M. P...*, n° 443986, Rec. 53, concl. S. Hoyneck ; *Dalloz*, 2022, p. 1062, chron. J.-P. Céré.

213 Sur une telle proposition, voir : F. Blanco, « Pour un «référé-exécution» devant les juridictions administratives » (Tribune), in *AJDA*, 27 novembre 2023, n° 40, p. 2137.

214 M. Hauriou, note sous C.E., 23 juillet 1909, *Fabrègues* et C.E., 22 juillet 1910, *Fabrègues, Sirey*, 1911, III, pp. 121-122 (p. 121).



Les enjeux contemporains

L'exécution des décisions de justice administrative dans les contentieux de pollution de l'air et climatiques

Depuis 60 ans, les instruments d'exécution des décisions du juge administratif et l'usage qui en est fait s'adaptent constamment pour répondre à de nouveaux enjeux. Parmi les enjeux contemporains se trouvent les contentieux systémiques, qui impactent le fonctionnement de nos institutions, notre modèle économique et nos modes de vie. Les contentieux de la pollution de l'air ou les contentieux liés au réchauffement climatique dû aux émissions de gaz à effet de serre incarnent ces enjeux systémiques. Qualifiés de contentieux de la « première » ou de la « dernière » chance selon le point de vue adopté²¹⁵, ils suscitent en tout cas d'importants espoirs.

Ces espoirs seront contrariés si les décisions du juge administratif, qui enjoignent à l'État d'agir vite pour lutter contre la pollution de l'air, et suffisamment tôt pour lutter contre le réchauffement climatique, ne sont pas suivies d'effets tangibles. Pour veiller à la bonne exécution de ses décisions, le juge doit adapter son approche à leur dimension systémique. Au moment où il précise ce qu'implique sa décision, le juge administratif est confronté à la nécessité de définir des mesures d'injonction dont la portée dépasse ce qui est habituel dans un litige individuel. Cette exigence induit des difficultés.

D'abord, elle rend délicate la détermination du contenu même de l'injonction. Le juge est enserré dans une double contrainte : d'une part, il ne doit pas substituer son appréciation à celle de l'administration quant à l'identification des mesures à mettre en œuvre pour réduire la pollution de l'air ou réduire les émissions de gaz à effet de serre, au risque sans cela de faire acte d'administrateur ; d'autre part, il doit veiller à ce que la mesure d'injonction, parce qu'elle est en lien avec un contentieux dont les effets sont durables dans le temps, puisse s'adapter à d'éventuelles contraintes nouvelles. Ensuite, le juge doit se servir des instruments de contrainte dont il dispose classiquement pour obtenir l'exécution de ses décisions, au premier rang desquels l'astreinte, dans une configuration particulière où le débiteur de l'obligation est l'État. L'exécution de ses décisions en matière de pollution de l'air et de réchauffement climatique se traduit donc par l'exigence d'injonctions qui, pour être effectives doivent être contraignantes (2) mais n'en sont pas moins modulables (1).

1. Des injonctions modulables

1.1. La mesure d'injonction est en principe définie non pas au stade de l'exécution, mais en amont par la décision qui tranche le litige au principal. L'injonction est

215 Voir les conclusions S. Hoyneck sur CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande-Synthe*, n° 467982.



presque superfétatoire, en ce sens qu'elle est simplement recognitive de ce qu'induit l'annulation. Un exemple simple l'illustre : l'annulation du refus de communiquer un document administratif impose de communiquer cet acte ou de réexaminer la demande de communication à l'aune du motif d'annulation. L'injonction, entendue comme obligation d'agir, se déduit du motif de l'annulation.

Les contentieux de la pollution de l'air ou climatiques révèlent une singularité. Qu'il passe par la voie du plein contentieux²¹⁶ ou la voie du recours pour excès de pouvoir²¹⁷, ce que cherche le justiciable, ce n'est pas tant de gommer les effets passés d'une carence de l'État à travers une mesure d'annulation rétroactive, ou même une réparation du préjudice antérieurement constitué. Son action est tournée vers l'avenir, demandant d'enjoindre à l'État de prendre les mesures de lutte contre la pollution de l'air et le réchauffement climatique qui préservent le présent et le futur.

Pour trancher un tel litige, le juge administratif doit identifier l'obligation qui pèse sur l'État : être en deçà d'un seuil de particules fines défini par la réglementation²¹⁸ ; respecter la trajectoire des émissions de gaz à effet de serre qu'impose sa réglementation²¹⁹. Le constat du non-respect de cette obligation ne permet pas en soi d'identifier les mesures que l'État doit prendre pour atteindre le résultat attendu. Puisque seul le résultat attendu est identifié, l'État dispose d'une marge d'appréciation pour définir les mesures juridiques, financières, techniques ou organisationnelles qui permettront de l'atteindre, sans que le juge puisse lui-même définir ces mesures – sans quoi il ferait acte d'administrateur.

Sans définir la mesure à adopter, le juge se borne donc à enjoindre à l'État de prendre « toutes mesures utiles » pour atteindre le résultat attendu²²⁰. La conséquence, soulignée par M. le rapporteur public Stéphane Hoynck, est qu'en imposant à l'administration d'agir, mais en lui laissant les moyens d'y parvenir, une part importante du débat n'est pas tranchée dans le litige au principal. Le litige, tourné vers l'avenir, se déplace vers le juge de l'exécution. Dans un procès de lutte contre la pollution de l'air ou climatique, le contentieux de l'exécution est ainsi essentiel : il porte en lui l'objet du litige initial et devient presque objet principal.

1.2. L'office du juge de l'exécution en est nécessairement affecté. Son cadre d'intervention est clair : il ne peut s'aventurer sur les contrées d'un litige

216 Pour le contentieux climatique, voir : TA Paris, 3 février 2021 et 14 octobre 2021, *Association Oxfam et autres*, n^{os} 1904967, 1904968, 1904972 et 1904976/4-1. Voir également le jugement pris sur la requête aux fins d'exécution juridictionnelle : TA Paris, 22 décembre 2023, *Oxfam et autres*, n^o 2321828/4-1.

217 Pour le contentieux de la pollution de l'air, voir les décisions : *Les amis de la terre*, CE, 12 juillet 2017, n^o 394254 et les décisions prises sur les demandes aux fins d'exécution juridictionnelle : CE, Ass., 10 juillet 2020, n^o 428.409 ; puis CE, 4 août 2021 et 17 octobre 2022, n^o 428409. Voir également : CE, 24 novembre 2023, n^o 428409 ; pour le contentieux climatique, voir : CE, 19 novembre 2020 et 1^{er} juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe*, n^o 427301, et la décision prise sur la demande aux fins d'exécution juridictionnelle CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande-Synthe*, n^o 467982.

218 CE, 12 juillet 2017, *Les amis de la terre*, n^o 394254.

219 CE, 19 novembre 2020 et 1^{er} juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe*, n^o 427301.

220 CE, 1^{er} juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe*, n^o 427301.



« distinct » de celui qui a donné lieu à la décision au principal²²¹. Mais, dans cette limite, il connaît de questions souvent complexes qui supposent l'intervention d'experts dans des domaines techniques, qui peuvent notamment être sollicités spontanément par les parties, ou dans le cadre de séances orales d'instruction²²² être écoutés par le juge de l'exécution.

Dans ce contexte, le juge de l'exécution pourra, plus souvent que dans d'autres domaines, modifier ou moduler les mesures d'injonction prononcées par le juge du principal. Pensez à la saga *Commune de Grande-Synthe* : le premier délai de 9 mois initialement laissé à l'État pour adopter toutes les mesures utiles pour lutter contre le réchauffement climatique²²³ a été prorogé par le juge de l'exécution, avec une injonction en deux temps : un bilan d'étape sur les mesures adoptées au 31 décembre 2023, puis un bilan pour apprécier si la mesure d'injonction est effectivement satisfaite au 30 juin 2024²²⁴.

Cette modulation de l'injonction résulte de l'appréhension d'éléments nouveaux au stade de l'exécution. D'abord, le juge de l'exécution est évidemment attentif aux mesures prises par l'administration pour exécuter la décision rendue au principal – c'est l'objet même de son intervention. Ensuite, le juge est attentif à l'évolution du contexte factuel. La décision *Grande-Synthe* l'illustre, où le Conseil d'État mesure l'avancée concrète des mesures d'exécution adoptée par l'État à la lumière d'événements extérieurs, tels la guerre en Ukraine, la crise énergétique ou un hiver chaud qui a réduit l'utilisation du chauffage. Enfin, le juge est attentif à l'évolution prévisible des règles de droit. La décision *Grande-Synthe* relève ainsi que la perspective d'adoption de nouvelles normes plus contraignantes par l'Union européenne en termes d'émission de gaz à effet de serre ne peut pas être ignorée par l'administration en phase d'exécution – ce dont résulte *a minima* la nécessité de ne pas faiblir dans le rythme des mesures adoptées. Le juge administratif de l'exécution, aussi réaliste que pragmatique, se rapproche ici encore du juge du principal. Mais le réalisme n'a évidemment ni pour objet, ni pour effet d'é luder la mesure d'injonction qui, si elle peut être modulée notamment dans le temps, doit bien *in fine* être exécutée.

2. Des injonctions contraignantes

2.1. L'injonction définie, il faut contrôler sa bonne exécution et contraindre l'État s'il n'a pas suffisamment exécuté. L'instrument premier de cette contrainte passe par l'astreinte. La méthode déployée par le juge pour déterminer si une astreinte est effectivement nécessaire se dessine au gré des décisions du Conseil d'État. Les décisions *Les Amis de la Terre*²²⁵ sont à cet égard particulièrement pédagogiques.

221 S. Hoyneck, concl. sur CE, Ass., 10 juillet 2020, *Les amis de la terre*, n° 428409, publié sur ArianeWeb : « c'est bien dans ce cas au stade de l'exécution qu'il faudra vérifier si l'obligation de faire a été respectée, et nous parlons de risque, car il n'est pas dans l'office du juge de l'exécution de connaître d'un litige distinct de celui qui a donné lieu à la décision dont l'exécution est recherchée » (p. 8).

222 Article R. 621-5 du code de justice administrative.

223 CE, 1^{er} juillet 2021, *Commune de Grande-Synthe*, n° 427301.

224 CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande-Synthe*, n° 467982.

225 Voir spécialement : CE, Ass., 10 juillet 2020, *Les amis de la terre*, n° 428409.



D'abord, le juge vérifie si les seuils d'émission de particules fines sont toujours dépassés. Dans le premier temps de son raisonnement, le juge observe donc où en est l'administration, factuellement, au regard du résultat à atteindre. Ensuite, le juge analyse les mesures adoptées par l'État, secteur par secteur. L'analyse n'est alors pas seulement quantitative ; elle est aussi, peut-être surtout, qualitative : il ne suffit pas que des mesures aient été adoptées pour que l'obligation de résultat soit atteinte et que l'exécution soit regardée comme satisfaite, il faut que ces mesures soient efficaces. Enfin, le juge s'efforce d'établir une corrélation entre les mesures adoptées et l'évolution de la situation de fait. À l'aune de ces trois temps, il se détermine sur le principe d'une astreinte et, le cas échéant, son montant.

Les décisions *Les Amis de la Terre* ont suscité un grand enthousiasme. Le Conseil d'État a prononcé des astreintes d'un montant jusqu'alors inégalé pour un juge national français : une astreinte de 10 millions d'euros pour un semestre²²⁶, puis une astreinte de 20 millions d'euros pour les deux semestres suivants²²⁷. En contrepoint, la décision *Commune de Grande-Synthe* a pu provoquer une certaine déception, puisqu'elle n'a pas donné lieu au prononcé d'une astreinte²²⁸, ce qui a parfois été perçu comme un recul, une remise en cause de l'espoir qu'avait suscité le contentieux climatique.

Il est important d'analyser cette différence. L'explication semble tenir aux données de chaque espèce. Dans le contentieux de la pollution de l'air, il y avait une urgence particulière avec une illégalité perdurant depuis plus d'une dizaine d'années ; une situation de pollution avec des conséquences immédiates pour la santé ; des mesures à prendre identifiées par les textes, avec les plans de lutte contre la pollution. Dans le contentieux climatique, l'illégalité est moins ancienne et le contentieux plus prospectif : la question n'est pas de respecter des seuils réglementaires au présent, mais de respecter une trajectoire des émissions de gaz à effet de serre. Trajectoire qui suppose une appréciation temporelle avec des projections.

Au-delà de ces différences, se trouve l'idée que l'astreinte est un instrument qui constate un échec et qui contraint une administration récalcitrante. Si le Conseil d'État n'a pas prononcé d'astreinte pour le climat, c'est parce qu'il a considéré que l'État avait agi avec des mesures certes encore insuffisantes, mais qui révélaient une volonté de poursuivre. Il n'a pas constaté d'échec à date, mais le contentieux *Grande-Synthe* n'est pas fini et l'État devra justifier en juin 2024 de ce que le juge a eu raison de lui donner un délai supplémentaire pour amplifier le mouvement. L'astreinte reste donc en ligne de mire.

2.2. Pour être efficace, il faut que cette astreinte soit correctement affectée. Le principe est connu : le requérant n'est pas le seul bénéficiaire de l'astreinte, ni même le principal ; il ne doit pas bénéficier d'un effet d'aubaine, s'enrichir parce que l'État n'exécute pas une décision. *A fortiori* dans les contentieux systémiques où les enjeux excèdent les seuls intérêts des parties au litige. Pour éviter un effet d'aubaine, l'article L. 911-8 du code de justice administrative prévoit que le solde de

226 CE, 4 août 2021, *Les amis de la terre*, n° 428409.

227 CE, 17 octobre 2022, *Les amis de la terre*, n° 428409.

228 CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande-Synthe*, n° 467982.



l'astreinte peut être attribué à l'État. Ce qui n'a évidemment guère de sens lorsque l'État est le débiteur de l'astreinte : il ne peut se payer à lui-même l'astreinte, sauf à priver celle-ci de toute utilité²²⁹.

C'est pourquoi, par sa décision d'Assemblée *Les Amis de la Terre* du 10 juillet 2020²³⁰, le Conseil d'État a décidé que le montant de l'astreinte peut être affecté à une personne publique ou à une personne privée qui poursuit un objectif d'intérêt général en lien avec l'objet du litige. L'instrument est aussi opportun que novateur. À ce stade, le Conseil d'État a décidé de ventiler l'astreinte entre des établissements publics, agences publiques ou associations privées, qui tous ont une activité en lien avec la pollution de l'air.

D'autres schémas, plus ou moins ambitieux, pourront se dessiner. Dans ce contentieux, l'une des parties avait proposé un dispositif proche d'une fiducie, avec l'idée d'affecter l'astreinte au conseil des requérants, à charge pour l'association de ventiler les fonds en fonction des projets de lutte contre la pollution de l'air qui lui seraient proposés²³¹. D'autres dispositifs encore pourraient être conçus, comme la création de fonds dédiés, proposée notamment par le Professeur Thomas Perroud²³² sur la base d'exemples étrangers, ou l'affectation de l'astreinte à une fondation consacrée à un objet en lien avec l'objet du litige – l'une des garanties d'un tel dispositif étant que les fondations sont soumises au contrôle des juridictions financières.

Un autre instrument, plus informel que l'astreinte, peut utilement contribuer à l'exécution de justice : la communication sur les décisions de juge administratif et leur médiatisation. Il faut en effet observer l'intérêt suscité par les décisions climatiques et relatives à la pollution de l'air. Cet intérêt s'est traduit par une large publicité donnée à ces décisions. La publicité des décisions est un élément important de leur bonne exécution, parce que cette communication envoie un message fort qui, en un mot, met l'État face à ses responsabilités. La force symbolique du message est un facteur de l'efficacité des décisions de justice, en appui des procédures d'exécution *stricto sensu*.

Fabien Raynaud

*Président adjoint de la section du rapport et des études,
modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup maître. Je trouve très intéressants les différents échos que l'on entend. Le président Derepas disait que le juge de l'exécution était absorbé par le juge du fond avec la montée en puissance des injonctions, mais en même temps vous soulignez qu'avec les contentieux systémiques c'est le contraire. Et finalement le débat devient central au niveau du juge de l'exécution qui a les mains beaucoup plus libres qu'habituellement où il est complètement enserré par

229 Voir concl. S. Hoyneck sur CE, Ass., 10 juillet 2020, *Les amis de la terre*, n° 428409, publiées sur ArianeWeb.

230 CE, Ass., 10 juillet 2020, *Les amis de la terre*, n° 428409.

231 Voir concl. S. Hoyneck sur CE, 4 août 2021, *Les amis de la terre*, n° 428409, publiées sur ArianeWeb.

232 Th. Perroud, « Un fonds pour la démocratie : exemples de solutions (II) », www.chemins-publics.org, 6 mai 2021.



ce qu'a jugé le juge du fond. L'on voit alors que le contentieux systémique se situe au cœur des débats. Je note qu'il y a un point qui me semble revenir dans toutes les interventions, c'est l'importance de l'astreinte comme outil de conviction pour contraindre la puissance publique à agir.

Je me tourne maintenant vers M. Groper qui va nous parler d'autres outils pour obtenir une exécution là où elle est problématique. M. l'avocat général, vous avez la parole.

Nicolas Groper

Avocat général près la Cour des comptes et près la cour d'appel financière

Merci M. le président. Le législateur a confié au juge financier, et plus précisément au Parquet général près la Cour des comptes, une mission importante mais peu connue pour lutter contre l'inexécution de décisions de justice, mission qui concerne avant tout les décisions de la juridiction administrative, mais pas seulement.

Il existe deux infractions qui permettent de sanctionner les individus à l'origine de l'inexécution d'une décision de justice ; infractions qui doivent être mieux connues et bien distinguées dans leurs finalités, leurs éléments constitutifs et leurs limites (1). Ce dispositif répressif n'a guère fonctionné pendant plusieurs décennies, avant d'être récemment revitalisé à l'instigation du Conseil d'État et du Parquet général près la Cour des comptes. Un plan d'action a été mis en place, qui commence à porter ses fruits (2).

1. Deux infractions financières permettent de réprimer les comportements ayant conduit à l'inexécution de décisions de justice

Deux infractions ont été créées par la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980²³³, afin de pouvoir sanctionner les gestionnaires publics responsables de l'inexécution de certaines décisions de justice ; leur mise en œuvre a été confiée logiquement au juge financier (qui est un juge administratif spécialisé relevant du Conseil d'État en cassation), parce que l'inexécution peut avoir un coût financier pour les collectivités publiques.

Les deux infractions doivent être strictement distinguées dans leurs éléments constitutifs et leur mise en mouvement ; néanmoins, dans de nombreux cas, les deux infractions se cumulent ; on verra plus loin pourquoi.

La première infraction concerne les astreintes (article L. 131-14-1° du code des juridictions financières) : peut être condamné à une amende un gestionnaire public « *lorsque ses agissements entraînent la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice* ».

233 Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.



La deuxième infraction (article L. 131-14-2° du CJF²³⁴) sanctionne tout « *manquement aux dispositions des I et II de l'article 1^{er} de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 (...)* » ; l'infraction renvoie donc à la loi de 1980²³⁵, mais seulement pour certains cas précis, lorsqu'une décision de justice ayant condamné au paiement d'une somme d'argent n'a pas été exécutée.

On peut à cet égard distinguer trois cas de figure :

1. Lorsque l'État a été condamné au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, et que les délais d'ordonnancement (en principe 2 mois) de cette dépense n'ont pas été respectés, les ordonnateurs responsables de cette inexécution (ou du retard) peuvent être sanctionnés.

2. Lorsque l'État a été condamné au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même et que l'ordonnancement n'intervient pas dans les délais prévus (en principe 2 mois), le comptable assignataire de la dépense doit, à la demande du créancier et sur présentation de la décision de justice procéder au paiement ; s'il ne le fait pas, le comptable assignataire peut être sanctionné.

3. Lorsqu'une collectivité locale ou un établissement public a été condamné au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, et que les délais d'ordonnancement (2 mois) de cette dépense n'ont pas été respectés, les élus ou ordonnateurs concernés peuvent être sanctionnés!

Je précise que les dispositions de l'article 1^{er} de la loi de 1980 sont également applicables aux décisions du juge des référés accordant une provision.

On voit donc que le champ respectif des deux infractions ne se recoupe pas forcément : l'infraction « astreintes en raison de l'inexécution d'une décision de justice » concerne les jugements du seul juge administratif, et toute personne morale de droit public, voire des personnes morales de droit privé chargées de missions de service public, alors que l'infraction « non-paiement d'une somme d'argent dans les délais » ne concerne que l'État, les collectivités locales et les EP. En revanche, cette deuxième infraction peut viser des sommes d'argent issues de condamnations prononcées tant par le juge administratif que par le juge judiciaire.

À noter également que les créanciers disposent d'un pouvoir exceptionnel de déferé, mais uniquement sur la deuxième infraction, pas pour la première... La première infraction, constituée par le seul fait qu'une astreinte ait été prononcée, ne bénéficie pas d'un tel régime ; le procureur général en a connaissance à travers la réception de copies des jugements liquidant des astreintes (c'est une obligation prévue par le code de justice administrative aux articles R. 921-7 et R. 931-8).

Notons que dans les deux cas, d'autres autorités de déferé habituelles peuvent nous saisir (rare). Il est également intéressant de noter que les élus locaux sont justiciables pour ces deux infractions (alors qu'ils bénéficient d'exemptions pour certaines autres infractions financières). Enfin, les deux infractions peuvent être données simultanément. C'est le cas surtout lorsque des astreintes ne sont pas ordonnancées/payées dans un délai de deux mois.

234 Auquel renvoie l'article L. 911-10 du CJA.

235 Reproduite aussi à l'article L. 911-9 du CJA.

La réforme de 2022 a créé une infraction nouvelle, proche de l'inexécution de décisions de justice, sanctionnant les agissements qui « *ont pour effet de faire échec à une procédure de mandatement d'office* » (article L. 131-11 du CJF), mais qui sera peu opérationnelle parce que, d'une part, le champ du mandatement d'office est limité et, d'autre part, surtout parce que pour cette infraction les élus locaux ne sont pas justiciables. Or les cas d'échec au mandatement d'office concernent essentiellement des élus d'Outre-mer.

2. Plan d'action et difficultés rencontrées

Il faut reconnaître que plus de quarante ans après la loi de 1980, les infractions financières d'« inexécution de décisions de justice » demeurent encore peu connues.

L'explication est double. Pendant longtemps, les arrêts d'astreintes n'étaient dans les faits pas toujours transmis au procureur général, et lorsqu'ils l'étaient ce dernier ne les exploitait pas faute de temps ni de volonté ; et les déférés de créanciers arrivaient au fil de l'eau et faisaient l'objet d'un traitement précontentieux le plus souvent efficace : le procureur général écrivait une lettre menaçante à l'administration fautive, qui ensuite payait. L'objectif semblait atteint.

Cela explique qu'en quarante ans, un seul arrêt a été rendu par la CDBF sur cette base²³⁶. Ce qui n'est guère satisfaisant et dissuasif.

Sous l'impulsion du Conseil d'État et du Parquet général, un plan d'action a été élaboré en 2022, avant même la réforme de la RFGP intervenue quelques mois plus tard (et qui a d'ailleurs confirmé les deux infractions, reprises de façon identique).

Un rappel a été fait aux juridictions administratives de bien vouloir transmettre copie des arrêts prononçant des liquidations d'astreintes.

Le Parquet général, de son côté, s'est réorganisé pour traiter les nombreuses astreintes par organisme, afin d'obtenir des « signaux forts » sur les défaillances dans certaines administrations. À ceci ont été joints les déférés créanciers, y compris des dernières années, pour augmenter la « taille critique » sur certains organismes défaillants.

Cela a permis de prendre des réquisitoires (ce qui ne s'était pas produit depuis plusieurs années), débouchant sur des instructions contentieuses, d'abord devant la CDBF, puis désormais devant la Cour des comptes.

Toutes les affaires ne sont pas allées jusqu'au renvoi devant la Cour, mais le bilan est très positif. Deux arrêts ont été rendus par la Cour des comptes en 2023 dans ce domaine : l'un condamnant l'ancien maire d'Ajaccio à 10 000 euros d'amende²³⁷ ;

236 CDBF, 20 décembre 2001, *Région Guadeloupe*, in *BJCL*, juillet-août 2002, p. 155, note Descheemaeker ; *Rev. Trésor* 2004. 41, note Lascombe et Vandendriessche ; *AJDA*, 2003. 1223, note Groper ; *Lebon*, 775 ; *Rec.*, p. 125 ; A. Froment-Meurice, J.-Y. Bertucci, N. Hauptmann, Ch. Michaut, *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, éd. Dalloz, 9^e éd. 2019.

237 CComptes, 31 mai 2023, *Commune d'Ajaccio*, n° 876, S-2023-0667 ; *AJCT*, 2023 juillet-août, p. 418, note T. Dogan ; *AJDA*, 2023, p. 1832, note N. Péhau et L. Vergallo.



l'autre condamnant des gestionnaires du centre hospitalier de Marie-Galante²³⁸ ; ces affaires ont connu une certaine « médiatisation » dans la presse juridique, avec des commentaires, etc., soit une bonne visibilité pour ces infractions. Et trois instructions contentieuses sont actuellement en cours dans ce domaine, concernant toutes trois l'État ; les arrêts sont attendus en 2024.

Depuis le 1^{er} janvier, le procureur général a reçu quinze déférés de créanciers. La plupart se soldent par un classement avec rappel à la loi, après finalement paiement de la somme d'argent. Dans deux cas, les déférés ont fait l'objet de réquisitoires supplétifs, joints à des instructions en cours ; tout cela ne se voit pas de l'extérieur, mais mobilise beaucoup le Parquet.

Notons également les éléments suivants :

Une affaire d'astreintes pourrait donner lieu prochainement à réquisitoire d'initiative.

La nouvelle plateforme de signalement de la Cour des comptes a également fait « remonter » des affaires d'inexécution de décisions de justice au détriment de citoyens (requalification en déferé).

Pour la première fois, des CRC ont formulé des déférés portant sur l'inexécution d'une décision de justice (d'ailleurs judiciaire).

La dynamique est donc positive. Néanmoins, des limites apparaissent.

Ces deux infractions sont assez formelles dans leurs éléments constitutifs, elles sont donc théoriquement très « facilement » commises. Or l'on ne peut pas sanctionner dans tous les cas ; il faut donc une politique de poursuites qui ne retient que les affaires les plus graves (montants financiers, « récidive », mauvaise volonté affichée, etc.).

Mais dans certains contentieux de masse (hébergement d'urgence, contentieux des étrangers) peut se poser la question de l'imputation de responsabilités personnelles, alors qu'il s'agit le plus souvent de problèmes structurels (manque de moyens) et/ou politiques (absence de volonté politique globale). Dans de tels cas, difficile d'aller au contentieux ; il ne reste alors que la « menace », qui parfois peut tout de même contribuer à « faire bouger les lignes » dans la bonne direction.

Conclusion

La possibilité d'infliger des sanctions financières aux gestionnaires publics responsables d'inexécution de décisions de justice complète utilement les autres dispositifs destinés à faire exécuter les décisions de justice.

Il s'agit d'un instrument à la fois redoutablement efficace et sous-utilisé dans le passé. Et ce n'est qu'aujourd'hui que se met en place une véritable politique des poursuites du Parquet général près la Cour des comptes en la matière, qui se traduit par une meilleure visibilité de ces infractions.

238 CComptes, 10 juillet 2023, *Centre hospitalier Sainte-Marie à Marie-Galante (Guadeloupe)*, n° 882, S-2023-0858 ; AJDA, 2023, p. 1832, note N. Péhau et L. Vergallo.



Mais cet outil répressif au service de la crédibilité des juridictions administratives connaît également des limites dont il faut être conscient. Il ne s'agira jamais d'un contentieux de masse, cependant la bonne visibilité de cette action du juge financier et de son parquet au service du juge administratif général peut avoir un effet dissuasif à l'encontre de ceux qui seraient tentés de ne pas exécuter des décisions de justice, renforçant par-là la crédibilité de toutes les juridictions.

Fabien Raynaud

*Président adjoint de la section du rapport et des études,
modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup de cette intervention très intéressante et très encourageante, qui montre que l'on a finalement une panoplie plus large que ce que l'on pensait au service de l'exécution des décisions de la justice administrative. Cela montre également l'existence d'un enjeu d'articulation entre le juge administratif classique, dont le juge financier fait partie comme vous le rappelez, et d'autres acteurs.

Pour terminer ce panorama des enjeux actuels, je donne maintenant la parole à Madame Muriel Heller, conseillère juridique au service juridique de la Commission européenne qui va nous parler de la dimension européenne, non vue par des juges nationaux membres de l'Union européenne, mais par l'Union européenne elle-même ; et il est vrai que cette dimension-là existe, notamment lorsqu'est en jeu l'application du droit de l'Union et qu'il s'agit d'assurer l'exécution de décisions de justice qui mettent en œuvre le droit de l'Union. Madame Heller vous avez la parole.

Muriel Heller

*Conseillère juridique à la Commission européenne,
service juridique équipe Institutions*

L'exécution des arrêts en manquement de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et l'outil des sanctions financières

La problématique de l'exécution est aussi une préoccupation de l'Union européenne en ce qui concerne les arrêts de la Cour de justice.

Comme le rappelait récemment la Commission européenne dans une communication sur les sanctions financières dans les procédures d'infraction : « *tous cas de non-exécution persistante d'un arrêt de la Cour par un État membre indépendamment de toute circonstance aggravante porte atteinte au principe de légalité dans une communauté de droit et doit faire l'objet d'une sanction effective* »²³⁹.

²³⁹ Communication de la Commission, « Sanctions financières dans les procédures d'infraction », in *JOUE*, C2 du 4 janvier 2023, p. 1 et suiv., notamment point 4.1, p. 9.



Cette présentation portera sur les procédures d'infraction puisque la Commission, en tant que gardienne des traités, veille au respect du droit de l'Union, mais aussi, à travers cette procédure, à l'exécution et au respect des arrêts de la Cour de justice de Luxembourg.

J'aborderai tout particulièrement les sanctions financières, un outil pour inciter à cette exécution et qui a été renforcé au fil du temps, aussi bien dans les traités que dans la pratique de la Commission européenne et de la jurisprudence de la Cour de Justice.

1. Le droit des traités

Au début, aucune sanction financière n'était prévue pour inciter à l'exécution des arrêts de la Cour de justice dans les traités. Ce n'est que par le Traité de Maastricht, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, qu'a été ajouté un second paragraphe à l'article 171 CE de l'époque. Ce paragraphe introduit la possibilité pour la Commission, dans la procédure de « manquement sur manquement », c'est-à-dire lorsque la Cour a rendu un précédent arrêt constatant la violation, d'assortir sa demande de sommes forfaitaires ou d'astreintes – et l'on peut souligner l'utilisation du mot « ou ».

Dans le Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, cet outil a encore été renforcé, fort du constat qu'il s'agissait d'un outil puissant et efficace pour inciter de manière renforcée à la mise en œuvre des arrêts. Cela a été renforcé à l'article 260 paragraphes 2 et 3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : d'une part, dans cette procédure qui existe déjà de « manquement sur manquement », l'article 260 paragraphe 2 actuel a raccourci la procédure : il n'y a plus deux étapes précontentieuses, à savoir la lettre de mise en demeure et l'avis motivé, mais plus qu'une seule : la lettre de mise en demeure. En l'absence de mise en conformité par l'État membre, la Commission pourra saisir directement la Cour de justice, après l'envoi de la lettre de mise en demeure et en cas d'absence de réponse ou de réponse non satisfaisante de la part de l'État membre, en demandant aussi des sanctions financières.

Mais d'autre part, ce qui est véritablement novateur dans le Traité de Lisbonne, c'est l'article 260 paragraphe 3 qui introduit la possibilité de demander des sanctions financières lors de la première saisine de la Cour de justice, sans qu'un arrêt ait déjà été prononcé constatant le manquement. Cette possibilité, limitée, a été introduite pour une infraction particulière : la non-communication des mesures de transposition d'une directive législative. Il s'agit d'un raccourci très important pour ce type d'infraction relativement fréquent. La particularité de la demande de sanctions financières dans le cadre de cette procédure est que le TFUE indique que la Cour ne pourra que se prononcer « dans la limite du montant indiqué par la Commission ».

2. L'évolution jurisprudentielle et la pratique de la Commission

Tout d'abord un constat : le TFUE ne dit pas dans quel délai l'exécution d'un arrêt doit avoir lieu. Toutefois, depuis des arrêts des années 1980, la Cour de justice



en jurisprudence constante constate : « *l'intérêt qui s'attache à une application immédiate et uniforme du droit communautaire exige que cette exécution soit entamée immédiatement et aboutisse dans des délais aussi brefs que possible* »²⁴⁰.

Au sujet des sanctions financières dans les procédures en manquement, la Commission a toujours estimé qu'il lui fallait développer une méthode de calcul et la rendre publique, afin de garantir la transparence, la prévisibilité et aussi la proportionnalité des sanctions demandées. Le contenu de la méthode de calcul fera l'objet de quelques indications en fin de présentation.

Suite au Traité de Maastricht, en 1996 et 1997, la Commission a adopté deux communications sur le calcul des sanctions financières²⁴¹ en indiquant qu'*a priori*, l'astreinte semblait être l'instrument le plus approprié. La Commission indiquait qu'elle ne demanderait à la Cour, en la saisissant dans les procédures de « manquement sur manquement », de ne prononcer qu'une astreinte. Pour rappel, la somme forfaitaire porte sur une période antérieure à l'arrêt, alors que l'astreinte couvre la période postérieure au prononcé de l'arrêt. Il n'y a donc pas de chevauchement au niveau temporel de ses sanctions financières. En application de cette pratique, quelques arrêts ont été prononcés.

Puis intervient l'arrêt du 12 juillet 2005 *Commission contre France*²⁴² concernant la pêche et les petits poissons sous taille : une infraction qui perdurait depuis presque une décennie. Dans cet arrêt, la Cour a non seulement décidé une astreinte de 57 millions par chaque période de six mois, mais aussi une somme forfaitaire de 20 millions. Finalement, le « ou » s'est transformé en un « et », et la CJUE constate que le cumul est possible. Les explications de la Cour sont intéressantes à plusieurs égards puisqu'elles soulignent l'objectif de ces sanctions qui est « *d'exercer une contrainte économique qui incite l'État membre à mettre fin au manquement constaté* »²⁴³.

La Commission a immédiatement réagi à cette nouveauté jurisprudentielle et en a tiré les conséquences dans sa nouvelle communication de 2005²⁴⁴. Elle y informait que dorénavant dans les saisines de la CJUE, la Commission demanderait une somme forfaitaire et une astreinte.

La conséquence directe de ce cumul des deux sanctions financières prévues par le TFUE est que la Commission ne se désistara plus de l'instance, même si l'État membre a mis fin à l'infraction, puisqu'elle maintiendra toujours sa demande de somme forfaitaire. Environ quarante-cinq arrêts se sont succédés depuis, certains sont encore en cours d'exécution, notamment des cas concernant de nombreuses décharges illégales, le traitement des eaux urbaines résiduaires ou, par exemple, en lien avec le dépassement des valeurs limites de la qualité de l'air ; infractions

240 Voir par exemple : CJCE, 13 juillet 1988, *Commission c. France*, aff. C-169/87, att. 14 ; et CJCE, 7 mars 1996, *Commission c. France*, aff. C-334/94, att. 31.

241 Communication concernant la mise en œuvre de l'article 171 du traité, in *JOUE*, C 242/6 du 21 août 1996 ; Communication de la Commission - Méthode de calcul de l'astreinte prévue à l'article 171 du Traité CE, in *JOUE* C 63/2 du 28 février 1997.

242 CJUE, 12 juillet 2005, *Commission c. République française*, aff. C-304/02.

243 CJUE, 12 juillet 2005, *Commission c. République française*, aff. C-304/02, att. 91.

244 Communication de la Commission - Mise en œuvre de l'article 228 du traité CE, SEC (2005)1658.



qui ont été évoquées précédemment au cours des diverses présentations de ce colloque.

En ce qui concerne la pratique au niveau du nouvel article 260 paragraphe 3 du TFUE dans les cas de non-communication, l'approche de la Commission a été semblable à celle suivie après le traité de Maastricht, une approche prudente. En 2010, elle a adopté une communication qui a à nouveau indiqué qu'*a priori*, la Commission ne demanderait au stade de la première saisine de la CJUE qu'une astreinte estimant que ce serait à nouveau la sanction financière la plus appropriée dans un premier temps.

La conséquence de cette pratique est que la Commission allait se désister du moment qu'elle estime que les mesures de transpositions notifiées à la Commission sont complètes. Cela a abouti à se désister parfois même à quelques jours du prononcé de l'arrêt, notamment dans une affaire²⁴⁵ où l'on pressentait que l'arrêt était déjà proche du prononcé. Cette politique en matière d'infraction et stratégie a été réévaluée dans la communication en 2017²⁴⁶ au vu de nombreuses affaires de transposition tardive. La Commission a fait évoluer sa pratique en indiquant qu'elle demanderait dorénavant, comme dans les procédures au titre de l'article 260 paragraphe 2 du TFUE, une somme forfaitaire et une astreinte ; ce qui entraîne la même conséquence que dans les procédures en vertu de l'article 260 (2) du TFUE, à savoir que la Commission ne se désistera plus en cas de communication tardive des mesures de transposition d'une directive législative que la Commission estime être complète.

Le premier arrêt dans ces affaires a été prononcé dans l'affaire *Commission c. Belgique* du 8 juillet 2019²⁴⁷ regroupant dix États membres soutenant la Belgique contre la Commission puisqu'il y avait de nombreuses questions juridiques à clarifier.

3. Les sanctions financières dans le référé (dans le cadre de la procédure en manquement)

Il y a lieu d'examiner de plus près une autre évolution jurisprudentielle concernant les astreintes en référé. Le TFUE prévoit la possibilité de demander des mesures provisoires au titre de l'article 279 qui indique ce qui suit : « *Dans les affaires dont elle est saisie, la Cour de justice de l'Union européenne peut prescrire les mesures provisoires nécessaires* ».

Dans une première affaire *Bialowieska*²⁴⁸ concernant la protection d'un site Natura 2000 en Pologne, la Commission a assorti sa saisine d'une demande en référé, réclamant notamment que cesse l'abattage d'arbres centenaires. Lors de l'audience de ce référé, la possibilité de demander des astreintes s'est dégagée.

245 Affaire C-320/13, *Commission c. Pologne* : seule ont été rendues les conclusions de l'avocat général, l'affaire ayant été radiée par la suite par ordonnance de la Cour du 30 mars 2015 suite au désistement de la Commission.

246 Communication de la Commission, « Le droit de l'UE : une meilleure application pour de meilleurs résultats », in *JOUE* C 18 du 19 janvier 2017, p. 10 et suiv.

247 CJUE, 8 juillet 2019, *Commission européenne c. Belgique*, aff. C-543/17.

248 CJUE, ordonnance du 20 novembre 2017, *Commission c. Pologne*, aff. C-441/17 R.



La Commission a immédiatement réagi et complété sa demande en référé en ce sens. L'ordonnance de la Cour en grande chambre a, par la suite, confirmé dans son ordonnance²⁴⁹ qu'il était possible de demander une astreinte dans cette procédure en référé. Elle a indiqué que l'astreinte s'élèverait à au moins 100 000 euros par jour dans cette affaire, mais a réservé sa décision finale²⁵⁰. En fin de compte dans cette affaire il n'y a pas eu de prononcé d'astreinte.

Il est intéressant de relever la justification de la Cour concernant les astreintes en référé. Elle souligne que c'est un moyen de renforcer l'efficacité des mesures provisoires, et de garantir l'application effective du droit de l'Union laquelle est inhérente à la valeur de l'État de droit consacrée à l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE) et sur laquelle l'Union est fondée. Il s'agit donc, comme la Cour le dit, d'une mesure accessoire aux référés²⁵¹.

Dans ce contexte, il faut mentionner deux autres procédures en référé qui, cette fois, ont donné lieu à des astreintes très importantes.

La première concernait l'activité d'extraction de la mine de lignite de Turow dans le cadre d'une procédure d'infraction, relativement rare, à savoir une procédure d'infraction initiée par un État membre contre un autre : il s'agissait de la République tchèque contre la Pologne. L'affaire au fond portait sur la prolongation de l'autorisation d'extraction, sans avoir procédé à une évaluation des incidences sur l'environnement.

Dans cette affaire, la Cour a pris un certain nombre de décisions successives. Il y a eu une première ordonnance en référé ordonnant que cesse ces activités d'extraction. Cette ordonnance de référé n'ayant pas été suivie d'effets, quelques mois plus tard, il y a eu une deuxième demande en référé. Cette fois-ci, la Cour a imposé une astreinte de 500 000 euros par jour, afin d'inciter au respect de son ordonnance. Quelques mois plus tard, cette affaire a été radiée puisqu'un accord à l'amiable est intervenu entre la République tchèque et la Pologne²⁵².

La dernière affaire est un référé qui concerne la chambre disciplinaire des juges, l'indépendance des juges par rapport à la réforme judiciaire en Pologne, dans le cadre de laquelle la Commission demandait de prendre certaines mesures en référé. N'ayant pas été suivi d'effets par l'État membre concerné, une seconde demande a été introduite auprès de la Cour accompagnant sa demande de référé d'une demande d'imposition d'une astreinte. La vice-présidente de la Cour a imposé une astreinte en octobre 2021 d'un million d'euros par jour²⁵³. Ce n'est qu'en avril de l'année 2023 que cette astreinte a été réduite à 500 000 euros par jour²⁵⁴. L'arrêt au fond a été rendu le 5 juin 2023²⁵⁵. La Cour constate la violation et donc l'infraction. Cet arrêt au fond a aussi eu comme conséquence de mettre immédiatement fin à

249 *Ibid.*, att. 89 et suiv., en particulier att. 100.

250 *Ibid.*

251 *Ibid.*, att. 102 et 108.

252 CJUE, ordonnance du 21 mai 2021, aff. C-121/21 R ; et CJUE, ordonnance du 20 septembre 2021, aff. C-121/21 R ; et CJUE, ordonnance du 4 février 2022, aff. C-121/21.

253 CJUE, ordonnance du 27 octobre 2021, *Commission c. Pologne*, aff. C-204/21 R.

254 CJUE, ordonnance du 21 avril 2023, aff. C-204/21 R.

255 CJUE, 5 juin 2023, *Commission c. Pologne*, aff. C-204/21.



l'obligation de paiement de l'astreinte. Cela peut paraître surprenant à première vue, mais cela s'explique du fait que c'est la première fois que la Cour constate la violation. Elle va donc fixer pour la première fois les obligations qui incombent à l'État membre de manière contraignante dans son arrêt. Après ce premier arrêt en manquement, le dialogue entre la Commission et l'État membre va se poursuivre sur la base de l'arrêt en vue de son exécution.

4. La méthode de calcul de la Commission

Je terminerai mon intervention avec quelques informations sur la manière dont la Commission calcule les sanctions financières qu'elle propose, dans ses saisines de la Cour de justice dans les procédures en manquement. Cela ressort des communications successives²⁵⁶. La Commission se fonde sur différents critères, notamment la gravité, prenant en compte les circonstances aggravantes et atténuantes, la durée et également un facteur reflétant la capacité de paiement. Dans le contexte de ce dernier critère, auparavant, la Commission se fondait sur le PIB de l'État membre et sur son poids institutionnel reflété par le nombre de sièges au Parlement européen. Dans une affaire relativement récente *Commission c. Grèce* du 20 janvier 2022²⁵⁷, la Cour a relevé que ce critère du poids institutionnel ne paraissait plus pertinent pour établir le facteur de capacité de paiement d'un État membre. La Commission en a donc tiré les conséquences et a adopté une nouvelle communication²⁵⁸. Dorénavant, la Commission se fonde essentiellement sur le PIB et prend en compte, à titre subsidiaire, la population de l'État membre, ce qui permet d'introduire un élément de stabilité.

Du point de vue de la Commission, il apparaît évident que les sanctions financières doivent être dissuasives et efficaces, c'est-à-dire suffisamment élevées pour inciter à mettre fin à l'infraction. La somme demandée doit être supérieure au bénéfice que l'État membre pourrait retirer de l'infraction en n'y mettant pas fin et en maintenant le *statu quo* infractionnel. En d'autres termes, cela doit être plus cher de payer l'astreinte que de se mettre en conformité. L'élément dissuasif est aussi important pour éviter une récidive. C'est aussi la raison pour laquelle une somme forfaitaire minimale est prévue et calculée pour chaque État membre, parce que l'on considère qu'en dessous de cette somme le caractère dissuasif ne serait plus assuré. Pour donner un ordre de grandeur, pour la France, la somme forfaitaire minimale est actuellement de 12 460 000 euros.

Les sanctions doivent aussi être proportionnelles. Pour tenir compte de ce principe, la Commission propose parfois des formules d'astreinte dégressive sur certaines périodes pour tenir compte du progrès de l'État membre. Cela a le plus souvent été proposé pour des infractions concernant, par exemple, des dizaines ou des centaines de décharges illégales, des infractions relatives au traitement des eaux urbaines résiduaires ou encore à la qualité de l'air.

256 Voir le récapitulatif, Annexe II à la communication de la Commission, « Sanctions financières dans les procédures d'infraction », in *JOUE* C 2 du 4 janvier 2023, p. 1 et suiv.

257 CJUE, 20 janvier 2022, *Commission c. Grèce*, aff. C-51/20.

258 Communication de la Commission, « Sanctions financières dans les procédures d'infraction », in *JOUE* C 2 du 4 janvier 2023, p. 1 et suiv.



En conclusion, l'objectif de la Commission en tant que gardienne des traités est que le droit de l'Union soit appliqué pour déployer tous ses effets et que les arrêts de la CJUE soient respectés. Les sanctions financières ne sont donc jamais un but en soi, mais uniquement un outil qui s'est avéré efficace pour renforcer l'incitation à exécuter un arrêt de la Cour de justice et respecter le droit de l'Union.

Fabien Raynaud

*Président adjoint de la section du rapport et des études,
modérateur de la table ronde*

Merci beaucoup Mme Heller pour cette présentation très riche qui rencontre des échos dans les situations que l'on peut vivre au plan national.

Avant de donner la parole au public, je souhaiterais laisser la possibilité à la tribune de réagir sur plusieurs éléments qui ont été évoqués, notamment les pistes d'amélioration du système, ou encore les perspectives, que rappelait M. Groper, sur l'articulation avec le juge financier. Qui veut réagir ?

Luc Derepas

Président de la cour administrative d'appel de Bordeaux

Les pistes évoquées par M. Groper sont très intéressantes, pour nous, pour traiter certains des cas pathologiques que nous avons rencontrés ; et l'une des premières choses que je ferai en rentrant à la cour sera de vérifier que nous avons bien notifié au Parquet général de la Cour des comptes les arrêts dont il s'agit.

Pour le reste, j'ai été très captivé par la dernière intervention, car elle nous permet de réfléchir en miroir à nos propres procédures. Je retiens de ce qu'a dit Mme Heller que tant la Commission que la CJUE appliquent ces règles avec beaucoup plus de souplesse que nous ne le faisons au plan national, ce qui peut, dans certains cas, conduire à des résultats un peu surprenants. L'exemple qu'elle a cité de la Pologne ne tombe pas complètement sous le sens : remettre les compteurs à zéro une fois que l'on a défini les mesures à prendre, pour ensuite voir s'il y a lieu de liquider véritablement une astreinte, si j'ai bien compris le dispositif ; mais il est vrai que l'on est dans une situation de négociations à la fois juridique et politique, et l'on peut considérer que c'est une souplesse qui peut se justifier à cet égard-là.

En revanche, de notre côté, je crois que nous en restons à une application très rigide de la règle sans donner au dispositif d'injonctions et d'astreintes la portée punitive qu'il peut peut-être avoir en droit européen, ni sans l'assouplir excessivement au regard des considérations liées au contexte de l'affaire. Je crois que cela tient à des cultures juridiques différentes, au fait que le juge national applique la règle enserrée dans un nombre de critères assez précis et ne se sent pas d'assumer une interprétation plus souple ou plus répressive dans certaines situations. Cette confrontation avec le droit européen a donc été particulièrement intéressante.

Fabien Raynaud

*Président adjoint de la section du rapport et des études,
modérateur de la table ronde*

Y a-t-il d'autres réactions à propos de cette logique de repartir du bon pied ? C'est un peu ce qu'a fait le Conseil d'État dans l'affaire *Association Les Amis de la Terre*, car lorsque l'assemblée s'était prononcée le 10 juillet 2020²⁵⁹, deux ans et demi d'inexécution étaient déjà à déplorer depuis la première décision du 12 juillet 2017²⁶⁰ ; dès lors en 2020 l'assemblée a estimé qu'il fallait remettre les compteurs à zéro. L'on avait sorti l'arme de l'astreinte, et précisé, peut-être davantage que dans la première décision, ce qui était attendu.

Régis Froger

Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

J'ai une question à contre-courant de ce qui a été précisé. Dans certaines hypothèses où la décision n'est pas immédiatement exécutée parce que l'on exerce une voie de recours, si on l'exécute, il n'y a plus d'objet, et ce sera irréversible.

Certes, il existe des procédures de sursis, mais elles ne sont pas assez rapides, notamment si l'exécution doit être immédiate. L'on ne sait pas si dans cette hypothèse une réforme des textes est à prévoir : dire, par exemple, que dans tel ou tel domaine existe un effet suspensif, ou un accord tacite. Je pense à l'injonction de communication du document administratif. Si un pourvoi est fait et que je communique le document, le pourvoi ne va pas servir à grand-chose. Je ne sais pas s'il existe une tolérance dans ces hypothèses, ou un accord tacite pour dire que ce ne sera pas exécuté tant que l'on n'aura pas examiné les voies de recours.

Fabien Raynaud

*Président adjoint de la section du rapport et des études,
modérateur de la table ronde*

Je dirais, et cela a été souligné dans la première partie du colloque, que le juge administratif est traditionnellement marqué par son réalisme. Il essaie de faire en sorte que les décisions qu'il rend ne mettent pas l'administration dans une situation impossible. La professeure Gonod nous a rappelé que, lors des débats de 1962-1963, certains se fondaient même sur cette idée du réalisme du juge administratif pour ne pas vouloir mettre les mains dans le cambouis de l'exécution. L'on voit que maintenant l'on est très loin, et c'est heureux, de cette situation.

Encore une fois, je remercie tous nos intervenants pour la richesse de leurs propos et donne la parole au public pour un échange de questions/réponses.

259 CE, Ass., 10 juillet 2020, *Association Les amis de la Terre e. a.*, n° 428409.

260 CE, chr, 12 juillet 2017, *Association Les amis de la Terre*, n° 394254.



Échanges avec la salle

Question du public

Beaucoup de secteurs rencontrent des difficultés d'exécution des décisions de justice, qu'il s'agisse de mesures d'ampleur ou toutes simples. Dans ce contexte, pourrait-on concevoir un dispositif assoupli qui tiendrait compte du type d'injonction pour mieux suivre les plus importantes ? Et est-il possible d'informer le requérant de ce que l'administration engage pour exécuter les injonctions obtenues, surtout lorsque le Conseil d'État laisse à celle-ci la faculté de prendre d'autres mesures que celles qu'il a prescrites ?

Question du public

L'on a beaucoup évoqué les décisions-phares, mais n'a-t-on pas minimisé les problèmes du quotidien, notamment les petites décisions qui ne sont petites que pour le juge, mais pas pour le justiciable. Dans ce contexte, ne doit-on pas s'interroger sur une certaine forme de renoncement des justiciables à obtenir l'exécution totale ou partielle d'une décision dès qu'ils obtiennent le remboursement des frais irrépétibles ? Par ailleurs, ne pourrait-on pas être plus efficace sur les condamnations pécuniaires si on les considérait comme recevables en phase administrative ? Et pourquoi le juge ne pourrait-il pas saisir lui-même le comptable ou l'ordonnateur au titre de la phase administrative ?

Florent Blanco

Ce n'est pas tant pour répondre que pour réagir à mon tour à ce qui a été dit ce matin, faute d'avoir pu le faire alors. Je pense qu'il y a une réflexion à mener sur l'efficacité de l'injonction. Je fais cette remarque dans une perspective historique. Dans les débats doctrinaux très anciens autour de la reconnaissance d'un pouvoir d'injonction au profit du juge administratif, bien avant la loi du 8 février 1995, des voix s'élevaient alors pour mettre en garde contre des espoirs jugés chimériques. Et il apparaissait alors, aux yeux de certains, que si le juge administratif ne s'octroyait pas ce pouvoir d'injonction de manière prétorienne, c'était par peur de ne pas être suivi dans l'injonction, avec cette idée que ne pas être suivi dans l'injonction était sans doute bien plus grave que de ne pas être suivi dans l'annulation, que le crédit du juge en souffrirait grandement dans ce cas-là²⁶¹. Ces réflexions historiques sont sans doute à mettre en perspective avec ce que l'on constate aujourd'hui, car l'on voit bien que des injonctions ne sont pas suivies d'effet, ce qui interroge de ce point de vue.

261 Voir en ce sens : J. Rivero, « Le Huron au Palais- Royal, ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », in *Dalloz*, 1962, chron., pp. 37-40 (p. 38) ; R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, éd. Montchrestien, Paris, 2008, 13^e éd., p. 990.

Je me permets sur ce point de citer les mots de Prosper Weil, qui, dans sa thèse de doctorat datant de 1952, un peu à l'encontre du courant dominant (favorable à la reconnaissance d'un pouvoir d'enjoindre)²⁶², considérait le procédé de l'injonction comme inutile, faute pour le juge administratif de pouvoir en assurer le respect : « (...) supposons que le Conseil d'État procède à de véritables injonctions, qu'il ordonne à l'administration telle ou telle mesure. De deux choses l'une (...) : ou bien l'administration obéit, et alors tout est parfait ; ou bien elle s'y refuse, et alors que va-t-il se passer ? Rien de plus que dans la pratique actuelle de l'annulation sans injonction : on ne voit pas le Conseil d'État envoyer la police pour obliger un fonctionnaire à signer tel arrêté, un ministre à prendre tel décret ; ou bien les conseillers d'État vont-ils se transporter dans les bureaux administratifs, confectionner les mesures ordonnées de leurs propres mains, et y apposer eux-mêmes les cachets administratifs, tout cela après avoir chassé les fonctionnaires normaux de leurs locaux ? Tant qu'on ne voudra pas aboutir à ces conséquences absurdes, il faudra reconnaître que l'injonction n'aurait guère plus d'efficacité que l'annulation pure et simple. Tout au plus aurait-elle, peut-être, un effet d'intimidation : on avouera que ce serait un résultat bien pauvre pour un tel revirement de jurisprudence. C'est pourquoi nous ne voyons pas l'intérêt des suggestions doctrinales tendant à faire utiliser par le Conseil d'État le procédé de l'injonction »²⁶³. Ces propos méritent je crois d'être rappelés, alors que, on le voit, certaines injonctions ne sont pas suivies d'effet.

Une dernière petite remarque, à propos de ce qui a été dit ce matin : j'ai écouté avec intérêt l'exposé des modèles étrangers, qui, parfois, conduisent à reconnaître un pouvoir de substitution au profit du juge en cas d'inexécution avérée. Si cette évolution semble, vue d'ici, bien peu orthodoxe, certaines propositions doctrinales en France allaient parfois en ce sens, puisqu'elles préconisaient la mise en œuvre par le juge administratif d'un véritable pouvoir de substitution dans les hypothèses dans lesquelles l'administration est en stricte situation de compétence liée. Je pense notamment à la thèse de Lino Di Qual, qui justifiait ainsi l'accroissement souhaitable des pouvoirs du juge dans une telle hypothèse²⁶⁴. Des auteurs aussi éminents que Jèze et Hauriou se montraient également favorables à la mise en œuvre par le juge administratif d'un véritable

262 Voir par exemple : A. Mathiot, note sous CE, sect., 22 juillet 1949, *Société des automobiles Berliet et Cie* et CE, sect., 28 décembre 1949, *Société anonyme des automobiles Berliet*, Sirey, 1951, III, pp. 1-7 (p. 6) ; R.-E. Charlier, « La technique de notre droit public est-elle appropriée à sa fonction ? », in *EDCE*, 1951, pp. 32-63 (p. 45) ; J. Rivero, « Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits », in *Mélanges Jean Dabin*, éd. Sirey, Bruxelles/Paris, 1963, tome 2, pp. 813-836 (p. 831) ; R.-G. Schwartzberg, *L'autorité de chose décidée*, éd. LGDJ, Paris, 1969, p. 171 ; M. Waline, note sous CE, 23 janvier 1970, *Ministre d'État, chargé des affaires sociales contre Amoros*, in *RDP*, 1970, pp. 1035-1040 (p. 1040) ; M. Gjidara, *La fonction administrative contentieuse. Étude de science administrative*, éd. LGDJ, Paris, 1972, pp. 316-318.

263 P. Weil, *Les conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir*, thèse, Paris, Jouvé et C^e éditeurs, 1952, p. 60.

264 L. Di Qual, *La compétence liée*, éd. LGDJ, Paris, 1964, spéc. p. 547 et suiv. Ainsi que l'auteur le souligne lui-même (p. 547), « lorsque l'administration est investie d'une compétence liée (...) et d'une compétence liée ne comportant aucune difficulté d'appréciation, tous les arguments invoqués, contre l'octroi d'amples pouvoirs au juge, tombent d'eux-mêmes ».

*pouvoir de substitution en cas de compétence liée de l'administration*²⁶⁵. Devant ces exemples étrangers et ces réflexions doctrinales, cette question mériterait peut-être d'être remise au goût du jour. Demain, la substitution serait ainsi l'arme ultime dans l'hypothèse où l'injonction ne serait pas suivie d'effets.

Fabien Raynaud

Président adjoint de la section du rapport et des études,
modérateur de la table ronde

Merci beaucoup M. le professeur. Nous allons nous arrêter sur ces perspectives à la fois intéressantes et inquiétantes, notre système n'étant pas habitué au pouvoir de substitution, car nous sommes arrivés à la fin de notre séance.

Je souhaiterais à nouveau remercier tous les participants à cette table ronde pour la richesse de leurs propos. Durant nos échanges, un certain nombre de pistes ont été citées. J'en ai relevé plusieurs : l'importance de l'astreinte, voire de l'astreinte préventive, et son montant ; la question spécifique de l'exécution des référés, qui a été bien accentuée, laquelle appelle une réflexion de notre part ; la question des condamnations à une somme d'argent ; et l'articulation entre le juge administratif classique et le juge financier soulignée par M. Groper.

Je cède maintenant la parole à la présidente de Boisdeffre et au président Delaporte qui vont conclure à deux voix.

265 Voir : G. Jèze, note sous CE, 20 janvier 1905, *d'Uston de Villeréglan*, in *RDP*, 1905, pp. 105-113 (pp. 110-111, note n° 3) ; M. Hauriou, note sous CE, 5 février 1909, *Société de Saint-Vincent de Paul, de Saint-Sever*, CE, 9 juillet 1909, *Société de secours mutuels la Blinoise*, CE, 7 août 1909, *Société de secours mutuels du Sacré-Cœur, à Montauban*, CE, 19 novembre 1909, *Société de secours mutuels de Notre-Dame de Mazères*, CE, 3 février 1911, *De Hillerin*, in *Sirey*, 1912, III, pp. 17-19 (p. 19).



Martine de Boisdeffre

Présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État, présidente du Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative

Titulaire d'une maîtrise d'histoire, diplômée de l'Institut d'études politiques de Paris, Martine de Boisdeffre est ancienne élève de l'École normale supérieure de Sèvres (1976-1980) et de l'École nationale d'administration (ENA, promotion « Solidarité », 1983). Auditrice, puis maître des requêtes (1986) au Conseil d'État, elle a été par ailleurs maître de conférence à l'Institut d'études politiques de Paris (1984-1988). Elle a ensuite été secrétaire générale du Comité national d'éthique (1985-1992), et rapporteure générale des travaux du Conseil d'État sur les sciences de la vie (1988). Nommée chargée de mission à la mission interministérielle pour l'Europe centrale et orientale en 1990, elle a ensuite été conseillère technique au cabinet de la ministre déléguée chargée des affaires européennes (1990-1993). De retour au Conseil d'État, elle a été secrétaire générale adjointe (1994-1995), puis secrétaire générale de l'Institution (1995-2001). Elle est nommée conseillère d'État en 1998. Elle est présidente du Conseil d'administration de l'Institution nationale des Invalides depuis 2000. Elle a également été membre du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire. De 2001 à 2010, elle a été directrice des Archives de France. De 2010 à 2017, elle a été présidente de la Cour administrative d'appel de Versailles. Elle préside, depuis 2013, le Comité d'histoire du Conseil d'État et de la juridiction administrative. Elle est en outre membre du Conseil d'administration de la Fondation Charles de Gaulle et ancien membre du Conseil d'administration de l'École normale supérieure d'Ulm-Sèvres. Elle est, depuis le 14 mars 2017, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État. Elle a été nommée commissaire aux comptes du conseil d'administration de l'ACA-Europe en mai 2018.

Mesdames, Messieurs les présidents,
Mesdames, Messieurs les membres des juridictions administratives européennes,
Mesdames et Messieurs,
Chers collègues,

De ce colloque très riche, je souhaiterais tirer les premières conclusions d'un point de vue interne et également externe. Ce qui nous a paru intéressant au président Delaporte et moi est aussi que le président de la Cour administrative de Luxembourg puisse apporter un regard décentré et un point de vue véritablement de l'extérieur.

Auparavant, je souhaiterais remercier très chaleureusement M. Pascal Trouilly, le délégué à l'exécution au sein de la section du rapport et des études, et toute son équipe, notamment Mme Sylvie Guillemain, le comité scientifique *ad hoc* qui a conçu ce colloque, composé du président de la cour administrative d'appel de Bordeaux, M. Luc Derepas, du président adjoint de la section du rapport et des études, M. Fabien Raynaud, de la professeure Pascale Gonod et de la directrice de la bibliothèque et des archives, Claire Sibille de Grimouard, qui n'est autre que le bras armé du Comité d'histoire ; et j'associerai également à ces remerciements les membres du Comité d'histoire que je vois dans la salle, MM. Pierre Fanachi et Jean Barthélémy, car le Comité d'histoire s'est penché sur ce colloque et en a enrichi parfois la composition et le contenu. Comité d'histoire qui concerne, vous le savez, le Conseil d'État et la juridiction administrative, dont l'objet est bien sûr de développer la recherche sur l'histoire du Conseil d'État, de la juridiction administrative et du droit public, mais qui s'est également fixé pour mission de célébrer les anniversaires importants. Avec un travail sur les sources que Pascale Gonod, qui est également membre du Comité d'histoire, a vraiment, et je l'en remercie, parfaitement réalisé ; son intervention historique était tout à fait intéressante.

Je voudrais, enfin, remercier chaleureusement mes amis et collègues, le président de la Cour administrative de Luxembourg qui fait double travail, car il intervient deux fois aujourd'hui, la présidente du Conseil d'État de Belgique, les membres des Conseils d'État de Belgique et d'Italie et de la Cour administrative fédérale d'Allemagne dont les interventions, j'y reviendrai, ont été tout à fait utiles.

Qui aurait imaginé que la communauté juridique évoquerait, soixante ans après, la réforme du Conseil d'État par le décret n° 63-766 du 30 juillet 1963 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'État, afin d'en célébrer l'apport à la mission d'exécution des décisions du juge administratif ? Je retire de l'intervention de Pascale Gonod que sans doute le professeur Rivero et le président Guy Braibant, dont les capacités visionnaires respectives sont incontestables, y auraient peut-être pensé et l'ont peut-être quelque part prévu.

L'entreprise était ambitieuse comme nous l'ont montré les très riches interventions dont je remercie tous les auteurs, car en soixante ans la mission de l'exécution par l'administration des décisions rendues par le juge administratif a considérablement évolué.

Je voudrais pour ma part insister sur quatre points :

- premièrement, l'exécution des décisions du juge administratif répond à une exigence, et à une exigence tout à fait actuelle et croissante de la part des justiciables (1) ;
- deuxièmement, la mission d'exécution des décisions du juge administratif a connu en soixante ans un triple mouvement : le renforcement des pouvoirs du juge, l'extension de la mission d'exécution dans sa phase administrative et la déconcentration des procédures d'exécution (2) ;



- troisièmement, la mission d'exécution doit aujourd'hui répondre à un double enjeu : s'adapter aux nouveaux contentieux, aux nouvelles attentes, mais, c'est certain pour nous, s'adapter et exécuter autrement, toujours mieux, mais sans administrer (3) ;

- enfin, quatrième, et je voudrais ainsi passer la parole, je l'espère de façon habile, au président Delaporte, en terminant sur le cadre européen. Nous avons vu émerger, d'une part, le cadre du droit de l'Union européenne avec l'intervention de la conseillère juridique de la Commission qui était tout à fait passionnante, et puis il y a le droit comparatif européen qui nous a permis de découvrir d'autres systèmes différents.

* *
*

1. Tout d'abord, l'exécution des décisions du juge administratif répond à une exigence d'effectivité de la part des justiciables et constitue l'un des éléments qui fondent la confiance de ceux-ci dans la justice. On l'a dit, notamment le président Derepas, l'exécution de la décision juridictionnelle n'est pas, ou n'est plus, le simple accessoire du procès, elle lui est consubstantielle et elle concourt à l'efficacité et à la qualité de la justice rendue. Elle est devenue, me semble-t-il en France, une préoccupation majeure du requérant et du juge administratif, précédant même les exigences du droit européen²⁶⁶ et les exigences constitutionnelles²⁶⁷ en matière de droit au recours. Il est frappant de noter que les articles 58 et 59 du décret du 30 juillet 1963 ont anticipé cette demande : quand on se reporte soixante ans en arrière, finalement, la mise en place de cette aide à l'exécution dans le contexte qui nous a été rappelé, puis sa progressive évolution comme nous l'a décrite Gilles Bardou ont remarquablement anticipé cela et préparé le terrain.

Cette exigence d'effectivité de la justice administrative reste d'une très grande actualité, l'étude annuelle de 2023 du Conseil d'État consacrée au dernier kilomètre des politiques publiques l'a récemment rappelé²⁶⁸. Nous avons en effet redit que le dernier kilomètre ou les derniers mètres, dites-le comme vous le souhaitez, des décisions du juge administratif, était l'exécution de ses décisions.

Et nous avons fait une proposition à cet égard, la proposition numéro 12, qui porte spécifiquement sur l'exécution des décisions de justice. Elle recommande

266 Effet utile des recours (CJCE, 19 juin 1990, *Secretary of State for transports v. Factortame Ltd*, aff. C-213/89 ; exigences du droit à un procès équitable et à ce qu'une demande soit traitée dans un délai raisonnable (CEDH, 19 mars 1997, *Hornsby c. Grèce*, n° 18357/91) ; « l'exécution d'un jugement ou d'un arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit être considérée comme faisant partie intégrante du procès » (CEDH, 18 juin 2002, *Stella et Fédération nationale des familles de France c. France*, n° 45574/99) ; le droit au procès équitable « serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un État contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie » rappelle fréquemment la Cour (CEDH, 4 octobre 2022, *Gin c. Turquie*, n° 41747/10 ; CEDH, 20 septembre 2022, *Mehmet Taner c. Turquie*, n° 51470/15).

267 Le droit des personnes à exercer un recours juridictionnel effectif comprend celui d'obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles (décision n° 2014-455 QPC du 6 mars 2015).

268 Conseil d'État, *L'usager, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique*, étude annuelle 2023, disponible sur : <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/l-usager-du-premier-au-dernier-kilometre-un-enjeu-d-efficacite-de-l-action-publique-et-une-exigence-democratique>



notamment de clarifier l'exécution des décisions condamnant une personne publique au versement d'une somme d'argent. Elle propose aussi de rendre compte régulièrement au Parlement de l'exécution des décisions de la justice administrative, retrouvant par-là une suggestion très audacieuse pour l'époque qu'avait faite Guy Braibant, dans son étude de 1961²⁶⁹, comme le montre le dossier du participant, repris ici en annexe, que je vous invite à regarder et dont je remercie les auteurs.

2. Deuxième point. En soixante ans, l'exécution des décisions du juge administratif a connu un triple mouvement, dans le sens à la fois d'un renforcement des pouvoirs du juge de l'exécution, d'une extension de la mission d'exécution dans sa phase administrative et d'une déconcentration des procédures d'exécution. Rappelons-nous sur la base des dispositions des articles 58 et 59, et 3, du décret du 30 juillet 1963, que les demandes d'éclaircissement, les demandes d'exécution sont traitées par la seule commission du rapport sans intervention de la section du contentieux, même si, n'oublions pas quand même, car Gilles Bardou nous l'a rappelé, le fait que les rapporteurs étaient bien souvent les rapporteurs de l'affaire au contentieux.

Puis, cela a été dit et je ne vais pas m'y attarder, la loi du 16 juillet 1980 a posé un jalon important dans l'évolution de la mission d'exécution. La demande d'astreinte renforce le pouvoir du juge en même temps que la commission du rapport qui est alors chargée de l'instruction des demandes sur lesquelles la section du contentieux statue.

Ensuite, il y a la possibilité de l'injonction avec la loi du 8 février 1995²⁷⁰. Là, vous allez me permettre, je sors un peu de mon texte, de vous raconter les choses, car j'étais secrétaire générale adjointe du Conseil d'État à l'époque et je suis allée « vendre » cette disposition au Parlement. Avec le secrétaire général, Bernard Stirn, j'étais commissaire derrière le ministre pour la défendre.

D'abord, cher professeur Blanco, oui nous avons bien choisi la voie législative. Il nous paraissait en effet impossible de le faire par voie prétorienne parce que le pouvoir d'injonction, on l'a oublié, était une révolution à l'époque ; et je me souviens très bien du sénateur qui rapportait le projet de texte, qui entre nous n'aimait pas beaucoup la juridiction administrative, et qui m'avait dit : « Mme de Boisdeffre, je suis quand même obligé de dire que vous y allez fort, mais vous y allez bien. Mais votre théorie du juge qui n'est pas administrateur, où est-elle ? ». Parce que l'injonction était conçue comme un pas, une démarche assez forte dans la direction du juge administrateur. Évidemment, nous avons répondu que non, et je dois dire qu'au total cette révolution, cela a été rappelé par de multiples intervenants, l'ensemble de la juridiction administrative, avec prudence au départ, se l'est très fortement appropriée. Là aussi, il me semble que nous avons anticipé les choses. Mais je tiens à le dire, cette réforme a vraiment été voulue par le Conseil d'État qui en avait rédigé les éléments, comme il le fera pour un certain nombre de textes que je citerai.

269 G. Braibant, « Remarques sur l'efficacité des annulations pour excès de pouvoir », in *EDCE*, 1961, n° 15.

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



Cette réforme de 1995, autre élément souhaité très important, a dans le même temps transféré aux juridictions du fond le suivi de l'exécution de leurs décisions, dans un élan de déconcentration et ainsi de responsabilisation de l'ensemble des juridictions administratives²⁷¹. Je rappelle que la loi de programme du même moment a créé quatre nouvelles juridictions administratives, deux nouveaux tribunaux et deux cours administratives d'appel.

Évidemment, la loi du 30 juin 2000 relative aux référés devant les juridictions administratives qui, en ce qui concerne le référé-liberté, crée un vrai juge de l'injonction, est venue démultiplier, compléter ou renforcer encore ces capacités, ces pouvoirs d'injonction. Je rappelle aussi la loi du 23 mars 2019²⁷² qui permet au juge administratif de prononcer maintenant des injonctions d'office, parachevant la juridictionnalisation de la procédure d'exécution.

La déconcentration est également la déconcentration de la procédure des éclaircissements par le décret n° 2015-1145 du 15 septembre 2015. La procédure d'éclaircissement est alors confiée au président de la juridiction administrative qui a rendu la décision à exécuter, ou à la personne qu'il délègue, tandis que la section du rapport et des études continue d'assurer cette mission pour les décisions de la section du contentieux.

Et c'est finalement l'harmonisation devant les tribunaux, les cours et le Conseil d'État, des procédures d'exécution en 2017 avec le décret du 6 avril²⁷³.

Ce décret a aussi renforcé la phase administrative d'exécution devant le Conseil d'État en créant, on l'oublie parfois, une procédure d'autosaisine propre à la seule section du rapport et des études. Cela n'existe que devant le Conseil d'État et pas devant les tribunaux et les cours. Cette procédure, unique dans son genre, permet à la section du rapport et des études *via* la délégation à l'exécution de demander d'office à l'administration de justifier de l'exécution de certaines décisions rendues par la section du contentieux. Nous nous en sommes emparés.

Dix-huit autosaisines depuis 2017 ont conduit à des demandes de justification auprès des administrations. Six ont donné lieu à une transmission à la section du contentieux, dont cinq au prononcé d'une astreinte.

Il me semble donc qu'après soixante ans, la double séquence phase administrative/phase juridictionnelle, totalement spécifique à la France, a plutôt marqué un succès et en est sortie renforcée.

J'ajouterai quelques mots rapides afin de vous décrire concrètement la façon dont la section du rapport et des études est organisée pour mener cette phase administrative, car nous avons beaucoup parlé théorie, et il est peut-être bon

271 Par la modification des articles L. 8-2 et L. 8-4 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, la loi du 8 février 1995 transféra aux tribunaux administratifs, pour leurs jugements définitifs, et aux cours administratives d'appel créées entre-temps, pour les jugements frappés d'appels et pour leurs arrêts, la compétence pour connaître des demandes d'exécution.

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

273 Décret n° 2017-493 du 6 avril 2017 modifiant le code de justice administrative (partie réglementaire).



de savoir comment cette phase administrative se déroule. C'est bien entendu un travail tout à fait transversal :

- en interne au Conseil d'État, la délégation à l'exécution travaille en lien étroit avec la section du contentieux, avec le président de la section, avec les présidents des chambres concernées et également dans le cadre de son comité restreint, évoqué tout à l'heure par Gilles Bardou, qui associe des membres des deux sections ;

- en interne à la juridiction administrative aussi, la délégation à l'exécution diffuse à l'intention des juges un guide et des bulletins de l'exécution, anime un *forum*, et organise des ateliers et des rencontres avec les correspondants de l'exécution de toutes les juridictions administratives pour parler et identifier ensemble et le plus tôt possible les problèmes d'exécution ;

- et évidemment, cette transversalité se manifeste en externe puisque cette phase administrative nous met en relation dans le cadre d'un travail contradictoire, d'ores et déjà avant même la phase juridictionnelle, avec l'administration et les parties, avec les avocats, même si la saisine n'est pas automatiquement assortie du ministère d'avocat, et finalement avec tous les justiciables du Conseil d'État. Un travail en coopération en quelque sorte.

3. Troisième point. La mission d'exécution est aujourd'hui confrontée à un double enjeu : d'abord, s'adapter à de nouveaux contentieux, à de nouvelles attentes du justiciable, puis exécuter.

C'est bien entendu l'importance de l'effet utile qui a conduit le juge administratif à une nouvelle démarche pragmatique de l'exercice de son office au regard des effets concrets et pratiques qu'emporte sa décision.

On a beaucoup cité la décision d'assemblée du 10 juillet 2020, *Association Les Amis de la Terre* (n° 428409), rendue en matière de pollution atmosphérique. C'est ce qu'elle a décidé en termes de répartition de l'astreinte que je voudrais indiquer. Le Conseil d'État a décidé, de manière prétorienne et novatrice, de répartir le produit de l'astreinte d'un montant de 10 millions d'euros prononcée entre les associations requérantes et intervenantes et des personnes morales de droit privé à but non lucratif menant des actions d'intérêt général en lien avec l'objet du litige ; ceci afin d'éviter tout effet d'aubaine, tant à l'égard des requérants que de l'État condamné. C'est que là, M. le professeur Blanco, nous voulions trouver une voie législative, mais nous n'y sommes pas parvenus. Finalement, en l'espèce la voie prétorienne a peut-être plus de doigté comme vous le rappelez.

Au-delà, une profonde mutation de la psychologie du juge administratif s'est opérée qui le conduit à s'intéresser de plus en plus aux conséquences des décisions qu'il rend et à ce qu'elles soient à la fois certaines et adéquates²⁷⁴. Donc il va s'efforcer dans la rédaction, dans la conception même de la décision, de mieux prévoir ce qui peut se produire.

274 J.-H. Stahl, X. Domino, « Injonctions : le juge administratif face aux réalités », in *AJDA*, 2011, p. 2226.



Son rapport au temps évolue également²⁷⁵. Toujours plus soucieux de l'effectivité de son intervention, le juge est désormais conduit à regarder « *devant lui, en se préoccupant directement et immédiatement des conséquences s'attachant, à compter de demain, à la décision prise au regard de la situation qui s'était cristallisée hier* »²⁷⁶.

C'est fondamental dans l'office du juge. Nous l'avons vu dans le contrôle de la trajectoire. Dans le premier contentieux climatique dit « *Commune de Grande-Synthe* », la décision du Conseil d'État du 10 mai 2023²⁷⁷, la troisième dans cette affaire au stade de l'exécution, montre que le juge administratif devient un juge de la trajectoire, résolument tourné vers le futur et l'exécution de sa décision à un horizon plus lointain, en imposant au Gouvernement un calendrier d'exécution, un échéancier, en surveillant les diligences qu'il accomplit pour se conformer à ses premières décisions. Il ne s'agit pas de regarder le passé, mais de regarder vers l'avenir.

Nous avons vu aussi, et je reprends à cet égard les propos du président Raynaud, émerger la question de l'exécution par le juge de l'urgence, par le juge des référés. Les difficultés d'exécution par l'administration des mesures provisoires ordonnées par le juge des référés, pointées par la Cour européenne des droits de l'homme²⁷⁸, conduisent le Conseil d'État à apporter des réponses pragmatiques, adaptées à l'office particulier du juge qui statue dans des délais contraints. C'est le sens de la décision « *SFOIP* » du 27 mars 2023²⁷⁹ : l'administration peut prendre des mesures d'exécution différentes des mesures provisoires enjointes par le juge des référés si elle parvient à apporter des éléments établissant que la mesure prise « a des effets au moins équivalents » à celle initialement prononcée par le juge.

Il y a sans doute des articulations, une meilleure imbrication à trouver et, dans tous les cas, une réflexion à mener sur ce que l'on en fera. C'est l'un des sujets majeurs qui nous importe aujourd'hui et qui a été souligné aussi par beaucoup d'intervenants. Il ne s'agit pas seulement d'obtenir une décision, mais il s'agit aussi d'en obtenir rapidement l'exécution. Cependant, il faut parfois laisser un peu de temps au temps. Nous avons donc une voie étroite à définir, un équilibre à trouver qui ne sont pas toujours évidents.

Et puis, il faut s'efforcer d'exécuter toujours mieux mais, nous le disons et l'avons répété, sans administrer. Cela a été souligné lors de la première table ronde. Nous l'avons indiqué dans nos décisions d'assemblée du 11 octobre 2023²⁸⁰. Cela parce que nous considérons qu'il ne nous appartient pas, c'est la décision sur le contrôle au faciès, de nous substituer aux pouvoirs publics pour déterminer une politique publique, ou de leur enjoindre de le faire. Nous sommes là pour décider des mesures réalistes.

275 F. Melleray, *Essai sur la structure du contentieux administratif français*, éd. LGDJ, Paris, 2001, pp. 79-101.

276 J.-H. Stahl, *Mutations*, Dr. Adm., 2020, n° 8-9.

277 CE, 10 mai 2023, *Commune de Grande-Synthe*, n° 467982, décision dite « Grande-Synthe 3 ».

278 CEDH, 8 mars 2023, *M.K. et autres c. France*, n° 34349/18.

279 CE, 27 mars 2023, *Section française de l'Observatoire international des prisons*, n° 452354.

280 CE, 11 octobre 2023, *Ligue des droits de l'homme et autres*, n°s 467771 et 467781 ; CE, 11 octobre 2023, *Amnesty International France et autres*, n° 454836.



Je dois dire que ce qui a été dit sur la substitution dans les domaines de compétences liées en Belgique, sur le commissaire *ad acta* italien, ou sur les commissaires spéciaux ouvre des horizons. Je laisserai le président Delaporte en parler, sans compter le complément que peut nous apporter la Cour des comptes.

4. Pour finir, j'évoquerai un quatrième et dernier point : le cadre européen.

Il y a ce qui nous a été décrit par Mme Heller et qui était tout à fait passionnant. J'aurais une information et une question. L'information est que, pour la première fois, par une décision du 8 novembre 2021 *Confédération paysanne*²⁸¹, le juge de l'exécution a posé une question préjudicielle à la CJUE. Dans le cadre d'une exécution se posait la question de l'interprétation d'un texte. Nous devons appliquer une décision du Conseil d'État concernant des techniques de mutagénèses et, dans le cadre de l'exécution de celle-ci, un projet de décret était en cours d'élaboration. Envoyé à la Commission, celle-ci a pointé la non-conformité de la définition de la mutagénèse retenue par ce texte par rapport à celle de la Cour de justice dans une décision postérieure à notre propre décision de 2018. Je vous renvoie à la lecture de cette décision qui fait la balance entre la nécessité d'aller vite du juge de l'exécution, mais aussi la nécessité de ne pas juger n'importe quoi et de retenir une interprétation correcte de ces nouvelles techniques de mutagénèse. Nous avons donc interrogé la CJUE.

La question est celle-ci. En cas de cumul, dans certains domaines, entre la saisine du juge national en vue de l'exécution d'une décision et du prononcé d'une injonction et une procédure de manquement qui serait mise en œuvre par la Commission européenne, est-ce que la CJUE tiendra compte de ce qui aura été fait au niveau national ? Comment s'articuleront ces deux procédures ? Ce sera une nouvelle forme du dialogue des juges.

Enfin, autre aspect, le cadre comparatif qui nous a été présenté par nos collègues et amis étrangers nous a montré d'autres systèmes, nous a ouvert des pistes. Je vais laisser au président Delaporte le soin de le décrire, et d'apporter au-delà de cette description son point de vue sur les débats d'aujourd'hui.

Je dirai simplement en conclusion que ces débats furent tout à fait riches et passionnants, qu'ils montrent que l'exécution a beaucoup évolué en soixante ans, et que si elle doit rester efficace, elle devra continuer à s'adapter aux problématiques qui ont été soulevées par les différents intervenants. Nous nous efforcerons, quant à nous, de continuer à mener au mieux notre phase administrative. Et peut-être que dans quarante ans – ce sera le centenaire de cette procédure –, nos successeurs se demanderont ce qui a évolué entre 2023 et 2063.

Merci infiniment et je cède la parole, en le remerciant très vivement, au président Delaporte.

281 CE, chr, 8 novembre 2021, *Confédération paysanne et autres*, n° 451264.



Francis Delaporte

*Président de la Cour administrative de Luxembourg
et vice-président de la Cour constitutionnelle*

Merci Madame la présidente. Je suis très heureux d'avoir participé à ce colloque et très honoré d'en faire la conclusion dans ce temple du droit administratif qui abrite le Conseil d'État français, et notamment dans cette belle salle d'assemblée générale décorée par les fresques post-impressionnistes d'Henri Martin qui m'inspirent et m'enchantent, tout comme vos propos qui ont été très riches de détails. Sans doute est-ce un peu de la synesthésie²⁸² que d'écouter ces propos captivants tout en regardant ces peintures, surtout celle qui est derrière moi et qui représente le travail de l'esprit à travers l'allégorie du promeneur solitaire marchant un livre à la main dans la forêt. Cette peinture m'inspire particulièrement puisque, comme vous le savez, le duché de Luxembourg a été, entre 1795 et 1814, rattaché à la France comme « département des Forêts ».

L'Union européenne nous unit, comme l'a rappelé Mme Heller, notamment à travers l'article 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE) qui rappelle les valeurs communes aux États membres, s'agissant notamment du respect de l'État de droit. Personne ne mettrait en doute que l'État de droit avec tous les principes qui en découlent nous unit, comme le montre, par exemple, la notion de recours effectif. Et je pense que personne ne niera aujourd'hui que le juge administratif doit s'occuper, non seulement, de rendre justice et de dire le droit, mais aussi de rendre des décisions effectivement utiles qui résolvent les litiges qui lui sont soumis et, le cas échéant, de s'occuper de l'exécution de ces décisions afin de ne pas être un tigre de papier.

Tout cela est inclus dans cette belle notion d'État de droit, du recours effectif et de toutes ces normes internationales qui nous unissent : l'article 2 du TUE, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Et cela fait écho à ce qui a été décidé par la Cour constitutionnelle au Luxembourg qui a, dans un arrêt du 28 mai 2019²⁸³, consacré formellement le principe fondamental d'État de droit comme un principe non-écrit de notre Constitution, contenant notamment le principe du recours effectif et le principe de l'accès au juge. Il y a une continuité et une cohérence dans tout cela.

Si tous nos recours étaient des recours en réformation, le problème de l'inexécution se poserait dans une moindre mesure. C'est, par exemple, le cas en matière fiscale où le juge administratif luxembourgeois est compétent sur des recours en réformation ; la seule limite posée étant qu'il ne doit pas devenir un juge taxateur.

Par conséquent, si nous n'avions que des recours de pleine juridiction, alors *Roma locuta, causa finita*²⁸⁴ ; nous dirions le droit dont découle l'impôt et puis ce serait fini. C'est ainsi que l'exécution en matière fiscale n'a jamais posé de problème chez

282 Perceptions simultanées relevant de modalités sensorielles différentes.

283 Cour constitutionnelle, 28 mai 2019, n° 146 du registre.

284 Rome a parlé, la cause est entendue.

nous. Pour le plein contentieux c'est donc assez facile. Et si le plein contentieux était étendu à toutes les matières, et que nous oubliions l'excès de pouvoir aux annulations, cela serait une solution.

En effet, dans une telle hypothèse où le juge ne connaît que du recours en réformation et où il n'y a pas de recours en annulation, les discussions sur les inexécutions seraient très limitées. Pourquoi pas ? Mais il est évident qu'une telle approche ne serait pas souhaitée par le pouvoir politique. Le pouvoir du juge de connaître d'un recours en réformation est spécifiquement limité, puisqu'il n'est ouvert que s'il est aménagé dans une loi spéciale et, par conséquent, le juge doit se déclarer incompétent lorsque le recours ne se fonde sur aucune loi spécifique.

Comme cela nous a été exposé, à l'origine de nos discussions sur le contentieux d'exécution il y a une crise, celle de l'arrêt *Canal*. Toutefois, de tout cela est sorti une solution. D'ailleurs, l'on peut noter que *Krisis* en grec signifie plutôt solution, décision.

La pasicrisie, quant à elle, est le recueil, la collection des crises, des jugements, des décisions judiciaires. Quel chemin n'a-t-on pas fait depuis les Grecs anciens, pour nous qui serions en polycrise, en métacrise, en multi crises, en méga crise, en hyper crise !

Mais, quelque part, l'on a perdu le sens de ce mot, ou alors il a été dévoyé. La *crise du contentieux de l'exécution* dont on a parlé durant le colloque a été bien résolue, et vous en avez fait un excellent outil. Fort heureusement, nous ne connaissons pas une telle crise au Luxembourg.

Nous sommes très bien avec notre commissaire spécial. Nous étions encore comme des enfants, peut-être à un âge pas très évolué pour ce qui est de notre contentieux administratif, parce que dans notre système il y en a qui croient encore au père Fouettard. Notre commissaire spécial c'est un peu comme le père Fouettard : si l'administration ne se plie pas, les fonctionnaires savent qu'il existe un outil pour les obliger à agir, et au besoin voir nommer un commissaire spécial qui se substituera à eux. Encore une fois, cette solution fonctionne fort bien dans notre microcosme luxembourgeois.

J'ajoute qu'en écoutant toutes les interventions je me suis fait la réflexion que cette question de la manière dont les décisions sont exécutées revêt aussi une dimension culturelle, et qu'il y a très certainement des antécédents culturels et historiques qui expliquent toutes ces différences ainsi que la façon dont se sont forgées les relations entre le pouvoir judiciaire et l'administration. Il y a donc indéniablement un élément culturel dans cette question, et je trouve que cela a été très bien illustré par les interventions des autres pays qui se sont exprimés ici, à côté de la France, à savoir l'Allemagne, l'Italie et la Belgique. Nous pouvons constater qu'en Allemagne cela ne se fait tout simplement pas de ne pas exécuter les décisions juridictionnelles.



En Allemagne, on nous dit que ce n'est pas un problème, le principe de légalité est accepté par l'administration et donc il n'y a pas de nécessité d'élaborer toutes ces règles pour s'assurer de la bonne exécution des décisions. Si cela pouvait être aussi facile, si le principe de légalité prévalait de la même manière pour tout le monde, toutes ces questions ne se poseraient pas : quel monde idéal, imaginez-le. Si, pour l'Allemagne, c'est culturel d'exécuter les décisions sans que cela soulève une quelconque difficulté, pour l'Italie, c'est culturel aussi. C'est d'ailleurs un système qui ressemble au nôtre avec le commissaire *ad acta*, mais je pense que leur administration a peut-être besoin d'un père Fouettard beaucoup plus fort.

Nos amis belges nous disent avoir mis en place, à partir de 2014, certains stratagèmes très intéressants que nous ne connaissons pas. Mais ce qui m'a interpellé, c'est ce que la présidente Vandernacht nous a précisé que parfois la ligne rouge dans le problème de l'inexécution survient lorsque certaines décisions se heurtent au pouvoir politique.

Je pense à cet exemple de la secrétaire d'État qui, concernant une décision rendue en matière de certaines allocations minimales, a annoncé qu'elle n'avait pas l'intention de suivre la décision de justice rendue. Là, en effet, on peut dire que c'est une ligne rouge. Une autre ligne rouge a été mentionnée : celle du juge administrateur. Le juge de l'exécution, surtout si le pouvoir de substitution est mis en œuvre, devient administrateur. Juger l'administration est administrer un peu. Pour moi, cela n'est pas tellement une ligne rouge. En revanche, avec l'exemple du pouvoir politique qui refuse d'appliquer une décision judiciaire, c'est certainement une ligne rouge. Si le politique n'accepte plus nos décisions, à ce moment-là une crise se profile. Dans cette crise, il faudrait alors faire ce qui a été fait il y a soixante ans c'est-à-dire être inventif.

Peut-être est-ce là le meilleur constat que nous puissions faire : voir à quel point nos prédécesseurs de 1963 ont été inventifs ; ces représentants du Conseil d'État qui ont su se tirer de cette crise par le haut, malgré la pression de tout l'exécutif avec, par exemple, un général et un ministre, ou le garde des Sceaux qui a été également président de la commission des lois par la suite.

C'est *in fine* un bel exemple d'ingéniosité. Et peut-être la bonne formule du jour sera-t-elle de dire que s'il y a une crise, et si l'on arrive à la solutionner en étant inventif, l'on en sort toujours gagnant.





Annexes





1. Les dates clés de l'exécution



 Les textes

 La Jurisprudence



1925

CE, 26 décembre 1925, *Sieur Rodière*, p. 1065 - Il incombe à l'administration de prendre les mesures que comportait l'exécution de la décision rendue par le Conseil d'Etat.

1947

CE, 18 juillet 1947, *Société des établissements Rey Frères*, p 330 : première décision reconnaissant expressément la responsabilité de l'État pour inexécution de la chose jugée par le Conseil d'Etat.

1962

Travaux de la commission Léon Noël, chargée de « procéder à l'examen des problèmes posés par le fonctionnement et les activités du Conseil d'Etat ».



1963

Décret n° 63-766 du 30 juillet 1963 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat : création de la Commission du rapport et des premiers mécanismes d'exécution.

= Chapitre III

Exécution des décisions du Conseil d'Etat statuant au contentieux.

Art. 58. — Lorsque le Conseil d'Etat statuant au contentieux a prononcé l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif ou, dans un litige de pleine juridiction, a rejeté tout ou partie des conclusions, présentées en défense par une collectivité publique, les ministres intéressés ont la faculté de demander au Conseil d'Etat d'éclairer l'administration sur les modalités d'exécution de sa décision. Le vice-président du Conseil d'Etat et le président de la section du contentieux peuvent, dans les mêmes cas, inviter le président de la commission prévue à l'article 3 du présent décret à appeler l'attention de l'administration sur les suites à donner à une décision. Ces demandes donnent lieu à la désignation d'un membre du Conseil d'Etat dont la mission auprès de l'administration s'exerce sous l'autorité du président de la commission prévue à l'article 3 du présent décret. Le cas échéant, il est fait mention de l'affaire dans le rapport annuel du Conseil d'Etat.

Art. 59. — Les requérants peuvent, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date à laquelle une décision leur accordant satisfaction, même partielle, a été lue, signaler à la commission prévue à l'article 3 du présent décret les difficultés qu'ils rencontrent pour obtenir l'exécution de cette décision. Un rapporteur peut être désigné ; le cas échéant, il est fait mention de l'affaire au rapport annuel du Conseil d'Etat. »

1969

Décret n° 69-88 du 28 janvier 1969 :
Le Conseil d'Etat peut être saisi de difficultés dans l'exécution des jugements des tribunaux administratifs.

1973

Loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur de la République qui reçoit les réclamations concernant, dans leurs relations avec les administrés, les administrations et tout autre organisme investit d'une mission de service public.

1975

Décret n° 75-791 du 26 août 1975 : la commission du rapport devient la commission du rapport et des études

La partie du rapport annuel du Conseil d'Etat relative à l'exécution des décisions juridictionnelles est rendue publique.

1980

Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

- Faculté donnée au Conseil d'Etat, statuant au contentieux, de prononcer une astreinte à l'encontre d'une administration, en cas d'inexécution d'une décision rendue par la juridiction administrative.

- Possibilité, pour le justiciable, d'obtenir le mandatement d'office du montant d'une condamnation pécuniaire prononcée à l'encontre d'une personne publique

- Faculté, pour la Cour de discipline budgétaire et financière, de condamner à une amende les agents publics responsables du prononcé d'une astreinte ou d'un mandatement d'office.

1985

Décret n° 85-90 du 24 janvier 1985 portant création de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat.

CE, section, Mme Menneret, 17 mai 1985, n° 51592 : première astreinte prononcée par le Conseil d'Etat.

1990

Décret n° 90-400 du 15 mai 1990 modifiant certaines dispositions relatives au Conseil d'Etat : le président de la SRE peut également confier l'exécution au président de la CAA qui a rendu l'arrêt ou dans le ressort de laquelle se trouve le tribunal administratif qui a rendu le jugement. Le président de la CAA rend compte au président de la SRE de ses diligences.

1994

CE, 11 mars 1994, M. Soulat, n° 144575 : première astreinte prononcée contre l'Etat pour l'inciter à adopter un décret d'application d'une loi.

1995

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

- Déconcentration de la procédure d'exécution, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel devenant compétents pour assurer l'exécution de leurs décisions via le prononcé d'astreintes, en cas d'inexécution de la chose jugée.
- Faculté pour le juge administratif de prononcer des injonctions, le cas échéant assorties d'astreintes, concomitamment à la décision rendue sur le fond.

1997

CEDH, 19 mars 1997, *Hornsby c. Grèce*, rec. 1997 I 495 : le droit à l'exécution fait partie intégrante du « droit à un tribunal » au sens de l'article 6 de la CEDH.

2001

CE, *M. Badesapt*, 28 mai 2001, n° 230537 : première astreinte prononcée d'office.

CE, Assemblée, 29 juin 2001, *M. Vassilikiotis*, n° 213229 : le Conseil d'Etat se reconnaît, même lorsqu'il n'est pas saisi de conclusions à fin d'injonction, le pouvoir de fixer d'office les obligations que comportent, pour l'administration certaine de ses annulations.

2015

Décret n° 2015-1145 du 15 septembre 2015 modifiant le code de justice administrative (partie réglementaire)

Déconcentration de la procédure de demande d'éclaircissement au profit des présidents de tribunaux administratifs et de cours administratives d'appel.

Décision n° 2014-455 QPC du 6 mars 2015 : le Conseil constitutionnel juge expressément que l'article 16 de la déclaration de 1789 garantit le droit des personnes à exercer un recours juridictionnel effectif qui comprend celui d'obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles.

2017

Décret n° 2017-493 du 6 avril 2017 modifiant le code de justice administrative (CJA)

Il simplifie la procédure d'exécution applicable aux décisions du Conseil d'Etat, en la rapprochant de celle en vigueur depuis 1995 dans les TA et les CAA. Il crée, pour le Conseil d'Etat, la procédure « d'autosaisine », qui peut aboutir au prononcé d'office d'une astreinte. Les demandes d'exécution peuvent désormais être présentées par le biais de l'application « Télérecours ».

2018

CE, section, 21 décembre 2018, Société Eden, n° 409678 : la présentation de conclusions à fin d'injonction par le requérant détermine désormais l'ordre d'examen par le juge des moyens présentés au soutien de conclusions à fin d'annulation.

2019

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

Elle permet au juge administratif de prononcer d'office, lorsqu'il rend sa décision, des injonctions et des astreintes « préventives », même en l'absence de conclusions présentées en ce sens par les parties.

CE, Assemblée, 19 juillet 2019, Association des Américains accidentels, n° 424216 : « L'effet utile » de l'annulation du refus d'abroger. Le juge du REP doit apprécier la légalité de la décision de refus à la date à laquelle il statue. Il ne peut faire droit à la demande d'injonction sollicitée que si depuis que la décision illégale de refus a été adoptée les circonstances de droit ou de fait ont évolué.

Décret n° 2019-1502 du 30 décembre 2019

Il précise les règles de répartition des compétences au sein de la juridiction administrative en matière d'exécution.

CE, section, 6 décembre 2019, Syndicat des copropriétaires du Monte Carlo Hill, n° 417167 : possibilité pour le juge en cas de dommage imputable à des travaux publics ou à un ouvrage public de prononcer des injonctions à titre principal.



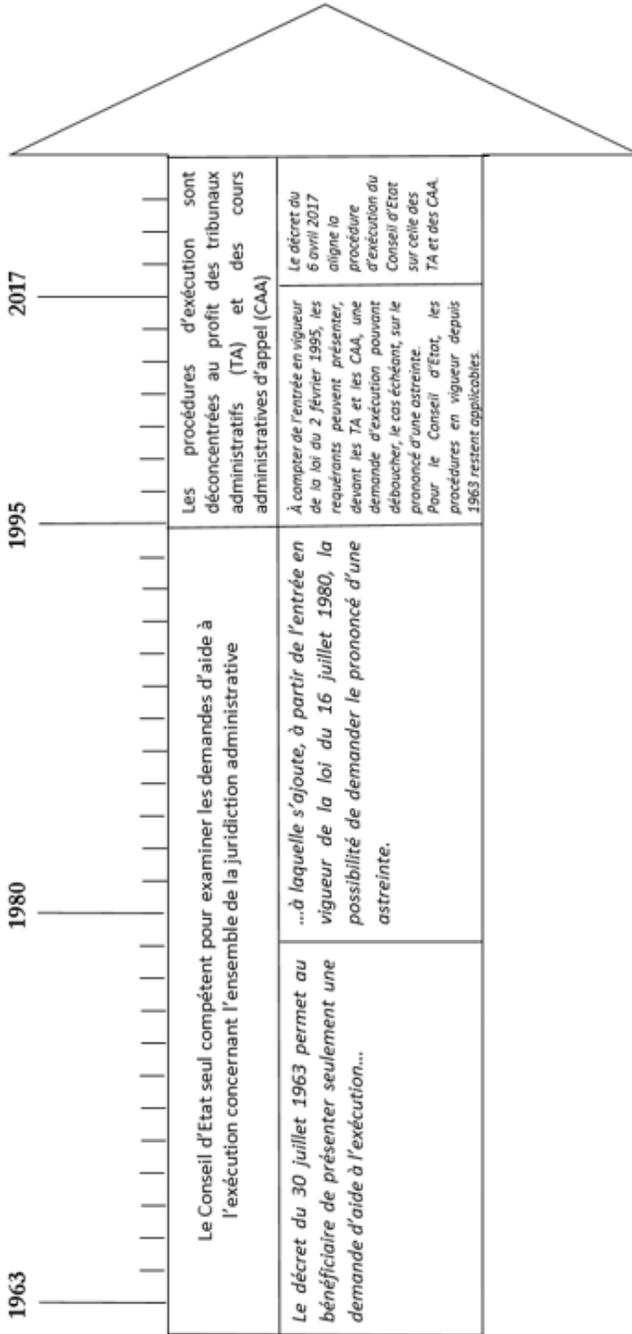
2020

CE, Assemblée, 10 juillet 2020, *Association Les amis de la Terre France*, n° 428409 : astreinte de 10 millions d'euros par semestre prononcée contre l'État pour inexécution d'une injonction de ramener les niveaux de pollution atmosphérique dans certaines zones en deçà des seuils autorisés par le droit de l'Union européenne et le droit interne.

2021

CE, 1^{er} juillet 2021, *Commune de Grande Synthe*, n° 427301 : le Conseil d'État enjoint au Gouvernement d'accélérer le rythme de diminution des émissions de gaz à effet de serre.

2. Les procédures d'exécution depuis 1963



3. Les articles du livre IX du CJA et leur évolution depuis l'origine

Partie législative

Titre 1 : Principes

Article L. 911-1	Version d'origine	Version en vigueur	Article L. 911-1-1	Version en vigueur
	<p>Créée par l'article 77 de la loi n°95-125 du 8 janvier 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative</p> <p>Art. 77. – Il est inséré, dans la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 précitée, un article 6-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 6-1. – Lorsqu'il régle un litige au fond par une décision qui implique nécessairement une mesure d'exécution dans un sens déterminé, le Conseil d'Etat, saisi de conclusions en ce sens, prescrit cette mesure et peut assortir sa décision d'une astreinte à compter d'une date qu'il détermine... »</p>	<p>« Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution.</p> <p>La juridiction peut également prescrire d'office cette mesure. »</p> <p>Texte issu de la codification par l'ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000</p> <p>Modifié par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice</p>		<p>« Lorsqu'il est fait application de l'article L. 911-1, la juridiction peut prescrire de réintégrer toute personne ayant fait l'objet d'un licenciement, d'un non-renouvellement de son contrat ou d'une révocation en méconnaissance du ill de l'article 10-1 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, y compris lorsque cette personne était liée par une relation à durée déterminée avec la personne morale de droit public ou l'organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public. »</p> <p>Modifié par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte</p>
	<p>Après l'article L. 911-1 du code de justice administrative, il est inséré un article L. 911-1-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 911-1-1. – Lorsqu'il est fait application de l'article L. 911-1, la juridiction peut prescrire de réintégrer toute personne ayant fait l'objet d'un licenciement, d'un non-renouvellement de son contrat ou d'une révocation en méconnaissance du deuxième alinéa de l'article L. 4122-4 du code de la défense, du deuxième alinéa de l'article L. 1132-3 du code du travail ou du deuxième alinéa de l'article 6 ter A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, y compris lorsque cette personne était liée par une relation à durée déterminée avec la personne morale de droit public ou l'organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public. »</p>			

Article L. 911-2	
Version d'origine	Version en vigueur
<p>Créé par l'article 77 de la loi n° 95-125 du 8 janvier 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative</p> <p>Art. 77. – Il est inséré, dans la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 précitée, un article 6-1 ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">(…)</p> <p>« Lorsqu'il régle un litige au fond par une décision qui implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public doit à nouveau se prononcer après une nouvelle inscription, le Conseil d'Etat, saisi de conclusions en ce sens, prescrit que cette nouvelle décision doit intervenir dans un délai déterminé, qu'il peut assortir d'une astreinte prenant effet à la date qu'il fixe. »</p>	<p>« Lorsque sa décision implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution.</p> <p>La juridiction peut également prescrire d'office cette mesure. »</p> <p>Texte issu de la codification par l'ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000</p> <p>Modifié par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice</p>
Article L. 911-3	
Version d'origine	Version en vigueur
<p>Créé par l'article 77 de la loi n° 95-125 du 8 janvier 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative</p> <p>Art. 77. – Il est inséré, dans la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 précitée, un article 6-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 6-1. – Lorsqu'il régle un litige au fond par une décision qui implique nécessairement une mesure d'exécution dans un sens déterminé, le Conseil d'Etat, saisi de conclusions en ce sens, prescrit cette mesure et peut assortir sa décision d'une astreinte à compter d'une date qu'il détermine.</p>	<p>« La juridiction peut assortir, dans la même décision, l'injonction prescrite en application des articles L. 911-1 et L. 911-2 d'une astreinte qu'elle prononce dans les conditions prévues au présent livre et dont elle fixe la date d'effet. »</p> <p>Modifié par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice</p>

Version d'origine	Version en vigueur
<p>Créé par l'article 62 de la loi^o 95-125 du 8 janvier 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative</p> <p>« <i>Art. L. 8-4.</i> – En cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt définitif, la partie intéressée peut demander au tribunal administratif ou à la cour administrative d'appel qui a rendu la décision d'en assurer l'exécution.</p> <p>« En cas d'inexécution d'un jugement frappé d'appel, la demande d'exécution est adressée à la juridiction d'appel.</p> <p>« Si le jugement ou l'arrêt dont l'exécution est demandée n'a pas défini les mesures d'exécution, la juridiction saisie procède à cette définition. Elle peut fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte.</p> <p>« Les articles 3 à 5 de la loi n^o 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes de droit public s'appliquent aux astreintes prononcées en application du présent article. Le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel exerce les pouvoirs conférés par ces articles au Conseil d'Etat.</p> <p>« Le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel peut renvoyer la demande d'exécution au Conseil d'Etat. »</p>	<p>« En cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt, la partie intéressée peut demander à la juridiction, une fois la décision rendue, d'en assurer l'exécution.</p> <p>Si le jugement ou l'arrêt dont l'exécution est demandée n'a pas défini les mesures d'exécution, la juridiction saisie procède à cette définition. Elle peut fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte. »</p> <p>Texte issu de la codification par l'ordonnance n^o 2000-387 du 4 mai 2000</p> <p>Modifié par la loi n^o 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice</p>

Article L. 911-4

Version d'origine	Version en vigueur
<p align="center">Article L. 911-5</p> <p>Créé par les articles 2 et 6 de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public</p> <p>Art. 2. — En cas d'inexécution d'une décision rendue par une juridiction administrative le Conseil d'Etat peut, même d'office, prononcer une astreinte contre les personnes morales de droit public pour assurer l'exécution de cette décision.</p> <p>Art. 6. — Les pouvoirs attribués au Conseil d'Etat par la présente loi peuvent être exercés par le président de la section du contentieux.</p>	<p>« En cas d'inexécution d'une de ses décisions ou d'une décision rendue par une juridiction administrative autre qu'un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel, le Conseil d'Etat peut, même d'office, lorsque cette décision n'a pas définitivement les mesures d'exécution, procéder à cette définition, fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte contre les personnes morales en cause.</p> <p>Lorsqu'une astreinte a déjà été prononcée en application de l'article L. 911-3, il n'est pas prononcé de nouvelle astreinte.</p> <p>Les pouvoirs attribués au Conseil d'Etat par le présent article peuvent être exercés par le président de la section du contentieux. »</p> <p>Texte issu de la codification par l'ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000</p> <p>Modifié par :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social - Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la protection civile, pénale et administrative - Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice

Article L. 911-6	
Version d'origine	Version en vigueur
<p>Créé par l'article 3 de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.</p> <p>Art. 3. — L'astreinte est provisoire ou définitive. Elle doit être considérée comme provisoire à moins que le Conseil d'Etat n'ait précisé son caractère définitif. Elle est indépendante des dommages et intérêts.</p>	<p>« L'astreinte est provisoire ou définitive. Elle doit être considérée comme provisoire à moins que la juridiction n'ait précisé son caractère définitif. Elle est indépendante des dommages et intérêts. »</p> <p>Texte issu de la codification par l'ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000</p>
Article L. 911-7	
Version d'origine	Version en vigueur
<p>Créé par l'article 4 de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.</p> <p>Art. 4. — En cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive, le Conseil d'Etat procède à la liquidation de l'astreinte qu'il avait prononcée.</p> <p>Sauf s'il est établi que l'inexécution de la décision provient d'un cas fortuit ou de force majeure, le taux de l'astreinte définitive ne peut être modifié par le Conseil d'Etat lors de sa liquidation. Le Conseil d'Etat peut modérer ou supprimer l'astreinte provisoire, même en cas d'inexécution constatée.</p>	<p>« En cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive, la juridiction procède à la liquidation de l'astreinte qu'elle avait prononcée.</p> <p>Sauf s'il est établi que l'inexécution de la décision provient d'un cas fortuit ou de force majeure, la juridiction ne peut modifier le taux de l'astreinte définitive lors de sa liquidation.</p> <p>Elle peut modérer ou supprimer l'astreinte provisoire, même en cas d'inexécution constatée. »</p> <p>Texte issu de la codification par l'ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000</p>

Article L. 911-8

Version d'origine	Version en vigueur
<p>Créé par l'article 5 de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.</p> <p>Art. 5. — Le Conseil d'Etat peut décider qu'une part de l'astreinte ne sera pas versée au requérant. Cette part profite au fonds d'équipement des collectivités locales.</p>	<p>« La juridiction peut décider qu'une part de l'astreinte ne sera pas versée au requérant. Cette part est affectée au budget de l'Etat. »</p> <p>Texte issu de la codification par l'ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000 Modifié par la loi n° 2000-1353 du 30 décembre 2000 de finances rectificative pour 2000</p>

Version d'origine	Version en vigueur
<p>Créé par l'article 1^{er} de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.</p> <p>Art. 1^{er}. — I. — Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné l'Etat au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être ordonnée dans un délai de quatre mois à compter de la notification de la décision de justice.</p> <p>Si la dépense est imputable sur des crédits limitatifs qui se révèlent insuffisants, l'ordonnement est fait dans la limite des crédits disponibles. Les ressources nécessaires pour compléter sont dégagées dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Dans ce cas, l'ordonnement complémentaire doit être fait dans un délai de six mois à compter de la notification.</p> <p>A défaut d'ordonnement dans les délais mentionnés aux alinéas ci-dessus, le comptable assignataire de la dépense doit, à la demande du créancier et sur présentation de la décision de justice, procéder au paiement.</p>	<p>« Lorsqu'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, les dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980, ci-après reproduites, sont applicables.</p> <p>Art. 1^{er}. — I. — Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné l'Etat au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être ordonnée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice.</p> <p>Si la dépense est imputable sur des crédits limitatifs qui se révèlent insuffisants, l'ordonnement est fait dans la limite des crédits disponibles. Les ressources nécessaires pour les compléter sont dégagées dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Dans ce cas, l'ordonnement complémentaire doit être fait dans un délai de quatre mois à compter de la notification.</p> <p>A défaut d'ordonnement dans les délais mentionnés aux alinéas ci-dessus, le comptable assignataire de la dépense doit, à la demande du créancier et sur présentation de la décision de justice, procéder au paiement.</p> <p>II. — Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné une collectivité locale ou un établissement public au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être mandatée ou ordonnée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice. A défaut de mandatement ou d'ordonnement dans ce délai, le représentant de</p>

Article L. 911-9

II. — Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné une collectivité locale ou un établissement public au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être mandataée ou ordonnancée dans un délai de quatre mois à compter de la notification de la décision de justice. A défaut de mandatement ou d'ordonnancement dans ce délai, l'autorité de tutelle procède au mandatement d'office.

En cas d'insuffisance de crédits, l'autorité de tutelle adresse à la collectivité ou à l'établissement une mise en demeure de créer les ressources nécessaires ; si l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement n'a pas dérogé ou créé ces ressources, l'autorité de tutelle y pourvoit et procède, s'il y a lieu, au mandatement d'office.

III. — En cas de manquement aux dispositions des paragraphes I et II ci-dessus relatives à l'engagement et à l'ordonnancement des dépenses, les personnes visées à l'article 1^{er} de la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 modifiée relative à la Cour de discipline budgétaire et financière sont passibles des peines prévues à l'article 5 de ladite loi. Par dérogation à l'article 16 de cette même loi, le créancier a qualité pour saisir la Cour par l'organe du ministère public auprès de ladite cour.

l'État dans le département ou l'autorité de tutelle procède au mandatement d'office.

En cas d'insuffisance de crédits, le représentant de l'État dans le département ou l'autorité de tutelle adresse à la collectivité ou à l'établissement une mise en demeure de créer les ressources nécessaires ; si l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement n'a pas dérogé ou créé ces ressources, le représentant de l'État dans le département ou l'autorité de tutelle y pourvoit et procède, s'il y a lieu, au mandatement d'office.

III. — (Abrogé.)

IV. — L'ordonnateur d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local est tenu d'émettre l'état nécessaire au recouvrement de la créance résultant d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée dans le délai de deux mois à compter de la date de notification de la décision de justice.

Faute de dresser l'état dans ce délai, le représentant de l'État adresse à la collectivité territoriale ou à l'établissement public local une mise en demeure d'y procéder dans le délai d'un mois ; à défaut, il émet d'office l'état nécessaire au recouvrement correspondant.

En cas d'émission de l'état par l'ordonnateur de la collectivité ou de l'établissement public local après mise en demeure du représentant de l'État, ce dernier peut néanmoins autoriser le comptable à effectuer des poursuites en cas de refus de l'ordonnateur.

L'état de recouvrement émis d'office par le représentant de l'État est adressé au comptable de la collectivité territoriale ou de l'établissement public local pour prise en charge et recouvrement, et à la collectivité territoriale ou à l'établissement public local pour inscription budgétaire et comptable ».

	<p>Texte issu de la codification par l'ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000</p> <p>Modifié par :</p> <ul style="list-style-type: none">- Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et la transparence de la vie économique et des procédures publiques- Loi n° 94-504 du 22 juin 1994 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales- Loi n° 95-851 du 24 juillet 1995 relative à la partie législative du livre III du code des juridictions financières- Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations
--	--

Article L. 911-10	
Version d'origine	Version en vigueur
<p>Créé par l'article 7 de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.</p> <p>Art. 7. — Il est inséré dans la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 précitée un article 6 bis ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 6 bis. — Toute personne mentionnée à l'article 1^{er} ci-dessus, dont les agissements auront entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice, sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 500 ₣ et dont le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date où la décision de justice aurait dû recevoir exécution. »</p>	<p>« Lorsqu'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, le 2 de l'article L. 131-14 du code des juridictions financières est applicable. »</p> <p>Texte issu de la codification par l'ordonnance n° 2000-587 du 4 mai 2000</p> <p>Modifié par l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics</p>

Partie réglementaire

Titre I : Principes

Article R. 911-1	Version en vigueur
<p>Version d'origine</p> <p>Créé par les articles 1^{er} à 3 du décret n° 81-501 du 12 mai 1981 pris pour l'application de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980</p> <p style="text-align: center;">TITRE 1^{er}</p> <p style="text-align: center;">DE L'EXÉCUTION DES JUGEMENTS</p> <p>Art. 1^{er}. — L'ordonnement ou le paiement direct par le comptable dans les conditions prévues à l'article 1^{er} de la loi susvisée du 16 juillet 1980 ne s'appliquent aux intérêts que si la décision de justice en a fixé le point de départ et le taux.</p> <p>Art. 2. — Lorsque le comptable a procédé au paiement en application du troisième alinéa du I de l'article 1^{er} de la loi susvisée du 16 juillet 1980, l'ordonnateur des crédits correspondants procède à un ordonnement de régularisation.</p> <p>Art. 3. — Tant que l'ordonnement de régularisation prévu à l'article 2 n'a pas eu lieu, il est fait interdiction à l'ordonnateur intéressé de procéder à tout nouvel engagement de dépenses sur les crédits qui lui ont été ouverts ou délégués.</p> <p>Tous les engagements de dépenses portant sur les crédits concernés sont soumis au contrôle financier préalable lorsque l'ordonnateur est un ordonnateur secondaire.</p>	<p>« Lorsqu'une personne publique a fait l'objet d'une condamnation dans les conditions prévues à l'article L. 911-9 les dispositions du décret n° 2008-479 du 20 mai 2008 sont applicables. »</p> <p>Texte issu de la codification par le décret n° 2000-389 du 4 mai 2000 Modifié par le décret n° 2012-088 du 12 septembre 2012 portant modification du code de justice administrative</p>

Article R. 911-2	
Version d'origine	Version en vigueur
<p>Créé par l'article 7 du décret n° 90-400 du 15 mai 1990 modifiant certaines dispositions relatives au Conseil d'Etat statuant au contentieux, à l'exécution des décisions des juridictions administratives et aux astreintes.</p> <p>Art. 7. - Le deuxième alinéa de l'article 59 du décret du 30 juillet 1963 susvisé est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :</p> <p style="text-align: center;">(...)</p> <p>« En cas de rejet d'une réclamation adressée à l'autorité administrative et tendant à obtenir l'exécution d'une décision d'une juridiction administrative, seule une décision expresse fait courir les délais de recours contentieux. »</p>	<p>« En cas de rejet d'une réclamation adressée à l'autorité administrative et tendant à obtenir l'exécution d'une décision d'une juridiction administrative, seule une décision expresse fait courir les délais de recours contentieux. »</p> <p>Modifié par le décret n°2017-493 du 6 avril 2017 modifiant le code de justice administrative (partie réglementaire)</p>

Article R. 911-3	
Version d'origine	Version en vigueur
<p>Créé par l'article 13 du décret n° 90-400 du 15 mai 1990 modifiant certaines dispositions relatives au Conseil d'Etat statuant au contentieux, à l'exécution des décisions des juridictions administratives et aux astreintes.</p> <p>Art. 13. - Il est ajouté, après l'article 59-6 du décret du 30 juillet 1963 susvisé, un article 59-7 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. 59-7. - La demande d'astreinte, présentée avant l'expiration du délai de recours contentieux courant contre une décision administrative expresse refusant de prendre les mesures nécessaires à l'exécution d'une décision de la juridiction administrative, interrompt ce délai jusqu'à la notification de la décision qui statue sur cette demande. »</p>	<p>« Le délai de recours contentieux contre une décision administrative expresse refusant de prendre les mesures nécessaires à l'exécution d'une décision de la juridiction administrative est interrompu par une demande d'exécution présentée en application du présent livre jusqu'à la notification de la décision qui statue sur cette demande. »</p> <p>Modifié par le décret n°2017-493 du 6 avril 2017 modifiant le code de justice administrative (partie réglementaire)</p>

Version d'origine	Version en vigueur
<p align="center">Article R. 911-4</p> <p>Créé par l'article 4 du décret n° 81-501 du 12 mai 1981 pris pour l'application de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980.</p> <p align="center">Article 59-2.</p> <p>Les demandes tendant à ce que le Conseil d'Etat prononce une astreinte peuvent être présentées sans le ministère d'un avocat au Conseil d'Etat.</p>	<p>« Les demandes d'exécution prévues par le présent livre peuvent être présentées sans le ministère d'un avocat. »</p> <p>Modifié par le décret n°2017-493 du 6 avril 2017 modifiant le code de justice administrative (partie réglementaire)</p>
<p align="center">Article R. 911-5</p> <p>Créé par l'article 2 du décret n°2017-493 du 6 avril 2017 modifiant le code de justice administrative (partie réglementaire).</p> <p>« Art. R. 911-5. - Les demandes d'exécution des décisions rendues par les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel ou le Conseil d'Etat peuvent être présentées par le moyen de l'application informatique mentionnée à l'article R. 414-1 ou par le téléservice mentionné à l'article R. 414-2.</p> <p>« La juridiction compétente ou la section du rapport et des études du Conseil d'Etat peut, par le moyen de la même application, adresser à l'autorité administrative les communications et notifications nécessaires à l'exécution de la décision et informer le demandeur de la suite donnée à sa demande. »</p>	<p>« Les demandes d'exécution des décisions rendues par les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel ou le Conseil d'Etat peuvent être présentées par le moyen de l'application informatique mentionnée à l'article R. 414-1 ou par le téléservice mentionné à l'article R. 414-2.</p> <p>La juridiction compétente ou la section du rapport et des études du Conseil d'Etat peut, par le moyen de la même application, adresser à l'autorité administrative les communications et notifications nécessaires à l'exécution de la décision et informer le demandeur de la suite donnée à sa demande. »</p> <p>Modifié par le décret n°2018-251 du 6 avril 2018 et par le décret n°2020-1245 du 9 octobre 2020 relatif à l'utilisation des téléprocédures devant le Conseil d'Etat, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs et portant autre dispositions.</p>

Titre II : Dispositions applicables aux tribunaux administratifs et cours administratives d'appel

Article R. 921-1	
Version d'origine	Version en vigueur
<p>Créé par l'article 21 du décret n° 2015-1145 du 15 septembre 2015 modifiant le code de justice administrative (partie réglementaire).</p> <p>2° Au début du titre II, il est ajouté un article R. 921-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. R. 921-1. - Lorsqu'un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel a annulé pour excès de pouvoir un acte administratif ou, dans un litige de pleine juridiction, a rejeté tout ou partie des conclusions présentées en défense par une collectivité publique, l'autorité intéressée a la faculté de demander au président de la juridiction d'éclairer l'administration sur les modalités d'exécution de la décision de justice.</p> <p>« Le président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel peut, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, renvoyer la demande d'éclaircissement au Conseil d'Etat.</p> <p>« Le cas échéant, il est fait mention de l'affaire dans le rapport annuel du Conseil d'Etat. »</p>	<p>« Lorsqu'un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel a annulé pour excès de pouvoir un acte administratif ou, dans un litige de pleine juridiction, a rejeté tout ou partie des conclusions présentées en défense par une collectivité publique, l'autorité intéressée a la faculté de demander au président de la juridiction d'éclairer l'administration sur les modalités d'exécution de la décision de justice.</p> <p>Le président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel peut, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, renvoyer la demande d'éclaircissement au Conseil d'Etat.</p> <p>Le cas échéant, il est fait mention de l'affaire dans le rapport annuel du Conseil d'Etat. »</p>

Version d'origine	Version en vigueur
<p>Créé par le décret n° 95-831 du 3 juillet 1995 modifiant le code des tribunaux et des cours administratives d'appel.</p> <p><i>« Art. R. 222-2. – La demande tendant à ce que le tribunal administratif prescrive les mesures nécessaires à l'exécution d'un jugement définitif de ce tribunal, en assortissant, le cas échéant, ces prescriptions d'une astreinte, ne peut être présentée, sauf décision explicite de refus d'exécution opposée par l'autorité administrative, avant l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la notification de ce jugement. Toutefois, en ce qui concerne les décisions ordonnant une mesure d'urgence, la demande peut être présentée sans délai. »</i></p> <p><i>« Dans le cas où le tribunal a, dans le jugement dont l'exécution est poursuivie, déterminé un délai dans lequel l'administration doit prendre les mesures d'exécution qu'il a prescrites, la demande ne peut être présentée qu'à l'expiration de ce délai. »</i></p> <p><i>« Les mêmes conditions de délai s'appliquent à la demande présentée à la cour administrative d'appel soit pour l'exécution d'un arrêt définitif de cette cour, soit pour l'exécution d'un jugement rendu par un tribunal administratif situé dans le ressort de la cour et qui est frappé d'appel devant celle-ci. »</i></p>	<p>Article R. 931-1-1</p> <p><i>« La demande tendant à ce que le tribunal administratif prescrive les mesures nécessaires à l'exécution d'un jugement définitif de ce tribunal, en assortissant, le cas échéant, ces prescriptions d'une astreinte, ne peut être présentée, sauf décision explicite de refus d'exécution opposée par l'autorité administrative, avant l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la notification de ce jugement. Toutefois, en ce qui concerne les décisions ordonnant une mesure d'urgence, la demande peut être présentée sans délai. »</i></p> <p><i>Dans le cas où le tribunal a, dans le jugement dont l'exécution est poursuivie, déterminé un délai dans lequel l'administration doit prendre les mesures d'exécution qu'il a prescrites, la demande ne peut être présentée qu'à l'expiration de ce délai. »</i></p> <p>Texte issu de la codification par le décret n° 2000-389 du 4 mai 2000. Modifié par le décret n° 2019-1502 du 30 décembre 2019 portant application du III de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019</p>

Article R. 921-2	
Version d'origine	Version en vigueur
<p>Créé par l'article 5 du décret n° 2019-1502 du 30 décembre 2019 portant application du III de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019.</p> <p>« Art. R. 921-2. - La demande d'exécution d'un jugement frappé d'appel, même partiellement, est adressée à la juridiction d'appel.</p> <p>« La demande d'exécution d'un arrêt rendu par une cour administrative d'appel est adressée à celle-ci.</p> <p>« Les conditions de délai prévues à l'article R. 921-1-1 sont applicables à ces demandes.</p> <p>« Lorsque le jugement ou l'arrêt dont l'exécution est demandée a fait l'objet d'un pourvoi en cassation, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel demeure compétent pour se prononcer sur la demande d'exécution, sous réserve des dispositions de l'article R. 931-5-1.</p>	<p>« La demande d'exécution d'un jugement frappé d'appel, même partiellement, est adressée à la juridiction d'appel.</p> <p>La demande d'exécution d'un arrêt rendu par une cour administrative d'appel est adressée à celle-ci.</p> <p>Les conditions de délai prévues à l'article R. 921-1-1 sont applicables à ces demandes.</p> <p>Lorsque le jugement ou l'arrêt dont l'exécution est demandée a fait l'objet d'un pourvoi en cassation, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel demeure compétent pour se prononcer sur la demande d'exécution, sous réserve des dispositions de l'article R. 931-5-1 »</p>
Article R. 921-3	
Version d'origine	Version en vigueur
<p>Créé par l'article 5 du décret n° 2019-1502 du 30 décembre 2019 portant application du III de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019.</p> <p>« Art. R. 921-3. - Le président du tribunal administratif ou le président de la cour administrative d'appel peut, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, renvoyer au Conseil d'Etat une demande d'exécution, sauf si une procédure juridictionnelle a été ouverte en application de l'article R. 921-6. »</p>	<p>« Le président du tribunal administratif ou le président de la cour administrative d'appel peut, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, renvoyer au Conseil d'Etat une demande d'exécution, sauf si une procédure juridictionnelle a été ouverte en application de l'article R. 921-6. »</p>

Article R. 921-4	
Version d'origine	Version en vigueur
<p>Texte issu de la codification par le décret n° 2000-389 du 4 mai 2000.</p> <p><i>Art. R. 921-4.</i> – Ainsi qu'il est dit aux articles R. 431-3 et R. 811-7, les demandes d'exécution d'un jugement ou d'un arrêt peuvent être présentées sans le ministère d'un avocat.</p>	<p>Abrogé par le décret n°2017-493 du 6 avril 2017 modifiant le code de justice administrative (partie réglementaire)</p>
Article R. 921-5	
Version d'origine	Version en vigueur
<p>Créé par le décret n° 95-831 du 3 juillet 1995 modifiant le code des tribunaux et des cours administratives d'appel</p> <p><i>« Art. R. 222-3.</i> – Le président de la cour administrative d'appel ou du tribunal administratif saisi d'une demande d'exécution sur le fondement de l'article L. 8-4, ou le rapporteur désigné à cette fin, accomplissent toutes diligences qu'ils jugent utiles pour assurer l'exécution de la décision juridictionnelle qui fait l'objet de la demande.</p> <p><i>« Lorsque le président estime qu'il a été procédé à l'exécution ou que la demande n'est pas fondée, il en informe le demandeur et procède au classement administratif de la demande.</i></p>	<p><i>« Le président de la cour administrative d'appel ou du tribunal administratif saisi d'une demande d'exécution sur le fondement de l'article L. 911-4, ou le rapporteur désigné à cette fin, accomplissent toutes diligences qu'ils jugent utiles pour assurer l'exécution de la décision juridictionnelle qui fait l'objet de la demande.</i></p> <p><i>Lorsque le président estime qu'il a été procédé à l'exécution ou que la demande n'est pas fondée, il en informe le demandeur et procède au classement administratif de la demande. »</i></p> <p>Texte issu de la codification par le décret n° 2000-389 du 4 mai 2000.</p>

Article R. 921-6	
Version d'origine	Version en vigueur
<p>Créé par le décret n° 95-831 du 3 juillet 1995 modifiant le code des tribunaux et des cours administratives d'appel</p> <p>« Dans le cas où il estime nécessaire de prescrire des mesures d'exécution par voie juridictionnelle, et notamment de prononcer une astreinte, ou lorsque le demandeur le sollicite dans le mois qui suit la notification du classement décidé en vertu de l'alinéa précédent et, en tout état de cause, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de sa saisine, le président de la cour ou du tribunal ouvre par ordonnance une procédure juridictionnelle. Cette ordonnance n'est pas susceptible de recours. L'affaire est instruite et jugée d'urgence. Lorsqu'elle prononce une astreinte, la formation de jugement en fixe la date d'effet.</p>	<p>« Dans le cas où le président estime nécessaire de prescrire des mesures d'exécution par voie juridictionnelle, et notamment de prononcer une astreinte, ou lorsque le demandeur le sollicite dans le mois qui suit la notification du classement décidé en vertu du dernier alinéa de l'article précédent et, en tout état de cause, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de sa saisine, le président de la cour ou du tribunal ouvre par ordonnance une procédure juridictionnelle. Toutefois, à l'expiration de ce délai de six mois, lorsque le président estime que les diligences accomplies sont susceptibles de permettre, à court terme, l'exécution de la décision, il informe le demandeur que la procédure juridictionnelle ne sera ouverte, le cas échéant, qu'à l'expiration d'un délai supplémentaire de quatre mois.</p> <p>Cette ordonnance n'est pas susceptible de recours. L'affaire est instruite et jugée d'urgence. Lorsqu'elle prononce une astreinte, la formation de jugement en fixe la date d'effet. »</p> <p>Texte issu de la codification par le décret n° 2000-389 du 4 mai 2000</p> <p>Modifié par le décret n° 2015-1145 du 15 septembre 2015</p>

Version d'origine	Version en vigueur
<p>Créé par le décret n° 95-831 du 3 juillet 1995 modifiant le code des tribunaux et des cours administratives d'appel</p> <p>« Art. R. 222-4. – Lorsqu'à la date d'effet de l'astreinte prononcée par le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel, cette juridiction constate, d'office ou sur la saisine de la partie intéressée, que les mesures d'exécution qu'elle avait prescrites n'ont pas été prises, elle procède à la liquidation de l'astreinte dans les conditions prévues aux articles 3 à 5 de la loi du 16 juillet 1980 susvisée.</p> <p>« Lorsqu'il est procédé à la liquidation de l'astreinte, copie du jugement ou de l'arrêt prononçant l'astreinte et de la décision qui la liquide est adressée au ministère public près la cour de discipline budgétaire et financière.</p>	<p>« À compter de la date d'effet de l'astreinte prononcée, même à l'encontre d'une personne privée, par le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel, le président de la juridiction ou le magistrat qu'il désigne, après avoir accompli le cas échéant de nouvelles diligences, fait part à la formation de jugement concernée de l'état d'avancement de l'exécution de la décision. La formation de jugement statue sur la liquidation de l'astreinte.</p> <p>Lorsqu'il est procédé à la liquidation de l'astreinte, copie du jugement ou de l'arrêt prononçant l'astreinte et de la décision qui la liquide est adressée au ministère public près la Cour des comptes. »</p> <p>Texte issu de la codification par le décret n° 2000-389 du 4 mai 2000 Modifié par le décret n° 2017-493 du 6 avril 2017 et par le décret n° 2022-1605 du 22 décembre 2022</p>

Version d'origine	Version en vigueur
<p>Créé par le décret n° 95-831 du 3 juillet 1995 modifiant le code des tribunaux et des cours administratives d'appel</p> <p>« Art. R. 222-5. – A l'issue de chaque année civile, le président de chaque tribunal administratif et le président de chaque cour administrative d'appel rendent compte au président de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat des difficultés d'exécution qui leur ont été soumises. Le cas échéant, il est fait mention de ces difficultés au rapport annuel du Conseil d'Etat. »</p>	<p>« À l'issue de chaque année, le président de chaque tribunal administratif et le président de chaque cour administrative d'appel rendent compte au président de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat des difficultés d'exécution qui leur ont été soumises. Le cas échéant, il est fait mention de ces difficultés dans le rapport annuel du Conseil d'Etat. »</p> <p>Texte issu de la codification par le décret n° 2000-389 du 4 mai 2000</p>

Titre III : Dispositions applicables au Conseil d'État

Version d'origine	Version en vigueur
<p>Créé par l'article 58 du décret n° 63-766 du 30 juillet 1963</p> <p>Art. 58. — Lorsque le Conseil d'Etat statue au contentieux a prononcé l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif ou, dans un litige de pleine juridiction, a rejeté tout ou partie des conclusions présentées en défense par une collectivité publique, les ministres intéressés ont la faculté de demander au Conseil d'Etat d'éclairer l'administration sur les modalités d'exécution de sa décision. Le vice-président du Conseil d'Etat et le président de la section du contentieux peuvent, dans les mêmes cas, inviter le président de la commission prévue à l'article 3 du présent décret à appeler l'attention de l'administration sur les suites à donner à une décision.</p> <p>Ces demandes donnent lieu à la désignation d'un membre du Conseil d'Etat dont la mission auprès de l'administration s'exerce sous l'autorité du président de la commission prévue à l'article 3 du présent décret. Le cas échéant, il est fait mention de l'affaire dans le rapport annuel du Conseil d'Etat.</p>	<p>Article R. 931-1</p> <p>« Lorsque le Conseil d'Etat ou une juridiction administrative spéciale a annulé pour excès de pouvoir un acte administratif ou, dans un litige de pleine juridiction, a rejeté tout ou partie des conclusions présentées en défense par une collectivité publique, l'autorité intéressée a la faculté de demander au Conseil d'Etat d'éclairer l'administration sur les modalités d'exécution de la décision de justice.</p> <p>Le Conseil d'Etat se prononce également sur la demande qui lui a été renvoyée en application de l'article R. 921-1.</p> <p>Ces demandes donnent lieu à la désignation d'un rapporteur dont la mission auprès de l'administration s'exerce sous l'autorité du président de la section du rapport et des études. Sur décision du président de la section du rapport et des études, le comité mentionné à l'article R. 931-3 peut être saisi, pour avis, de la question. Le cas échéant, il est fait mention de l'affaire dans le rapport annuel du Conseil d'Etat. »</p> <p>Texte issu de la codification par le décret n° 2000-389 du 4 mai 2000</p> <p>Modifié par</p> <ul style="list-style-type: none"> - le décret n° 85-90 du 24 janvier 1985 portant création de la section du rapport et des études - le décret n° 2012-1088 du 28 septembre 2012 portant modification du code de justice administratif - le décret n° 2015-1145 du 15 septembre 2015

Version d'origine	Version en vigueur
<p>Créé par l'article 59 du décret n° 63-766 du 30 juillet 1963</p> <p>Art. 59. — Les requérants peuvent, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date à laquelle une décision leur accordant satisfaction, même partielle, a été lue, signaler à la commission prévue à l'article 3 du présent décret les difficultés qu'ils rencontrent pour obtenir l'exécution de cette décision.</p> <p>Un rapporteur peut être désigné ; le cas échéant, il est fait mention de l'affaire au rapport annuel du Conseil d'Etat.</p>	<p>« Les parties intéressées peuvent demander au Conseil d'Etat de prescrire les mesures nécessaires à l'exécution d'une de ses décisions ou d'une décision d'une juridiction administrative spéciale, en assortissant le cas échéant ces prescriptions d'une astreinte.</p> <p>La demande ne peut être présentée, sauf décision explicite de refus d'exécution opposée par l'autorité administrative, qu'après l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la notification de la décision juridictionnelle dont l'exécution est poursuivie.</p> <p>Toutefois :</p> <p>1° Si la décision juridictionnelle a ordonné une mesure d'urgence, la demande peut être présentée sans délai ;</p> <p>2° Si la décision juridictionnelle a fixé à l'administration un délai pour prendre les mesures d'exécution prescrites, la demande ne peut être présentée qu'à l'expiration de ce délai. »</p> <p>Modifié par</p> <ul style="list-style-type: none"> - le décret n° 85-90 du 24 janvier 1985 - le décret n° 90-400 du 15 mai 1990 - le décret n° 2012-1088 du 28 septembre 2012 - le décret n° 2017-493 du 6 avril 2017

Article R. 931-2

Version d'origine	Version en vigueur
<p>Créé par le décret n° 281-501 du 12 mai 1981</p> <p>Article 59-3.</p> <p>Sous réserve des dispositions de l'article 59-4, les affaires sont présentées, instruites et jugées conformément aux dispositions régissant la procédure devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux. Sauf dans les cas où il peut être statué sans instruction sur les demandes, la sous-section du contentieux communique le dossier à la commission du rapport et des études du Conseil d'Etat; cette commission accomplit les diligences qui lui incombent, en vertu des dispositions réglementaires relatives à l'exécution des décisions des juridictions administratives. Les pièces produites devant la commission du rapport et des études sont jointes au dossier. Les mêmes règles d'instruction et de jugement sont applicables lorsque le Conseil d'Etat prononce d'office une astreinte en vue d'assurer l'exécution d'une décision d'une juridiction administrative.</p>	<p>« Les demandes présentées sur le fondement de l'article R. 931-2 ou renvoyées au Conseil d'Etat par un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel en application de l'article R. 931-3 sont enregistrées par la section du rapport et des études.</p> <p>Le président de la section du rapport et des études désigne un rapporteur au sein de cette section. Celui-ci peut accomplir toutes diligences pour assurer l'exécution de la décision juridictionnelle qui fait l'objet de la demande.</p> <p>Sur décision du président de la section du rapport et des études, l'affaire peut être soumise pour avis à un comité restreint composé du président et du président adjoint de la section du rapport et des études, du rapporteur et de trois autres membres du Conseil d'Etat, dont un président de chambre.</p> <p>Lorsque le président de la section du rapport et des études estime que la demande n'est pas fondée ou que la décision juridictionnelle en cause a été exécutée, il en informe le demandeur et procède au classement administratif de la demande. Le cas échéant, il en informe également le président de la juridiction ayant renvoyé la demande au Conseil d'Etat. »</p> <p>Modifié par</p> <ul style="list-style-type: none"> - le décret n° 95-830 du 3 juillet 1995 - le décret n° 2017-493 du 6 avril 2017 - le décret n° 2019-1502 du 30 décembre 2019

Article R. 931-4	Version en vigueur
<p>Créé par l'article 59-4 du décret n° 81-501 du 12 mai 1981</p> <p style="text-align: center;">Article 59-4.</p> <p>« Lorsque le président de la section du contentieux exerce les pouvoirs prévus à l'article 6 de la loi du 16 juillet 1980, il statue par ordonnance motivée. »</p>	<p>« Lorsque le président de la section du rapport et des études estime nécessaire de prescrire des mesures d'exécution par voie juridictionnelle, notamment de prononcer une astreinte, il adresse au président de la section du contentieux une note exposant les éléments de fait et de droit de l'affaire et décrivant les diligences accomplies par la section. Si le comité restreint a été saisi, la note indique également la composition dans laquelle le comité a siégé et le sens de l'avis qu'il a rendu.</p> <p>Lorsque le président de la section du rapport et des études fait usage des dispositions du premier alinéa, ou lorsque le demandeur conteste devant le président de la section du contentieux la décision de classement prévue au dernier alinéa de l'article R. 931-3 dans le mois qui suit la notification de cette décision, ou, en tout état de cause, à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la saisine du Conseil d'Etat, le président de la section du contentieux ouvre par ordonnance une procédure juridictionnelle. Toutefois, si, à l'expiration de ce délai de six mois, le président de la section du rapport et des études estime que les diligences accomplies sont susceptibles de permettre l'exécution à court terme de la décision, il informe le demandeur que la procédure juridictionnelle ne sera ouverte, le cas échéant, qu'à l'expiration d'un délai supplémentaire de quatre mois.</p> <p>L'ordonnance prévue au deuxième alinéa n'est pas susceptible de recours. »</p> <p>Modifié par le décret n° 2017-493 du 6 avril 2017</p>

Article R. 931-5	
Version d'origine	Version en vigueur
<p>Créé par l'article 6 du décret n° 2017-493 du 6 avril 2017 modifiant le code de justice administrative (partie réglementaire)</p> <p>« Art. R. 931-5. – Après l'ouverture de la procédure juridictionnelle prévue à l'article R. 931-4, et sous réserve des pouvoirs conférés par le dernier alinéa de l'article L. 911-5 au président de la section du contentieux, qui statue par ordonnance motivée, l'affaire est instruite par une chambre conformément aux dispositions régissant la procédure devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux.</p> <p>« Les pièces produites devant la section du rapport et des études et la note du président de cette section sont jointes au dossier. La note est communiquée aux parties par la chambre chargée de l'instruction. L'affaire est jugée en urgence. »</p>	<p>« Après l'ouverture de la procédure juridictionnelle prévue à l'article R. 931-4, et sous réserve des pouvoirs conférés par le dernier alinéa de l'article L. 911-5 au président de la section du contentieux, qui statue par ordonnance motivée, l'affaire est instruite par une chambre conformément aux dispositions régissant la procédure devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux.</p> <p>Les pièces produites devant la section du rapport et des études et la note du président de cette section sont jointes au dossier. La note est communiquée aux parties par la chambre chargée de l'instruction. L'affaire est jugée en urgence. »</p>
Article R. 931-5-1	
Version d'origine	Version en vigueur
<p>Créé par l'article 5 du décret n° 2019-1502 du 30 décembre 2019</p> <p>2° Après l'article R. 931-5, il est inséré un article R. 931-5-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. R. 931-5-1. – Lorsque le Conseil d'Etat annule un jugement ou un arrêt faisant l'objet d'une demande d'exécution, il peut constater que celle-ci est devenue sans objet. »</p>	<p>« Lorsque le Conseil d'Etat annule un jugement ou un arrêt faisant l'objet d'une demande d'exécution, il peut constater que celle-ci est devenue sans objet. »</p>

Version d'origine	Version en vigueur
<p>Créé par l'article 6 du décret n° 2017-493 du 6 avril 2017 modifiant le code de justice administrative (partie réglementaire)</p> <p>« Art. R. 931-6. – Le président de la section du rapport et des études peut, même s'il n'est pas saisi en application de l'article R. 931-2, demander aux personnes morales mentionnées à l'article L. 911-5 de justifier de l'exécution d'une décision du Conseil d'Etat.</p> <p>« Les dispositions du deuxième et du troisième alinéa de l'article R. 931-3 sont applicables.</p> <p>« Lorsque l'il estime que la décision du Conseil d'Etat n'a pas été exécutée, le président de la section du rapport et des études saisit le président de la section du contentieux aux fins d'ouverture d'une procédure d'astreinte d'office. La saisine est accompagnée de la note prévue au premier alinéa de l'article R. 931-4.</p> <p>« Le président de la section du contentieux prononce par ordonnance l'ouverture de la procédure. L'ordonnance est enregistrée au secrétariat de la section du contentieux et notifiée aux parties. Les dispositions de l'article R. 931-5 sont applicables.</p>	<p>Article R. 931-6</p> <p>« Le président de la section du rapport et des études peut, même s'il n'est pas saisi en application de l'article R. 931-2, demander aux personnes morales mentionnées à l'article L. 911-5 de justifier de l'exécution d'une décision du Conseil d'Etat.</p> <p>Les dispositions du deuxième et du troisième alinéa de l'article R. 931-3 sont applicables.</p> <p>Lorsqu'il estime que la décision du Conseil d'Etat n'a pas été exécutée, le président de la section du rapport et des études saisit le président de la section du contentieux aux fins d'ouverture d'une procédure d'astreinte d'office. La saisine est accompagnée de la note prévue au premier alinéa de l'article R. 931-4.</p> <p>Le président de la section du contentieux prononce par ordonnance l'ouverture de la procédure. L'ordonnance est enregistrée au secrétariat de la section du contentieux et notifiée aux parties. Les dispositions de l'article R. 931-5 sont applicables. »</p>

Article R.931-7	Version en vigueur
<p>Version d'origine</p> <p>Créé par l'article 10 du décret n° 90-400 du 15 mai 1990</p> <p>Art. 10. – L'article 59-4 du décret du 30 juillet 1963 susvisé est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Art. 59-4. – Lorsque des difficultés d'exécution ont été signalées à la section du rapport et des études dans les conditions prévues au premier et troisième alinéas de l'article 59, le président de cette section peut saisir le président de la section du contentieux aux fins d'ouverture d'une procédure d'astreinte d'office.</p> <p>« Aux mêmes fins, le président de la cour administrative d'appel peut saisir le président de la section du contentieux dans le cas où les diligences qu'il a accomplies en application du 3^e alinéa de l'article 59 n'ont pu aboutir.</p> <p>« Le président de la section du contentieux prononce par ordonnance l'ouverture de la procédure. L'ordonnance est enregistrée au secrétariat de la section du contentieux et notifiée aux parties. L'affaire est instruite et jugée d'urgence. »</p>	<p>Version en vigueur</p> <p>« Lorsque le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a prononcé une astreinte, même à l'encontre d'une personne privée, la chambre compétente transmet le dossier à la section du rapport et des études.</p> <p>À compter de la date d'effet de l'astreinte, la section du rapport et des études, après avoir accompli le cas échéant de nouvelles diligences et après saisine éventuelle du comité restreint mentionné au troisième alinéa de l'article R. 931-3, fait part à la section du contentieux de l'état d'avancement de l'exécution de la décision. La section du contentieux statue sur la liquidation de l'astreinte ».</p> <p>Modifié par</p> <ul style="list-style-type: none"> - le décret n° 2012-1088 du 28 septembre 2012 - le décret n° 2017-493 du 6 avril 2017

Article R.931-8	
Version d'origine	Version en vigueur
<p>Créé par le décret n° 81-501 du 12 mai 1981</p> <p style="text-align: center;">Article 59-5 :</p> <p>« Au moment de la liquidation de l'astreinte, copie de la décision prononçant l'astreinte et de la décision qui la liquide est adressée au ministère public près la Cour de discipline budgétaire. »</p>	<p>« Si l'astreinte est liquidée, copie de la décision prononçant l'astreinte et de la décision qui la liquide est adressée au ministère public près la Cour des comptes. »</p> <p>Modifié par</p> <ul style="list-style-type: none"> - le décret n° 2012-1088 du 28 septembre 2012 - le décret n° 2017-493 du 6 avril 2017 - le décret n° 2022-1605 du 22 décembre 2022

4. L'exécution depuis 1963 : verbatim

« *Le droit trouve sa plénitude dans l'action, c'est-à-dire dans l'exécution ; les décisions de justice, comme les lois, sont faites pour être exécutées et doivent l'être, coûte que coûte* » (Association H. Capitant, *L'effectivité des décisions de justice*, éd. Economica, Paris, 1985).

La doctrine

Maurice Hauriou, note sur CE, 23 juillet 1909, *Fabrègues*, Sirey 1911.3.121.

« Dans ce duel entre le Conseil d'État, qui ne peut que censurer, et un magistrat municipal résolu à ne pas tenir compte de l'autorité de la chose jugée, le Conseil d'État est d'avance vaincu (...). Il y a insurrection des bureaux contre le Conseil d'État, qui est le gêneur. Quand une instance est engagée qui déplaît, on la fait traîner indéfiniment en longueur et quand le ministère a été condamné, on n'exécute pas la décision. On pourrait citer tel arrêt, rendu en 1909, au profit d'un rédacteur à l'administration centrale d'un ministère qui, en 1911, deux ans après, n'est pas encore exécuté (...).

« Il faudra avant toutes choses que l'autorité de la chose jugée au contentieux soit assurée du côté de l'administration active. Comment assurer l'exécution par l'administration active de la chose jugée au contentieux. Il ne s'agit point de soumettre d'une façon directe l'administration active à une contrainte pour l'exécution des jugements. Cela équivaldrait à faire du juge le pouvoir suprême, non pas même dans l'État, mais au-dessus de l'État (...). La solution (...) nous paraît très simple ; elle consisterait à poser en principe que lorsqu'une administration publique a été condamnée en dernier ressort par une juridiction quelconque, l'administrateur responsable de l'exécution de la chose jugée commet un « fait personnel » en n'exécutant pas le jugement, et devient pécuniairement responsable du préjudice sur ses biens personnels ».

Jean Rivero, « Le Huron au Palais-Royal ou Réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », in *Dalloz*, 1962, Chronique VI, pp. 37-40.

« Il n'est pas besoin d'un texte lorsque la nature des choses commande ; et la nature des choses veut que la fonction de juger soit, au sein de l'exécutif, distincte de celle d'agir. Où irions-nous si le juge administratif tirait, de l'annulation, les conséquences nécessaires, dictait à l'administration la conduite à tenir pour rétablir le droit, ou osait substituer lui-même à la décision annulée une décision juridiquement correcte ? (...). Lorsque notre juge décide lequel des deux chasseurs qui se disputent le corps d'un élan dont chacun prétend l'avoir tué a vraiment tué l'élan et doit l'emporter, selon les lois de la chasse, nous pensons qu'il reste juge et ne devient pas chasseur d'élan (...). Mettre à néant l'acte, mais se refuser à dire ce qui doit nécessairement découler de cette disparition, n'est-ce point, pour le juge, s'arrêter à mi-chemin, sans aller au bout de sa tâche ? Et que dirait-on du bûcheron qui couperait les racines de l'arbre, mais se refuserait à l'abattre, laissant

ce soin à la tempête d'hiver ? (...). Il le lui indique quelquefois, rétorqué-je, non de façon impérative dans le dispositif, mais à titre de conseil bénévole dans les motifs. Les auteurs citent un arrêt où cette tendance se manifeste (CE, 26 décembre 1925, *Rodière*) ; sans doute, en cherchant, on en trouverait quelques autres. Au demeurant, ne sous-estimez pas la sage prudence de notre juge : si, adressant une injonction, il la voyait rester lettre morte, s'il n'était pas obéi, qu'en adviendrait-il de son prestige et de son autorité ? En se cantonnant dans la simple annulation, il a sauvegardé la dignité du juge, fondement de l'ordre juridique (...). N'insinuez pas que l'administration brave les décisions d'annulation et ne procède pas, même sans injonction, au rétablissement du droit ! Je sais qu'il n'en est rien, et que l'exécution des décisions d'annulation ne pose aucun problème, puisque le plus savant des ouvrages consacrés au recours n'en traite nulle part et que la plupart des auteurs ne s'attardent pas sur cette question ».

Roland Drago, « Autour de la réforme du Conseil d'État », in *AJDA*, 1963, pp. 524-536.

À propos de l'exécution : « Il peut s'agir là de l'aspect le plus important de la réforme car les moyens que les textes mettent à la disposition du Conseil d'État et des particuliers sont susceptibles de combler une des lacunes les plus graves de notre droit administratif, celle relative à l'exécution des décisions rendues par les juridictions administratives. Le mal était signalé depuis longtemps et, s'il était exagéré de dire que l'administration s'opposait systématiquement à l'exécution de la chose jugée, il n'était malheureusement pas rare de voir de nombreux cas d'inexécution dus soit au mauvais vouloir de l'administration, soit aux difficultés administratives provoquées par l'exécution (...). Peut-on envisager cette réforme avec un relatif optimisme ? Certes, le juge ne dispose, en cette matière, d'aucun pouvoir de rendre des décisions vraiment exécutoires et tout doit alors dépendre de la qualité des relations qui s'établiront, à ce titre, entre les administrations et la commission du rapport. Dans les cas où l'inexécution des décisions juridictionnelles dépendra des difficultés en face desquelles se seront trouvées les administrations, l'intervention du rapporteur pourra être efficace. Dans les cas où il y aura, au contraire, une opposition volontaire de la part de l'administration, il faudra que le rapporteur fasse preuve de beaucoup de doigté afin de ne pas aboutir à une épreuve de force. La seule sanction consistera, en effet, dans la mention de l'affaire faite dans le rapport annuel. À ce sujet, on répétera qu'il est fâcheux que ce rapport, au moins dans sa partie relative au contentieux, ne soit pas public. La publicité donnée à certaines attitudes abusives de la part de l'administration aurait une valeur exemplaire, permettant un véritable contrôle par l'opinion publique et aboutirait, à la longue, à faire cesser un certain nombre d'excès ».

Agnès Roblot-Troizier, professeure à l'université Panthéon-Sorbonne (Paris I), « La genèse de la section du rapport et des études : la commission Noël et les décrets de 1963 », in *RFDA*, 2015, pp. 221-231.

« Ces préoccupations relatives à l'exécution des décisions du juge administratif auraient pu ne pas trouver un écho favorable après l'arrêt *Canal*. Comme l'a remarqué *a posteriori* Jean Rivero ces préoccupations sont à l'exact opposé des



réactions suscitées par la solution de l'arrêt *Canal* qui reprochaient au Conseil d'État d'être allé trop loin, alors que lui dénonçait sa « timidité excessive » et espérait une réforme du contentieux administratif accordant plus d'autorité et d'efficacité aux décisions des juridictions administratives ». Rétrospectivement, il est en effet surprenant qu'une réforme initiée par la volonté de « mater » le Conseil d'État lui ait donné les moyens de signaler les errements d'une administration parfois réticente à exécuter les décisions du juge. C'est que lentement l'affaire *Canal* a pu être digérée. En définitive, l'arrêt *Canal* a créé « un choc », choc qui a agi comme un « révélateur », mettant en lumière la nécessité de réformer le Conseil d'État. La réforme de 1963 adoptée après le travail de la commission Noël n'est pas seulement une réponse à la crise provoquée par l'arrêt *Canal* ; elle répond à des motifs bien plus profonds. Le temps d'une gestion l'a permis, même si cette gestation a été difficile ».

Bertrand Seiller, professeur à l'université Panthéon-Assas (Paris II), « Le développement : de la Commission du rapport à la section du rapport et des études », in *RFDA*, 2015, pp. 231-238.

« Le développement de la fonction « exécution des décisions de justice » est tout aussi remarquable entre 1963 et 1985 (...). L'adoption de la loi du 16 juillet 1980 et de son décret d'application du 12 mai 1981 aurait pu marquer, sinon le déclin, du moins une stabilisation de l'activité de la Commission en matière d'exécution des décisions de justice. Tel ne fut pas le cas puisqu'en 1985 elle reçut plus de 500 réclamations. Ce fut la loi du 8 février 1995, en conférant au juge administratif le pouvoir de prononcer des injonctions en vue de l'exécution de ses décisions et en déconcentrant l'exécution des décisions juridictionnelles des TA et des CAA au profit de ces juridictions qui marqua, postérieurement à la période ici examinée, le ralentissement de cette activité de la Commission, devenue alors section du rapport et des études (...).

« La loi du 8 février 1995 a profondément transformé les modalités de la garantie de l'exécution des décisions du juge administratif. Antérieurement, la commission du rapport et des études était la seule à pouvoir venir en aide au justiciable confronté à l'inaction de l'administration condamnée. Elle était saisie d'un litige distinct de celui ayant abouti à la décision juridictionnelle à exécuter, litige posant des problèmes sans doute plus concrets, parfois d'ordre humain, mais non dénués d'incidences juridiques parfois délicates. Mais elle ne pouvait remettre en cause la décision juridictionnelle et ne pouvait « trancher souverainement entre les points de vue de l'administration et du justiciable, s'il apparaissait que les divergences se rapportaient soit au fond du droit, soit à des appréciations de fait, qui sont du ressort normal d'un juge (Études et documents du Conseil d'État, 1973, n° 26, pp. 165-168) ».

Les membres du Conseil d'État

Pierre Josse, président de la section des travaux publics, « L'exécution des décisions du juge administratif par la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire du service public », in *EDCE*, n° 7, 1953.



« Nous avons déjà exposé dans le *Livre jubilaire* du Conseil d'État, p. 174, que les pouvoirs de contrôle du Conseil d'État statuant au contentieux trouvaient une limite dans le fait que l'administration, quoique tenue en droit de respecter la chose jugée, ne s'inclinait pas de bonne grâce, et pas toujours ; que, bien souvent, la décision contentieuse restait inexécutée ou ne recevait qu'une exécution imparfaite ou tardive. La difficulté de trouver une solution, en cette matière, a été mise en lumière par M. Delvové (...). Il n'est pas certain, disait-il, que lorsque des injonctions s'adresseront, non à un particulier bénéficiaire de la décision administrative, mais à un service public, elles soient d'une parfaite efficacité. Comment contraindrait-on l'administration à s'incliner ? Il n'y a pas de voies d'exécution contre la puissance publique parce que c'est elle qui détient en cette matière « moyens d'action et leviers de commande » (...). Nous voulons dire la part prise par le président Rouchon-Mazerat dans l'élaboration de la jurisprudence pour la recherche d'un procédé efficace de coercition. Certes, nous ne voulons pas tomber dans le travers indiqué par le professeur Walline qui consiste à « attribuer à un homme ce qui est œuvre collective du Conseil » (...) mais c'est faire œuvre de stricte justice que de reconnaître et marquer l'influence personnelle, dans ce domaine aussi, d'un haut magistrat, passionnément attaché au culte du droit, qui fut un grand président du contentieux. C'est sous sa présidence qu'a été rendue la décision *Établissements Rey Frères*, 18 juillet 1947, p. 330, affirmant pour la première fois nettement la responsabilité pécuniaire de l'administration « en faute » pour n'avoir pas exécuté des décisions du Conseil de préfecture et du Conseil d'État ».

Aubert Lefas, président de la 4^e sous-section de la section du contentieux, note sur les réformes que suggère la jurisprudence du Conseil d'État statuant au contentieux, *Études et documents du Conseil d'État*, 1958, n° 12, pp. 84-105.

« Le cas de méconnaissance systématique de l'autorité de la chose jugée que nous venons de citer n'est malheureusement pas isolé. On pourrait relever des cas analogues à la charge de presque tous les départements ministériels, ainsi que de certaines collectivités locales. Mais, en dehors du refus catégorique d'exécuter une décision de justice, il existe deux autres abus qui, sans être aussi graves que celui que nous venons de dénoncer, ne sont pas moins regrettables. Il y a, tout d'abord, le retard apporté par l'administration à exécuter une décision de justice (...). Le troisième type d'abus, en matière d'exécution des décisions de justice (...) concerne les validations législatives. Ce procédé, on le sait, consiste pour l'administration à obtenir du Parlement qu'il donne force législative, avec effet rétroactif à un acte administratif réglementaire ou individuel ».

Guy Braibant, « Remarques sur l'efficacité des annulations pour excès de pouvoir », *in Études et documents du Conseil d'État*, 1961, n° 15, pp. 53-65.

« Le système actuel est-il suffisant ? Ou serait-il opportun de recourir à des méthodes plus énergiques pour donner leur plein effet aux annulations pour excès de pouvoir ?

« Il ne paraît pas possible, de toute façon, d'organiser un système de voies d'exécution et de moyens de coercition contre la puissance publique. Vers 1910, la



doctrine envisageait avec faveur la mise en jeu de la responsabilité personnelle des fonctionnaires qui auraient fait obstacle à l'exécution des décisions de justice. Mais cette solution se concilierait mal avec la jurisprudence actuelle, dans laquelle la notion de faute personnelle est définie de façon si restrictive que, dans certains cas, des délités pénaux ou des voies de fait en sont écarté. Et surtout, elle se heurterait aux réalités de la vie politique et administrative : le refus d'exécution de la chose jugée est rarement le fait d'un agent isolé, animé par des motifs personnels ; il résulte souvent des interventions convergentes de plusieurs services, ou de la délibération d'un organisme collégial ; émanant parfois du ministre lui-même, voire du Gouvernement tout entier, il est le type même de la faute de service qui ne peut engager dans l'état actuel notre organisation juridique que la responsabilité de l'administration et, le cas échéant, la responsabilité du Cabinet.

« D'autres solutions, par contre, pourraient être envisagées, si la nécessité s'en faisait sentir. Pourquoi ne pas charger le juge administratif, qui joue déjà un rôle actif dans l'instruction des litiges, d'exercer une mission de contrôle de ces décisions ? Sans doute ne pourrait-il pas se substituer à l'administration active, ni lui adresser des injonctions qui risqueraient d'ailleurs de demeurer sans effet pratique. Mais sa seule intervention, même si elle ne se traduisait pas par des décisions formelles, aurait dans certains cas un effet moral suffisant pour conduire l'administration à s'incliner. Quant aux cas les plus graves, où cette intervention demeurerait sans effet, il resterait la ressource de les consigner dans un rapport périodique, qui serait communiqué au Parlement et publié au *Journal officiel*. L'attitude de l'administration serait ainsi soumise à la censure de l'opinion et les parlementaires pourraient aider plus efficacement les administrés à obtenir que les décisions de la juridiction administrative soient suivies d'effet ».

Conseil d'État, rapport sur l'exécution des décisions des juridictions administratives, *in RFDA*, 1990, n° 4, pp. 481-515.

« Des justiciables déçus et lassés par l'impuissance de la juridiction administrative se tournent vers le juge judiciaire, notamment vers le juge civil des référés, pour obtenir de lui des décisions contraignant l'administration par injonction et astreinte, sur le fondement d'une interprétation très extensive des notions de trouble manifestement illicite et de voie de fait.

« Inacceptable pour le justiciable, l'inexécution ou l'exécution tardive entraîne, en outre, dans les cas où l'administration est condamnée au paiement d'une somme d'argent, un accroissement des charges publiques qui ne peut être toléré. Une enquête récente de l'Agence judiciaire du Trésor a ainsi révélé que, sur un échantillon de 108 dossiers représentatifs de différentes catégories de litiges ayant entraîné la condamnation de personnes publiques au versement de sommes d'argent, les intérêts versés ont représenté 45 % des sommes réglées et que la majoration de ces intérêts, prévue par la loi en cas d'inexécution dans les deux mois suivant la notification du jugement, est intervenue dans 33 % des cas pour une durée moyenne de près de deux ans ».



Jean-Paul Costa, rapporteur général de la section du rapport et des études, « L'exécution de décisions de justice », in *AJDA*, 1995, hors-série, pp. 227-232.

« L'exécution des décisions de justice est un problème qui n'intéresse pas que le droit administratif. En procédure civile, des mécanismes et des voies d'exécution ont été inventés pour lui apporter des solutions efficaces. La spécificité du droit administratif tient à celle de l'administration, qui a le monopole de la contrainte étatique et bénéficie de privilèges tels que l'insaisissabilité de ses biens. (...) En tout cas, le problème se rencontre dans tous les pays et il a le mérite d'être toujours mieux résolu : il en va de la crédibilité de l'État de droit ».

Jean-Michel Belorgey, président de la section du rapport et des études (SRE), « La section du rapport et des études du Conseil d'État – Témoignage », in *RFDA*, 2015, pp. 238-242.

« En matière d'exécution des décisions de justice, assisté par Richard Descoings, rapporteur général adjoint, qui régnait alors sur une armée de stagiaires entassés dans les combles, j'ai connu la période héroïque de l'aide à l'exécution, et de la centralisation entre les mains du Conseil d'État de compétences qui n'étaient pas encore décentralisées entre les mains des juridictions ayant rendu les décisions (sauf celles jugées indignes d'exécuter leurs propres décisions, comme la CCAS dont j'ai, en qualité de préposé de la SRE, tenté de faire exécuter les décisions, y compris celles rendues par moi en qualité de président de cette Cour). Exécuter, autrement dit surmonter la désinvolture, la ruse, l'acharnement d'administrations obstinées n'a jamais été un exercice facile. J'ai le souvenir d'une fronde des conseils généraux, conduite par Michel Charasse, pour ne pas exécuter des décisions d'allocation pour tierce personne, d'un ministère qui n'entendait exécuter les décisions du Conseil d'État lui-même que rendues en assemblée générale du contentieux, pas en sous-sections réunies, du défaut de crédits pour exécuter les décisions en matière de tarification des établissements sociaux et médico-sociaux, d'élus locaux obstinés qu'il a fallu menacer de mettre en œuvre les nouvelles procédures permettant, avec le concours des chambres des comptes, de leur faire payer leur obstination sur leurs propres deniers et pas sur ceux des contribuables. Étant donné que ce n'est jamais qu'avec une grande prudence que la section du contentieux, qui détient seule le pouvoir de décider sur les dossiers étudiés par la SRE, prononce des astreintes ».

Olivier Schrameck, président de la section du rapport et des études, « Le nouveau triptyque de la section du rapport et des études - diversification, communication et coopération », in *AJDA*, 2012, pp. 1216-1220.

« Une troisième activité traditionnelle de la section a trait à l'appui qu'elle apporte à la section du contentieux pour l'exécution des décisions de justice susceptibles, en petit nombre fort heureusement, de présenter des difficultés d'application, soit en raison d'hésitations des parties au litige, soit en raison d'un mauvais vouloir plus ou moins prononcé. Il s'agit en général de décisions du Conseil d'État lui-même et plus rarement de juridictions subordonnées, qui les renvoient en cas de problème particulièrement ardu ».



5. Les grands arrêts du droit de l'exécution

CEDH, 19 mars 1997, *Hornsby c/ Grèce*, n° 18357/91 : « l'exécution d'un jugement ou arrêt, de quelque juridiction que ce soit, fait partie intégrante du procès » au sens de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et du citoyen. En effet, le droit à un procès équitable « serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un État contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie ».

* * *

Conseil constitutionnel, décision n° 2014-455, QPC du 6 mars 2015 : Le Conseil constitutionnel déclare les dispositions de l'article L. 911-8 du code de justice administrative conformes à la Constitution. Une fraction du produit d'une astreinte peut être affectée au budget de l'État, sauf si cette astreinte a été prononcée contre l'État.

* * *

CE, 18 juillet 1947, *Société des établissements Rey Frères* : « En maintenant le refus de l'autorisation qu'elle était tenu d'accorder à ladite société en exécution des décisions de justice susmentionnées, l'administration a commis une faute de nature à engager la responsabilité de l'État ».

CE, Section, 17 mai 1985, *Mme Menneret*, n° 51592 : pour la première fois, le Conseil d'État prononce une injonction assortie d'une astreinte pour l'inexécution d'un jugement, pouvoir qui lui a été reconnu par la loi du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public. En l'espèce, l'injonction assortie d'une astreinte a été décidée à l'encontre d'une commune qui n'avait pas exécuté un jugement ayant annulé le retrait d'une décision d'inscription sur un monument aux morts.

CE, 28 mai 1986, *Société « Notre-Dame des fleurs »*, n° 46108 : si les circonstances manifestent la volonté de la personne publique d'exécuter le jugement, il n'y a pas lieu en l'état de la condamner au paiement d'une astreinte.

CE, 11 mars 1994, *M. Soulat*, n° 144575 : Le Conseil d'État prononce, pour la première fois, une astreinte à l'encontre de l'État pour retard dans l'adoption d'un décret d'application de la loi.

CE, Avis, Section, *Mme Vindevoegel*, 13 mars 1998, n° 190751 : l'annulation d'un acte réglementaire reste, en principe, sans incidence sur les autres actes, individuels ou réglementaires, pris entre temps pour son application. Dès lors le juge de l'exécution ne peut enjoindre à l'administration de revenir sur les mesures individuelles prise en application de cet acte.



CE, 6 mai 1998, M. Lothar, n° 141236 : dès lors que la loi du 16 juillet 1980 permet d'obtenir le mandatement d'office d'une somme d'argent, due en vertu d'une décision de justice, 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, 28 mai 2001, M. Bandesapt, n° 230537 : Le juge prononce pour la première fois une astreinte d'office à l'encontre de l'État du fait de la non-exécution d'une décision juridictionnelle consistant, pour le Gouvernement, à édicter par décret une nouvelle réglementation en vue d'assurer la mise en œuvre de la gratuité des soins thermaux prévue en faveur des militaires par la loi.

CE, Assemblée, 29 juin 2001, M. Vassilikiotis, n° 213229 : le Conseil d'État se reconnaît, même lorsqu'il n'est pas saisi de conclusions à fin d'injonction, le pouvoir d'indiquer les obligations que comportent, pour l'administration, certaines de ses annulations.

CE, 22 janvier 2003, Fédération française des masseurs kinésithérapeutes rééducateurs, n° 205476 : lorsqu'il apparaît que l'administration n'exécutera jamais la décision définitive, le Conseil d'État procède à la liquidation définitive de l'astreinte.

CE, 29 octobre 2003, Van Bentum Plasse, n° 259440 : La procédure prévue par l'article L. 911-4 du code de justice administrative se rattache à la même instance contentieuse que celle qui a donné lieu à la décision juridictionnelle dont il est demandé au juge d'assurer l'exécution. Ainsi, les voies de recours ouvertes contre la décision prise en application de cet article sont les mêmes que celles qui sont prévues contre la décision dont il est demandé au juge d'assurer l'exécution.

CE, 29 juin 2011, SCI La Lauzière et autres, nos 327080, 327256 et 327332 : Si le juge de l'exécution, saisi sur le fondement des dispositions de l'article L. 911-4 du code de justice administrative (CJA), d'une demande d'exécution d'une décision juridictionnelle comportant déjà des mesures d'exécution édictées sur le fondement de l'article L. 911-1 peut préciser la portée de ces mesures dans l'hypothèse où elles seraient entachées d'une obscurité ou d'une ambiguïté, et éventuellement les compléter, notamment en fixant un délai d'exécution et en assortissant ces mesures d'une astreinte, il ne saurait en revanche les remettre en cause.

CE, 23 mars 2015, Mme Veysset, n° 366813 : Il appartient au juge d'apprécier l'opportunité de compléter les mesures déjà prescrites ou qu'il prescrit lui-même par la fixation d'un délai d'exécution et le prononcé d'une astreinte suivi, le cas échéant, de la liquidation de celle-ci, en tenant compte tant des circonstances de droit et de fait existant à la date de sa décision que des diligences déjà accomplies par les parties tenues de procéder à l'exécution de la chose jugée ainsi que de celles qui sont encore susceptibles de l'être.



CE, 27 juillet 2015, *Assistance publique - Hôpitaux de Paris*, n° 389007 : Le Conseil d'État juge que l'exécution d'une ordonnance du juge des référés prononçant la suspension d'une décision administrative peut être recherchée par une nouvelle saisine du juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-4 du CJA relatif à son pouvoir de révision, l'inexécution de l'ordonnance constituant un élément nouveau. Le requérant peut ainsi demander au juge de compléter la mesure de suspension demeurée sans effet par une injonction et une astreinte afin d'en assurer l'exécution.

CE, 24 février 2016, *Mme Fournaise*, n° 391296 : La seule circonstance qu'un jugement ou un arrêt ait fait l'objet d'un pourvoi en cassation est sans incidence sur la compétence du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel pour prononcer les mesures qu'implique l'exécution de ce jugement ou de cet arrêt. Il en va différemment dans l'hypothèse où le Conseil d'État règle l'affaire au fond.

CE, 15 avril 2016, *Association Vent de colère ! – Fédération nationale*, n° 393721 : le Conseil d'État doit tirer toutes les conséquences de l'annulation d'un acte réglementaire pour méconnaissance du droit de l'Union européenne. Le juge peut prendre des mesures d'exécution impliquées par l'annulation de cet acte réglementaire afin d'assurer la pleine effectivité du droit de l'Union. Ainsi, afin de garantir l'effectivité du droit de l'Union européenne, le Conseil d'État a retenu une interprétation large de l'office du juge de l'exécution.

CE, 28 juillet 2017, *Section française de l'observatoire international des prisons*, n° 410677 : Le Conseil d'État admet que l'exécution d'une ordonnance du juge référé liberté peut être recherchée par une nouvelle saisine du juge des référés sur le fondement de l'article L. 521-4 du CJA. Le requérant peut ainsi demander au juge d'assurer l'exécution des mesures ordonnées demeurées sans effet par de nouvelles injonctions et une astreinte.

CE, 25 octobre 2017, *Société Jean-Claude Decaux France*, n° 399407 : Alors même qu'une partie a la faculté de solliciter le mandatement d'office de la somme qu'une collectivité locale ou un établissement public a été condamné à lui payer et même dans l'hypothèse où elle n'aurait pas sollicité ce mandatement, elle est recevable, lorsque la décision juridictionnelle qui, selon elle, est inexécutée ne fixe pas précisément le montant de la somme due ou lorsque le calcul de celle-ci soulève une difficulté sérieuse, à demander que soit ordonné, le cas échéant sous astreinte, le versement de la somme due.

CE, Section, 21 décembre 2018, *Société Eden*, n°409678 : lorsque le requérant choisit de présenter, outre des conclusions à fin d'annulation, des conclusions à fin d'injonction tendant à ce que le juge enjoigne à l'autorité administrative de prendre une décision dans un sens déterminé, il incombe au juge de l'excès de pouvoir d'examiner prioritairement les moyens qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de l'injonction demandée. Il en va également ainsi lorsque des conclusions à fin d'injonction sont présentées à titre principal sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative et à titre subsidiaire sur le fondement de l'article L. 911-2.



CE, 1^{er} avril 2019, M. Contant, n° 405532. Un mauvais vouloir persistant peut justifier une majoration de l’astreinte.

CE, Assemblée, 19 juillet 2019, Association des Américains accidentels, n°s 424216 et 424217. Le juge de l’excès de pouvoir peut apprécier la légalité d’un refus d’abrogation d’un acte réglementaire en considération des règles applicables au jour où il statue, ce qui a pour effet de donner un « effet utile » à sa décision d’annulation du refus d’abrogation.

CE, Section, 6 décembre 2019, Syndicat des copropriétaires de Monte Carlo Hill, n° 417167 : Le juge peut enjoindre à une personne publique, dont la responsabilité pour faute est engagée, de prendre des mesures afin de faire cesser le dommage à titre principal, alors même que les conclusions aux fins d’injonction du requérant sont accessoires. Ainsi, les conclusions relatives à la responsabilité absorbent, le cas échéant, les conclusions d’annulation du refus de mettre fin au dommage lorsqu’elles sont assorties d’une demande d’injonction.

CE, 7 février 2020, Confédération paysanne et autres, n° 388649. En se référant tant à la Charte de l’environnement qu’au droit de l’Union européenne, le Conseil d’État annule le refus du Gouvernement de prendre des mesures de précaution pour la protection de variétés de plantes obtenues par mutagenèse et lui enjoint de les inscrire dans la rubrique des organismes génétiquement modifiés, soumis à une réglementation particulière. Ainsi, « l’effet utile de l’annulation pour excès de pouvoir réside dans l’obligation pour l’autorité compétente de prendre les mesures jugées nécessaires ». (Application de la décision « Américains accidentels »).

Par ailleurs, le Conseil d’État a utilisé la faculté offerte depuis l’entrée en vigueur de la loi du 23 mars 2019 de prononcer d’office des injonctions et astreintes préventives, même lorsqu’il n’a pas été saisi de conclusions en ce sens, à condition que les parties aient été préalablement invitées à présenter leurs observations.

CE, 12 février 2020, M. Liboutry, n° 432599. Il résulte des articles 1^{er} et 7 de la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 que l’administration n’est pas fondée, pour justifier son refus de verser des sommes mises à sa charge par des décisions du Conseil d’État, à opposer l’exception de prescription quadriennale à la demande du requérant tendant au paiement de ses créances.

Par ailleurs, dès lors que le I de l’article L. 911-9 du code de justice administrative permet à la partie gagnante, en cas d’inexécution d’une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée, d’obtenir du comptable public assignataire le paiement de la somme que l’État est condamné à lui verser à défaut d’ordonnancement dans le délai prescrit, il n’y a, en principe, pas lieu de faire droit à une demande tendant à ce que le juge prenne des mesures pour assurer l’exécution de cette décision.

Il en va toutefois différemment lorsque le comptable public assignataire, bien qu’il y soit tenu, refuse de procéder au paiement.



CE, Assemblée, 10 juillet 2020, Association Les Amis de la Terre et autres, n° 428409. Le Conseil d'État prononce une astreinte de 10 millions d'euros par semestre à l'encontre de l'État pour inexécution d'une injonction de ramener les niveaux de pollution atmosphérique dans certaines zones en deçà des seuils autorisés par le droit de l'Union européenne et le droit interne.

L'exercice du pouvoir d'injonction et d'astreinte peut être demandé au juge « par les personnes intéressées », à savoir non seulement les parties à l'instance, mais également « les parties directement concernées par l'acte qui a donné lieu à l'instance ».

Par ailleurs, afin d'éviter un enrichissement sans cause des requérants une fraction de l'astreinte prononcée à l'encontre de l'État peut être affectée « à une personne morale de droit public disposant d'une autonomie suffisante à l'égard de l'État et dont les missions sont en rapport avec l'objet du litige ou à une personne morale de droit privé, à but non lucratif, menant, conformément à ses statuts, des actions d'intérêt général également en lien avec cet objet ».

CE, 1^{er} juillet 2021, Commune de Grande-Synthe, n° 427301 : Le Conseil d'État enjoint au Gouvernement de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national afin d'assurer sa compatibilité avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixé par le droit interne et européen.

CE, 27 mars 2023, Section française de l'Observatoire international des prisons, n° 452354 : L'administration peut prendre une mesure d'exécution différente de celle enjoint par le juge des référés si elle parvient à apporter des éléments établissant que la mesure prise « a des effets au moins équivalents » à celle initialement prononcée par le juge.



6. Tableaux statistiques

Nota : Les statistiques sont établies par année judiciaire jusqu'en 1985.

Le début de l'activité des cours administratives d'appel date de 1989.

6.1. Évolution du taux d'inexécution alléguée des décisions du juge administratif depuis 1963

ANNÉES	NOMBRE TOTAL DE DEMANDES D'EXÉCUTION ENREGISTRÉES PAR LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE (CE, CAA, TA)				NOMBRE TOTAL D' AFFAIRES JUGÉES PAR LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE (CE, CAA, TA)				TAUX GLOBAL D'INEXÉCUTION ALLEGUEE	TAUX D'INEXÉCUTION PAR JURIDICTION		
	CE	CAA	TA	Total	CE	CAA	TA	Total		TA	CAA	CE
1963 – 1964	24		---	24	3221		10000*	13221	0,18			0,75
1964 – 1965	9		4	13	3205		11000*	14205	0,09	0,04		0,28
1965 – 1966	16		3	19	3389		12000*	15389	0,12	0,03		0,47
1966 – 1967	14		1	15	3192		12500*	15692	0,10	0,01		0,44
1967 – 1968	16		2	18	3178		12661	15839	0,11	0,02		0,50
1968 – 1969	21		9	30	2728		17471	20199	0,15	0,05		0,77
1969 – 1970	20		6	26	2716		18308	21024	0,12	0,03		0,74
1970 – 1971	14		11	25	2588		22129	24717	0,10	0,05		0,54
1971 – 1972	15		12	27	3555		20088	23643	0,11	0,06		0,42
1972 – 1973	18		7	25	4028		21689	25717	0,10	0,03		0,45
1973 – 1974	20		28	48	3498		21817	25315	0,19	0,13		0,57
1974 – 1975	30		51	81	3541		20749	24290	0,33	0,25		0,85
1975 – 1976	54		43	97	3593		20519	24112	0,40	0,21		1,50
1976 – 1977	82		96	178	3571		24949	28520	0,62	0,38		2,30
1977 – 1978	52		152	204	4433		25777	30210	0,68	0,59		1,17
1978 – 1979	62		168	230	4847		27920	32767	0,70	0,60		1,28

* Estimations, données manquantes

ANNEES	NOMBRE TOTAL DE DEMANDES D'EXECUTION ENREGISTREES PAR LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE (CE, CAA, TA)				NOMBRE TOTAL D'AFFAIRES JUGEES PAR LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE (CE, CAA, TA)				TAUX GLOBAL D'INEXECUTION	TAUX D'INEXECUTION PAR JURIDICTION		
	CE	CAA	TA	Total	CE	CAA	TA	Total		TA	CAA	CE
1979 – 1980	55		172	227	4644		32184	36828	0,62	0,16		1,18
1980 – 1981	52		312	364	6814		40744	47558	0,77	0,77		0,76
1981 – 1982	53		272	325	7439		43353	50792	0,64	0,63		0,71
1982 – 1983	59		237	296	7043		42395	49438	0,60	0,56		0,84
1983 – 1984	64		342	406	6676		43217	49765	0,81	0,79		0,96
1984 – 1985	108		571	679	7524		47532	57094	1,23	1,20		1,44
1985	77		427	504	6587		48355	54942	7,65	0,88		1,17
1986	71		452	523	6612		47282	53894	0,97	0,96		1,07
1987	80		563	643	7984		52530	60514	1,60	1,07		1
1988	119		837	956	7932		54417	62349	1,53	1,54		1,50
1989	89	8*	754	851	6685	2626	57457	66768	1,27	1,31	0,30	1,33
1990	84	24*	602	710	8919	4660	57629	71208	1	1,04	0,52	0,94
1991	179	57*	651	887	9907	5507	70819	84366	1,05	0,92	1,04	1,81
1992	331	63*	677	1071	9976	5851	72176	88003	1,22	0,94	1,08	3,32
1993	340*	167*	680*	1187	10395	7077	79449	96921	1,22	0,86	2,36	2,27
1994	345*	350*	685*	1304	11314	5786	82870	99970	1,30	0,83	6,05	3,05
1995	300*	347*	690*	1337	10598	8918	96669	116185	1,15	0,71	3,89	2,83
1996	300*	332*	700*	1432	11620	6317	91371	109308	1,31	0,77	5,26	2,58
1997	355	400	706	1461	11173	7461	96367	115001	1,27	0,73	5,36	3,18
1998	202	409	677	1288	9450	9199	104615	123264	1,04	0,65	4,45	2,14
1999	226	492	898	1616	10926	11390	112206	134522	1,20	0,8	4,32	2,07
2000	208	521	885	1614	12159	12906	118991	144056	1,12	0,74	4,04	1,71
2001	151	469	918	1538	11325	12928	120173	144426	1,06	0,76	3,63	1,33

* Estimations, données manquantes

ANNEES	NOMBRE TOTAL DE DEMANDES D'EXECUTION ENREGISTREES PAR LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE (CE, CAA, TA)				NOMBRE TOTAL D'AFFAIRES JUGEES PAR LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE (CE, CAA, TA)				TAUX GLOBAL D'INEXECUTION	TAUX D'INEXECUTION PAR JURIDICTION		
	CE	CAA	TA	Total	CE	CAA	TA	Total		TA	CAA	CE
	2002	206	500	824	1530	10093	14281	118915		143289	1,07	0,69
2003	183	481	803	1467	9585	16700	127035	153320	0,96	0,53	2,88	1,91
2004	224	488	898	1610	9810	19829	137189	166828	0,97	6,51	2,46	2,28
2005	171	450	908	1529	10388	23553	155562	189503	0,81	0,58	1,91	1,65
2006	168	1174	549	1891	11198	25890	164342	201430	0,94	0,33	4,53	1,50
2007	152	523	1192	1867	9929	25716	175011	210656	0,89	0,68	2,03	1,53
2008	335	549	1245	2129	10270	27235	183811	221316	0,96	0,68	2,02	3,26
2009	166	579	1211	1956	9986	28202	187236	225424	0,87	0,65	2,05	1,66
2010	178	569	1270	2017	9942	27784	187061	224787	0,82	0,68	2,05	1,79
2011	125	568	1376	2069	9801	29314	186493	225608	0,92	0,74	1,94	1,28
2012	146	504	1509	2159	9131	29169	190380	228680	0,94	0,79	1,73	1,60
2013	130	520	1695	2345	9685	29015	183182	221882	1,06	0,93	1,79	1,34
2014	91	524	1535	2150	12252	29930	188295	230477	0,93	0,82	1,75	0,74
2015	119	453	3003	3575	9553	30540	188811	228904	1,56	1,59	1,48	1,25
2016	101	522	4531	5154	9607	30605	191697	231909	2,22	2,26	1,71	1,05
2017	78	530	2763	3371	10139	31283	201460	242882	1,39	1,37	1,69	0,77
2018	89	594	2898	3581	9583	32854	209618	252055	1,42	1,38	1,81	0,93
2019	66	683	3008	3757	10320	34260	223229	267809	1,40	1,35	1,99	0,64
2020	86	588	2959	3633	9671	30706	200411	240788	1,51	1,48	1,91	0,89
2021	80	816	3591	4487	11633	34006	233254	278893	1,61	1,54	2,40	0,69
2022	67	653	3881	4601	9833	31981	232332	274146	1,68	1,67	2,04	0,68

6.2. Évolution du taux d'inexécution alléguée des décisions du juge administratif favorables au requérant depuis 1995

ANNÉES	NOMBRE TOTAL DE DEMANDES D'EXECUTION ENREGISTREES PAR LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE (CE, CAA, TA)				NOMBRE TOTAL D'AFFAIRES JUGÉES FAVORABLEMENT AU REQUÉRANT PAR LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE (CE, CAA, TA)				TAUX GLOBAL D'INEXECUTION ALLEGUEE	TAUX D'INEXECUTION ALLEGUEE, PAR NIVEAU DE JURIDICTION		
	CE	CAA	TA	Total	CE	CAA	TA	Total		TA	CAA	CE
	1995	300*	347*	690*	1337	1343	1157	3819		6319	21,15	18,06
1996	300*	332*	700*	1432	1548	1462	3960	6970	20,54	17,67	22,70	19,37
1997	355	400	706	1461	1327	1316	5351	7994	18,27	13,19	30,39	26,75
1998	202	409	677	1288	1067	2141	8521	11729	10,98	7,94	19,10	18,93
1999	226	492	898	1616	1148	2365	7858	11371	14,21	11,42	20,80	19,68
2000	208	521	885	1614	1291	1913	7878	11082	14,56	11,23	27,23	16,11
2001	151	469	918	1538	1392	2029	7433	10854	14,16	12,35	23,11	10,84
2002	206	500	824	1530	1733	2211	7880	11824	12,93	10,45	22,61	11,88
2003	183	481	803	1467	1660	2586	7442	11688	12,55	10,79	18,60	11,02
2004	224	488	898	1610	1372	3362	8832	13566	11,86	10,16	14,51	16,32
2005	171	450	908	1529	1653	4575	9429	15657	9,76	9,62	9,83	10,34
2006	168	1174	549	1891	1297	5108	8163	14568	12,98	5,91	22,98	12,95
2007	152	523	1192	1867	1180	4635	8232	14047	13,29	14,48	11,28	12,88
2008	335	549	1245	2129	1314	4772	9274	15360	13,86	13,42	11,50	25,49
2009	166	579	1211	1956	1564	5031	12009	18604	10,51	10,08	11,50	10,61
2010	178	569	1270	2017	1545	5182	10931	17658	11,42	11,61	10,98	11,52
2011	125	568	1376	2069	1258	6124	12426	19808	10,44	11,07	9,27	9,93
2012	146	504	1509	2159	1017	5125	11974	18116	11,91	12,60	9,83	14,35

ANNEES	NOMBRE TOTAL DE DEMANDES D'EXECUTION ENREGISTREES PAR LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE (CE, CAA, TA)				NOMBRE TOTAL D'AFFAIRES JUGEES FAVORABLEMENT AU REQUERANT PAR LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE (CE, CAA, TA)				TAUX GLOBAL D'INEXECUTION ALLEGUEE	TAUX D'INEXECUTION ALLEGUEE, PAR NIVEAU DE JURIDICTION		
	CE	CAA	TA	Total	CE	CAA	TA	Total		TA	CAA	CE
2013	130	520	1695	2345	833	5795	10876	17504	13,39	15,58	8,97	15,60
2014	91	524	1535	2150	564	5546	11617	17727	12,12	13,21	9,44	16,13
2015	119	453	3003	3575	551	5240	11517	17308	20,65	26,07	8,64	21,59
2016	101	522	4531	5154	570	4862	14400	19832	25,98	31,46	10,73	17,71
2017	78	530	2763	3371	654	5063	17780	23497	14,35	15,54	10,46	11,92
2018	89	594	2898	3581	753	5767	18820	25340	14,13	15,40	10,29	11,81
2019	66	683	3008	3757	595	5604	19023	25222	14,90	15,81	12,18	11,09
2020	86	588	2959	3633	526	5222	19587	25335	14,34	15,11	11,26	16,34
2021	80	816	3591	4487	710	5754	20122	26586	16,88	17,85	14,18	11,26
2022	67	653	3881	4601	571	5601	20869	27041	17,01	18,60	11,65	11,73

6.3. Évolution du taux d'inexécution, évalué en fonction du nombre d'ouvertures de procédures juridictionnelles, depuis 2017

ANNÉES	NOMBRE DE DEMANDES D'EXECUTION AYANT FAIT L'OBJET D'UNE OPJ (CE, CAA, TA)				NOMBRE TOTAL D' AFFAIRES JUGÉES FAVORABLEMENT AU REQUERANT PAR LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE (CE, CAA, TA)				TAUX GLOBAL D'INEXECUTION	TAUX D'INEXECUTION PAR JURIDICTION		
	CE	CAA	TA	Total	CE	CAA	TA	Total		TA	CAA	CE
2017	3	98	595	696	654	5063	47780	53497	1,30	1,25	1,94	0,46
2018	11	143	776	930	753	5767	51820	58340	1,59	1,50	2,48	1,46
2019	7	186	700	893	595	5604	54720	60919	1,47	1,28	3,32	1,18
2020	7	136	652	795	526	5222	49587	55335	1,44	1,31	2,6	1,33
2021	10	182	813	1005	710	5754	56973	63437	1,58	1,43	3,16	1,41
2022	14	193	801	1008	571	5601	57013	63185	1,60	1,40	3,45	2,45

7. Jugement du tribunal administratif de Cergy-Pontoise

TA Cergy-Pontoise, 1^{re} chambre, 20 juillet 2021, Association Sud Environnement, association Châtenay Patrimoine Environnement, req. n° 1611603.

Par une requête, quatre mémoires et un mémoire récapitulatif, enregistrés respectivement le 12 décembre 2016, le 27 février 2017, les 28 juillet, 19 septembre et 12 octobre 2018 et le 24 février 2020, l'association Sud Environnement et l'association Châtenay Patrimoine Environnement, représentées par Me Salon, demandent au tribunal, dans le dernier état de leurs écritures :

1°) d'annuler l'arrêté DRE/BELP n° 2016-174 du 11 octobre 2016 par lequel le préfet des Hauts-de-Seine a déclaré d'utilité publique le projet de construction de la ligne de tramway « T10 », emportant mise en compatibilité des documents d'urbanisme des communes d'Antony, de Châtenay-Malabry, du Plessis-Robinson et de Clamart, la cessibilité immédiate au profit du département des Hauts-de-Seine et du syndicat des transports d'Île-de-France des parcelles nécessaires à la réalisation du projet de tramway désignées sur les plans et états parcellaires et le transfert de gestion au profit du département des Hauts-de-Seine et du Syndicat des transports d'Île-de-France de ces parcelles ;

2°) de mettre à la charge de l'État la somme de 4 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- leur requête est recevable ;
- l'arrêté attaqué est illégal dès lors qu'il ne mentionne pas les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine qui seront mises en œuvre ;
- la consultation de l'autorité environnementale effectuée en prévision de cet arrêté est irrégulière ;
- l'étude d'impact effectuée dans le cadre de la procédure est insuffisante ;
- le projet déclaré d'utilité publique est incompatible avec le schéma directeur de la région Île-de-France ;
- le projet déclaré d'utilité publique ne prend pas en compte le schéma régional de cohérence écologique ;
- le projet n'est pas d'utilité publique.

Par deux mémoires en défense et un mémoire en défense récapitulatif, enregistrés respectivement les 13 juillet et 19 septembre 2018 et le 20 février 2020, Île-de-France Mobilités, venant aux droits du syndicat des transports d'Île-de-France, représenté par Me Ceccarelli-Le Guen, conclut, dans le dernier état de ses



écritures, à titre principal, au rejet de la requête, à titre subsidiaire au prononcé d'une annulation différée d'un délai de douze mois et, en tout état de cause, à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge des associations requérantes sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que :

- la requête est irrecevable ;
- les moyens soulevés par la requête ne sont pas fondés.

Par deux mémoires en défense et un mémoire en défense récapitulatif, enregistrés respectivement les 19 juillet et 20 septembre 2018 et le 21 février 2020, le département des Hauts-de-Seine conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- la requête est irrecevable ;
- les moyens soulevés par la requête ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense et un mémoire en défense récapitulatif, enregistrés respectivement le 13 août 2018 et le 10 février 2020, le préfet des Hauts-de-Seine conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que :

- à titre principal, la requête est irrecevable ;
- à titre subsidiaire, les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense et un mémoire en défense récapitulatif, enregistrés respectivement le 20 septembre 2018 et le 11 février 2020, la commune du Plessis-Robinson, représentée par Me Cazin, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge des associations requérantes.

Elle fait valoir que :

- à titre principal, la requête est irrecevable ;
- à titre subsidiaire, les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- le code de l'urbanisme ;
- le schéma directeur de la région Île-de-France ;
- le schéma régional de cohérence écologique d'Île-de-France ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.



Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Delamarre, présidente-rapporteuse,
- les conclusions de Mme Garnier, rapporteure publique,
- les observations orales de Me Salon pour les associations requérantes,
- les observations orales de Me Chevallier pour Île-de-France Mobilités,
- et les observations orales de M. Collignon pour le département des Hauts-de-Seine.

Considérant ce qui suit :

1. Par un arrêté du 11 octobre 2016, le préfet des Hauts-de-Seine a déclaré d'utilité publique au profit du département des Hauts-de-Seine et du Syndicat des transports d'Île-de-France le projet de ligne de tramway « T10 » reliant la Croix de Berny, à Antony, et la place du Garde, à Clamart, et traversant les communes d'Antony, Châtenay-Malabry, le Plessis-Robinson et Clamart. Par cet arrêté, emportant la mise en compatibilité des documents d'urbanisme de ces communes, le préfet des Hauts-de-Seine a également prononcé la cessibilité immédiate des parcelles nécessaires au projet et décidé le transfert de gestion de ces parcelles au profit du département des Hauts-de-Seine et du syndicat des transports d'Île-de-France. Par la présente requête, l'Association Sud Environnement et l'Association Châtenay Patrimoine Environnement demandent l'annulation de cet arrêté.

Sur la recevabilité de la requête :

2. En premier lieu, aux termes de l'article R. 414-1 du code de justice administrative, dans sa version alors applicable : « *Lorsqu'elle est présentée par un avocat, un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, la requête peut être adressée à la juridiction par voie électronique au moyen d'une application informatique dédiée accessible par le réseau internet (...)* ». L'article R. 414-2 du même code, dans sa rédaction applicable au litige, dispose que : « *L'identification de l'auteur de la requête, selon les modalités prévues par l'arrêté mentionné à l'article R. 414-1, vaut signature pour l'application des dispositions du présent code (...)* ».

3. Si Île-de-France Mobilités et la commune du Plessis-Robinson font valoir que la requête est irrecevable, faute d'être signée, il ressort des pièces du dossier que la requête a été introduite par l'intermédiaire de l'application « Télérecours » et que son auteur a été identifié par l'application. Cette identification vaut signature de la requête en application de l'article R. 414-2 précité. Par suite, la fin de non-recevoir opposée sur ce point par Île-de-France Mobilités et la commune du Plessis-Robinson doit être écartée.

4. En deuxième lieu, aux termes de l'article 10 des statuts de l'association Sud Environnement : « Le président exécute les décisions de l'assemblée générale et celles prises en conseil d'administration ; il peut ester en justice sur décision du conseil d'administration ou à la requête de l'assemblée générale ».



5. Par une délibération du 6 décembre 2016, le conseil d'administration de l'association Sud Environnement a décidé, à l'unanimité, d'engager un recours contentieux auprès du tribunal administratif à l'encontre de l'arrêté attaqué. Dès lors, le président de cette association était compétent pour ester en justice en son nom en exécution de la décision de son conseil d'administration. La fin de non-recevoir tirée de son absence d'habilitation, opposée par le préfet, par le département des Hauts-de-Seine et par la commune du Plessis Robinson, doit, par suite, être écartée.

6. En dernier lieu, l'article 2 des statuts de l'association Châtenay Patrimoine Environnement indique que l'association a pour but notamment de « *préserver, en le développant harmonieusement, le patrimoine architectural, végétal et naturel, l'environnement de Châtenay et de sauvegarder en particulier le caractère villageois du centre-ville en améliorant la qualité de vie de ses habitants* ».

7. La réalisation de la ligne de tramway « T10 », qui implique des travaux importants, emportera notamment le déboisement de 3,5 hectares de forêt sur le territoire de la commune de Châtenay-Malabry. Dans ces conditions, l'association démontre un intérêt lui conférant qualité pour agir à l'encontre de la décision attaquée, nonobstant la circonstance que son champ d'action se limite au territoire de cette seule commune. Par suite, la fin de non-recevoir opposée pour ce motif par le préfet, le département et la commune du Plessis-Robinson doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

8. En premier lieu, aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, dans sa version applicable aux projets dont l'enquête publique a été ouverte avant le 1^{er} février 2017 : « *IV. – La décision de l'autorité compétente qui autorise le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage à réaliser le projet prend en considération l'étude d'impact, l'avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement et le résultat de la consultation du public. / Sous réserve des dispositions particulières prévues par les procédures d'autorisation, d'approbation ou d'exécution applicables à ces projets, cette décision fixe les mesures à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ainsi que les modalités de leur suivi.* » L'article R. 122-14 du même code, également applicable aux projets dont l'enquête publique a été ouverte avant le 1^{er} février 2017, dispose que : « *I. – La décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution du projet mentionne : / 1° Les mesures à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage, destinées à éviter les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine, réduire les effets n'ayant pu être évités et, lorsque cela est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être ni évités ni suffisamment réduits (...)* ».

9. Si les travaux, ouvrages ou aménagements que les actes portant déclaration d'utilité publique prévoient le justifient, ces derniers doivent, à peine d'illégalité, comporter, au moins dans leurs grandes lignes, compte tenu de l'état d'avancement



des projets concernés, les mesures appropriées et suffisantes devant être mises à la charge du pétitionnaire ou du maître d'ouvrage destinées à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ainsi que les modalités de leur suivi. Ces mesures sont, si nécessaire, précisées ou complétées ultérieurement, notamment à l'occasion de la délivrance des autorisations requises au titre des polices d'environnement.

10. Il ressort des pièces du dossier que la réalisation mais également l'exploitation du projet litigieux sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur les milieux naturels, la faune et la flore. Toutefois, l'acte attaqué ne mentionne, y compris par référence, aucune mesure de nature à éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions du IV de l'article L. 122-1 et du I de l'article R. 122-14 du code de l'environnement doit être accueilli.

11. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, dans sa version applicable en l'espèce : « I. – *Les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements publics et privés qui, par leur nature, leurs dimensions ou leur localisation sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine sont précédés d'une étude d'impact. / Ces projets sont soumis à étude d'impact en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas effectué par l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement. (...)* / II. – *Lorsque ces projets concourent à la réalisation d'un même programme de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages et lorsque ces projets sont réalisés de manière simultanée, l'étude d'impact doit porter sur l'ensemble du programme. Lorsque la réalisation est échelonnée dans le temps, l'étude d'impact de chacun des projets doit comporter une appréciation des impacts de l'ensemble du programme. Lorsque les travaux sont réalisés par des maîtres d'ouvrage différents, ceux-ci peuvent demander à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement de préciser les autres projets du programme, dans le cadre des dispositions de l'article L. 122-1-2. Un programme de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages est constitué par des projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements réalisés par un ou plusieurs maîtres d'ouvrage et constituant une unité fonctionnelle.* / III. – *Dans le cas d'un projet relevant des catégories d'opérations soumises à étude d'impact, le dossier présentant le projet, comprenant l'étude d'impact et la demande d'autorisation, est transmis pour avis à l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement. (...)* / IV. – *La décision de l'autorité compétente qui autorise le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage à réaliser le projet prend en considération l'étude d'impact, l'avis de l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement et le résultat de la consultation du public (...)* ».

12. La seule circonstance qu'un projet de construction présente des liens avec d'autres projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagements ne suffit pas à conférer une unité fonctionnelle à l'ensemble de ces projets pour l'application



des dispositions précitées de l'article L. 122-1 II du code de l'environnement, dès lors que peut exister un programme d'ensemble composé de plusieurs projets autonomes. Ainsi, l'étude d'impact ne doit porter sur l'ensemble de ce programme que si les différents travaux, ouvrages et aménagements se conditionnent fonctionnellement les uns les autres et ne peuvent ainsi, par nature, fonctionner indépendamment. Tel n'est pas le cas si chacun des projets comporte une finalité propre ou est autonome. En revanche, constitue un projet autonome celui qui, bien que lié à d'autres projets, peut être réalisé indépendamment de ces projets et présente, dans son exploitation, une fonctionnalité propre.

13. En l'espèce, si le projet déclaré d'utilité publique porte sur la réalisation d'une ligne de tramway entre les stations de la Croix de Berny, à Antony, et la place du Garde, à Clamart, il est déjà prévu de la prolonger jusqu'à la future ligne 15 du métro, pour une mise en service autour de l'année 2030. Si la défense fait valoir que ces deux projets seraient fonctionnellement indépendants, il ressort des pièces du dossier, d'une part, qu'ils ont vocation à constituer une unique ligne de tramway reliant le RER B et la future ligne 15 du métro et, d'autre part, que des choix structurants pour la détermination du périmètre du projet déclaré d'utilité publique ont été faits, par anticipation, en tenant compte des contraintes inhérentes à la réalisation de son prolongement. En particulier, le choix des dimensions du site de maintenance et de remisage, qui est plus grand que ce qui est nécessaire pour le seul projet déclaré d'utilité publique, tient compte des besoins de la ligne de tramway une fois le prolongement effectué. De même, le recours au tramway de préférence à d'autres modes de transport en commun ainsi que le choix des dimensions des rames se justifient, selon l'étude d'impact, par la fréquentation attendue après ce prolongement. Enfin, alors que, selon les maîtres d'ouvrage, le taux de rentabilité interne du projet est, en l'état, de l'ordre de 2 %, l'étude d'impact tient compte du taux de rentabilité de 5,5 à 7 % que présentera le projet après prolongement de la ligne, pour en conclure que « *le projet dans son ensemble est un peu en-dessous du taux d'actualisation fixé à 8 %, il est donc en limite du seuil de rentabilité socio-économique pour la collectivité* ». Dans ces conditions, ces deux opérations, qui ont une unité fonctionnelle, ne peuvent pas être regardées comme des projets autonomes mais constituent un même programme de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages au sens des dispositions précitées.

14. Il résulte de ce qui précède que, si la réalisation des différents éléments du programme en litige peut être échelonnée dans le temps, c'est à la condition que l'étude d'impact de chacun des ouvrages comporte une appréciation de l'impact de l'ensemble du programme. Or, il ressort des pièces du dossier que l'autorité environnementale compétente pour le projet a été consultée sur une étude d'impact qui ne contenait aucune information relative aux impacts du prolongement. Elle n'a, ainsi, pas pu disposer d'une estimation de l'incidence de l'ensemble de ce programme. Elle a d'ailleurs souligné l'insuffisance de l'étude d'impact à ce titre, invitant les maîtres d'ouvrage à reprendre le projet afin d'inclure le prolongement. Par suite, le moyen tiré de l'irrégularité de la consultation de cette autorité au regard des dispositions précitées de l'article L. 122-1 du code de l'environnement doit être accueilli.



15. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 122-3 du code de l'environnement, dans sa version applicable : « I. - Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application de la présente section. / II. - Il fixe notamment : (...) 2° Le contenu de l'étude d'impact qui comprend au minimum une description du projet, une analyse de l'état initial de la zone susceptible d'être affectée et de son environnement, l'étude des effets du projet sur l'environnement ou la santé humaine, y compris les effets cumulés avec d'autres projets connus, les mesures proportionnées envisagées pour éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ainsi qu'une présentation des principales modalités de suivi de ces mesures et du suivi de leurs effets sur l'environnement ou la santé humaine. / L'étude d'impact expose également une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par le maître d'ouvrage et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux effets sur l'environnement ou la santé humaine ; en outre, pour les infrastructures de transport, elle comprend une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité ainsi qu'une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter ; elle comprend un résumé non technique des informations prévues ci-dessus ; (...) ».

L'article R. 122-5 du même code, dans sa version applicable, dispose : « I.- Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, ouvrages et aménagements projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine. / II.- L'étude d'impact présente : / 1° Une description du projet comportant des informations relatives à sa conception et à ses dimensions, y compris, en particulier, une description des caractéristiques physiques de l'ensemble du projet et des exigences techniques en matière d'utilisation du sol lors des phases de construction et de fonctionnement et, le cas échéant, une description des principales caractéristiques des procédés de stockage, de production et de fabrication, notamment mis en œuvre pendant l'exploitation, telles que la nature et la quantité des matériaux utilisés, ainsi qu'une estimation des types et des quantités des résidus et des émissions attendus résultant du fonctionnement du projet proposé. (...) / 2° Une analyse de l'état initial de la zone et des milieux susceptibles d'être affectés par le projet, portant notamment sur la population, la faune et la flore, les habitats naturels, les sites et paysages, les biens matériels, les continuités écologiques telles que définies par l'article L. 371-1, les équilibres biologiques, les facteurs climatiques, le patrimoine culturel et archéologique, le sol, l'eau, l'air, le bruit, les espaces naturels, agricoles, forestiers, maritimes ou de loisirs, ainsi que les interrelations entre ces éléments ; / 3° Une analyse des effets négatifs et positifs, directs et indirects, temporaires (y compris pendant la phase des travaux) et permanents, à court, moyen et long terme, du projet sur l'environnement, en particulier sur les éléments énumérés au 2° et sur la consommation énergétique, la commodité du voisinage (bruits, vibrations, odeurs, émissions lumineuses), l'hygiène, la santé, la sécurité, la salubrité publique, ainsi que l'addition et l'interaction de ces effets entre eux ; / 4° Une analyse des effets cumulés du projet avec d'autres projets connus. (...) / 5° Une esquisse des principales solutions de substitution examinées par le pétitionnaire ou le maître



d'ouvrage et les raisons pour lesquelles, eu égard aux effets sur l'environnement ou la santé humaine, le projet présenté a été retenu ; / 6° Les éléments permettant d'apprécier la compatibilité du projet avec l'affectation des sols définie par le document d'urbanisme opposable, ainsi que, si nécessaire, son articulation avec les plans, schémas et programmes mentionnés à l'article R. 122-17, et la prise en compte du schéma régional de cohérence écologique dans les cas mentionnés à l'article L. 371-3 ; / 7° Les mesures prévues par le pétitionnaire ou le maître de l'ouvrage pour : / - éviter les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine et réduire les effets n'ayant pu être évités ; / - compenser, lorsque cela est possible, les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être ni évités ni suffisamment réduits. S'il n'est pas possible de compenser ces effets, le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage justifie cette impossibilité. / La description de ces mesures doit être accompagnée de l'estimation des dépenses correspondantes, de l'exposé des effets attendus de ces mesures à l'égard des impacts du projet sur les éléments visés au 3° ainsi que d'une présentation des principales modalités de suivi de ces mesures et du suivi de leurs effets sur les éléments visés au 3° ; / 8° Une présentation des méthodes utilisées pour établir l'état initial visé au 2° et évaluer les effets du projet sur l'environnement et, lorsque plusieurs méthodes sont disponibles, une explication des raisons ayant conduit au choix opéré ; / 9° Une description des difficultés éventuelles, de nature technique ou scientifique, rencontrées par le maître d'ouvrage pour réaliser cette étude ; / 10° Les noms et qualités précises et complètes du ou des auteurs de l'étude d'impact et des études qui ont contribué à sa réalisation ; / 11° Lorsque certains des éléments requis en application du II figurent dans l'étude de maîtrise des risques pour les installations nucléaires de base ou dans l'étude des dangers pour les installations classées pour la protection de l'environnement, il en est fait état dans l'étude d'impact ; / 12° Lorsque le projet concourt à la réalisation d'un programme de travaux dont la réalisation est échelonnée dans le temps, l'étude d'impact comprend une appréciation des impacts de l'ensemble du programme. / III.- Pour les infrastructures de transport visées aux 5° à 9° du tableau annexé à l'article R. 122-2, l'étude d'impact comprend, en outre : / - une analyse des conséquences prévisibles du projet sur le développement éventuel de l'urbanisation ; / - une analyse des enjeux écologiques et des risques potentiels liés aux aménagements fonciers, agricoles et forestiers portant notamment sur la consommation des espaces agricoles, naturels ou forestiers induits par le projet, en fonction de l'ampleur des travaux prévisibles et de la sensibilité des milieux concernés ; / - une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité. Cette analyse comprendra les principaux résultats commentés de l'analyse socio-économique lorsqu'elle est requise par l'article L. 1511-2 du code des transports ; / - une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter ; / - une description des hypothèses de trafic, des conditions de circulation et des méthodes de calcul utilisées pour les évaluer et en étudier les conséquences. / Elle indique également les principes des mesures de protection contre les nuisances sonores qui seront mis en œuvre en application des dispositions des articles R. 571-44 à R. 571-52. / IV.- Afin de faciliter la prise de connaissance par le public des informations contenues dans l'étude, celle-ci est précédée d'un



résumé non technique des informations visées aux II et III. Ce résumé peut faire l'objet d'un document indépendant. (...) ».

16. Les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et par suite d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

17. D'une part, ainsi qu'il a été dit au point 14, l'étude d'impact du projet en litige ne contient aucun élément permettant d'apprécier l'impact de l'ensemble de ce programme, incluant son prolongement jusqu'à la future ligne 15 du métro. Cette insuffisance est de nature à nuire à l'information complète de la population et à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative. À cet égard, si la défense fait valoir que le mémoire en réponse à l'avis de l'autorité environnementale comprendrait des éléments d'informations sur ce point, ce document recense essentiellement les nombreuses incertitudes relatives au prolongement de la ligne et évoque la nécessité de réaliser de nombreuses études complémentaires. Dès lors, l'insuffisance de l'étude d'impact pour ce premier motif est établie.

18. D'autre part, les requérantes soutiennent que les solutions de substitution relatives à l'implantation du terminus de la ligne à la Croix de Berny n'ont pas été présentées de manière satisfaisante. À cet égard, si le chapitre 5 de l'étude d'impact indique qu'il a été vérifié qu'aucune solution réaliste d'insertion au sud de l'A86 n'existait, il ne fournit aucune précision sur les raisons permettant de retenir l'existence d'une telle impossibilité. La circonstance qu'une telle information figure dans le mémoire en réponse adressé à la commission d'enquête est sans incidence sur ce point dès lors que ce document a été préparé après la clôture de l'enquête publique et n'a, ainsi, pas été porté à la connaissance du public lors de cette enquête. Cette seconde branche tirée de l'insuffisance de l'étude d'impact est, dès lors, fondée.

19. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de l'insuffisance de l'étude d'impact au regard des exigences posées par les dispositions précitées doit être accueilli.

20. En quatrième lieu, aux termes de l'article L. 123-22 du code de l'urbanisme : *« La déclaration d'utilité publique ou, si une déclaration d'utilité publique n'est pas requise, la déclaration de projet d'une opération qui n'est pas compatible avec les dispositions du schéma directeur de la région d'Île-de-France ne peut intervenir que si : / 1° L'enquête publique, réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement, concernant cette opération a porté à la fois sur l'utilité publique de l'opération et sur la mise en compatibilité du schéma qui en est la conséquence ; / 2° La déclaration d'utilité publique ou la déclaration de projet est prononcée après que les dispositions proposées pour assurer la mise en compatibilité du schéma ont fait l'objet d'un examen conjoint de l'État, de la région d'Île-de-France, du conseil économique, social et environnemental régional, des départements et des chambres consulaires. (...) ».* Les orientations réglementaires



du schéma directeur de la région Île-de-France prévoient en leur point 3.3 : « (...) *Sans préjudice des dispositions du code forestier en matière de gestion durable, les bois et forêts doivent être préservés. Lorsque les dispositions législatives et réglementaires applicables à ces espaces permettent de l'envisager, peuvent être autorisés : / • le passage des infrastructures, à condition qu'aucune autre solution ne soit techniquement possible à un coût raisonnable et que son impact soit limité, notamment par une adaptation de l'ouvrage à son environnement et par le rétablissement de continuités conformément au chapitre 3.5 (« Les continuités : espaces de respiration, liaisons agricoles et forestières, continuités écologiques, liaisons vertes »), par exemple en reconstituant un relais avec un massif voisin (...)* ».

21. Il résulte de ces dispositions que le projet de ligne de tramway ne pouvait être déclaré d'utilité publique qu'à la condition d'être compatible avec le schéma directeur de la région Île-de-France. À cet égard, il ressort des pièces du dossier et il n'est pas contesté que la forêt de Verrières est un espace boisé reconnu par le schéma directeur de la région Île-de-France et qu'elle a dès lors vocation à être préservée. Or, le projet contesté prévoit le défrichement d'une parcelle de 3,5 hectares de forêt accessible à la promenade, en bordure d'une zone d'urbanisation dense. Dès lors, pour être compatible avec le schéma susmentionné, il devait répondre aux conditions d'autorisation dérogatoire prévues par les orientations réglementaires de ce document.

22. D'une part, il ressort des pièces du dossier que le site de maintenance et de remisage doit accueillir des locaux administratifs en plus des infrastructures de maintenance. Ces bureaux, s'ils ont vocation à servir l'exploitation de la ligne, ne peuvent être considérés comme des infrastructures au sens du SDRIF. D'autre part, il ressort des pièces du dossier que si la parcelle retenue pour implanter le site de maintenance et de remisage était la seule à disposer de l'espace nécessaire au regard des capacités d'accueil de voies nécessaires, celles-ci ont été déterminées en prenant en compte les besoins de la ligne de tramway une fois prolongée, laquelle nécessitera, selon les prévisions des maîtres d'ouvrage, l'exploitation de 27 rames de tramway alors que projet tel que déclaré d'utilité publique, peut fonctionner avec 15 rames. Par ailleurs, il ressort de l'étude d'impact qu'une parcelle dite « Noveos », située sur le territoire de la commune du Plessis-Robinson, a également fait l'objet d'études aux fins d'implantation du site de maintenance et de remisage. Si ces études ont conclu que la place offerte par cette parcelle était insuffisante, c'est au motif qu'elle ne permettait l'installation que d'un nombre plus faible de voies de maintenance et de remisage. Or, alors que rien au dossier ne permet d'établir que la superficie de cette parcelle aurait été insuffisante pour les besoins de la ligne telle que déclarée d'utilité publique, la prise en compte de ses besoins une fois prolongée ne saurait être admise pour autoriser une exception à l'obligation de préservation de la forêt dès lors que ce prolongement n'est pas dans le champ de la déclaration d'utilité publique et qu'il n'a fait l'objet d'aucune étude de ses impacts sur l'environnement. Par suite, le moyen tiré de l'incompatibilité de l'arrêt attaqué avec le schéma directeur de la région Île-de-France doit être accueilli.



23. En cinquième lieu, il appartient au juge, lorsqu'il doit se prononcer sur le caractère d'utilité publique d'une opération nécessitant l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers, de contrôler successivement qu'elle répond à une finalité d'intérêt général, que l'expropriant n'était pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation, notamment en utilisant des biens se trouvant dans son patrimoine et, enfin, que les atteintes à la propriété privée, le coût financier, les inconvénients d'ordre social ou économique et la mise en cause de la protection et de la valorisation de l'environnement, et l'atteinte éventuelle à d'autres intérêts publics que comporte l'opération ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente.

24. Il ressort des pièces du dossier que le projet de construction de la ligne T10 du tramway, qui prévoit la construction d'une ligne de tramway entre la station de RER de la Croix de Berny, à Antony, et la place du Garde, à Clamart, a pour objet d'offrir aux habitants des communes traversées par le projet un moyen de transport en commun confortable et de qualité afin d'améliorer leur qualité de vie, de faciliter les déplacements vers les zones d'emploi et d'accompagner les projets de développement du territoire, afin de relier notamment certaines zones d'activités situées à proximité du tramway. Ce projet permet le désenclavement de plusieurs quartiers des communes de Châtenay-Malabry et du Plessis-Robinson. L'opération présente ainsi un intérêt public. En outre, il ressort des pièces du dossier, notamment de l'étude d'impact, que le projet, dont il n'est pas allégué qu'aurait pu être réalisé dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation, porte une atteinte limitée à la propriété privée.

25. Toutefois, cette étude d'impact fait également apparaître, d'une part, que le projet, tel qu'il est déclaré d'utilité publique, devrait bénéficier d'un taux de rentabilité interne estimé de 2 %, bien inférieur au taux d'actualisation recommandé de 8 %. D'autre part, il n'est pas contesté que cette opération, qui implique le défrichement de 3,5 hectares de la forêt de Verrières en bordure de ville et l'aggravation de la coupure due à la route départementale 2, entraînerait une augmentation des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation primaire d'énergie par rapport à la situation qui existerait en l'absence de construction du tramway, qui ne serait pas compensée à l'issue d'une période de trente ans d'exploitation. En outre, tel qu'il est défini dans la déclaration d'utilité publique, le projet, qui ne permet pas de liaison avec la ligne 15 du métro, ne devrait pas entraîner un report significatif de l'usage de la voiture vers celui du tramway. La commission d'enquête relève d'ailleurs dans ses conclusions que le prolongement envisagé vers le métro est essentiel pour réaliser un maillage satisfaisant du territoire. Dans ces conditions, en estimant que les inconvénients économiques et environnementaux du projet porté par le syndicat des transports d'Île-de-France et le département des Hauts-de-Seine n'excédaient pas l'intérêt de l'opération telle que soumise à déclaration d'utilité publique, le préfet a commis une erreur d'appréciation.

26. En dernier lieu, aux termes de l'article L. 371-3 du code de l'environnement, dans sa version applicable au litige : « (...) *Sans préjudice de l'application des dispositions du chapitre II du titre II du livre 1^{er} relatives à l'évaluation environnementale, les*



documents de planification et les projets de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements prennent en compte les schémas régionaux de cohérence écologique et précisent les mesures permettant d'éviter, de réduire et, le cas échéant, de compenser les atteintes aux continuités écologiques que la mise en œuvre de ces documents de planification, projets ou infrastructures linéaires sont susceptibles d'entraîner. Les projets d'infrastructures linéaires de transport de l'État prennent en compte les schémas régionaux de cohérence écologique. (...) ».

27. Il résulte de ces dispositions que les décisions administratives prises dans le champ du schéma régional de cohérence écologique ne doivent pas, en principe, s'écarter des orientations fondamentales de ce schéma sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la mesure où ce motif le justifie.

28. À cet égard, le plan d'action stratégique du schéma régional de cohérence écologique d'Île-de-France poursuit des objectifs de préservation et de réparation des continuités écologiques, qui sont complémentaires. Les corridors écologiques considérés comme à protéger sont ceux qui apparaissent comme globalement fonctionnels. La restauration doit concerner les corridors dont la fonctionnalité est réduite.

29. En l'espèce, il ressort des pièces du dossier que la forêt de Meudon constitue un réservoir de biodiversité identifié par le schéma régional de cohérence écologique d'Île-de-France et que la route départementale 2 est considérée dans ce cadre comme l'un des principaux obstacles induisant une coupure du réservoir. Or, d'une part, le projet déclaré d'utilité publique a pour conséquence d'aggraver la coupure représentée par la route et de rendre plus difficile la réalisation de travaux permettant d'y remédier. Ainsi, si la nouvelle infrastructure ne crée pas la coupure, elle n'introduit aucun dispositif permettant d'y pallier. D'autre part, ainsi que cela a été exposé au point 25, l'intérêt de l'opération telle que déclarée d'utilité publique est limité par le fort impact environnemental de l'opération et l'absence de jonction au nord avec le réseau de métro. Dans ces conditions, il ne saurait justifier que la décision attaquée s'écarte des orientations fondamentales du schéma régional de cohérence écologique d'Île-de-France. Par suite, le moyen tiré de l'absence de prise en compte de ce schéma par l'arrêté en litige doit être accueilli.

30. Pour l'application de l'article L. 600-4-1 du code de l'urbanisme, aucun des autres moyens invoqués n'est susceptible, en l'état du dossier, de fonder une annulation.

31. Il résulte de tout ce qui précède que la décision du 11 octobre 2016 par lequel le préfet des Hauts-de-Seine a déclaré d'utilité publique le projet de construction d'une ligne de tramway entre les communes d'Antony et de Clamart doit être annulée. Par voie de conséquence, les autres décisions incluses dans l'arrêté DRE/BELP n° 2016-174 du 11 octobre 2016 portant mise en compatibilité des documents d'urbanisme des communes d'Antony, Châtenay-Malabry, le PlessisRobinson et Clamart, cessibilité immédiate des parcelles nécessaires au projet et transfert de la gestion de ces parcelles au syndicat des transports d'Île-de-France et au département des Hauts-de-Seine doivent, également, être annulés.



Sur les conclusions tendant au prononcé d'une annulation différée :

32. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce et eu égard aux moyens d'annulation retenus, de différer dans le temps les effets du présent jugement.

Sur les frais de l'instance :

33. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que les sommes demandées par Île-de-France Mobilités et par la commune du PlessisRobinson soient mises à la charge des associations requérantes, qui ne sont pas les parties perdantes.

34. Il y a lieu en revanche, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'État la somme de 4 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, au bénéfice conjoint des associations requérantes.

D É C I D E :

Article 1^{er} : L'arrêté DRE/BELP n° 2016-174 du 11 octobre 2016 du préfet des Hauts-de-Seine est annulé dans toute ses dispositions.

Article 2 : L'État versera à l'association Sud Environnement et à l'association Châtenay Patrimoine Environnement la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions présentées par Île-de-France Mobilités et la commune du PlessisRobinson en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association Sud Environnement, à l'association Châtenay Patrimoine Environnement, au département des Hauts-de-Seine, à Île-de-France Mobilités, à la commune du Plessis-Robinson et à la ministre de la transition écologique.

Copie en sera adressée à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Délibéré après l'audience du 11 juin 2021, à laquelle siégeaient :
Mme Delamarre, présidente ; M. Moine, conseiller ;
Mme Maisonneuve, conseillère ;
assistés de M. Lux, greffier.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 20 juillet 2021.



8. Bibliographie

8.1. Les origines

8.1.1. Articles

BAECQUE, Francis de. « La commission du rapport et des études », *in Études et documents du Conseil d'État*, 1982-1983, n° 34, pp. 121-129.

BAECQUE, Francis de, « La commission du rapport et des études et l'exécution des décisions de justice », *in Études et documents du Conseil d'État*, 1982-1983, n° 34, pp. 175-195.

BLANCO, Florent, « L'injonction avant l'injonction ? L'histoire des techniques juridictionnelles apparentées à l'injonction », *in Revue française de droit administratif (RFDA)*, 2015, n° 3, pp. 444-451.

BRAIBANT, Guy, « Remarques sur l'efficacité des annulations pour excès de pouvoir », *in Études et documents du Conseil d'État*, 1961, n° 15, pp. 53-65.

BRAIBANT, Guy, « Les nouvelles fonctions du Conseil d'État », *in La revue administrative*, 1987, pp. 415-420.

COSTA, Jean-Paul, « Une nouvelle section au Conseil d'État – la section du rapport et des études », *in Actualité juridique droit administratif (AJDA)*, 1985, pp. 265-266.

Conseil d'État, « Rapport sur l'exécution des décisions des juridictions administratives », *in RFDA*, 1990, n° 4, pp. 481-515.

DELVOLVÉ, Pierre, « L'exécution des décisions de justice contre l'Administration », *in Études et documents du Conseil d'État*, 1983-1984, n° 35, pp. 111-137.

DRAGO, Roland, « Autour de la réforme du Conseil d'État », *in Actualité juridique droit administratif (AJDA)*, 1963, pp. 524-536.

GALABERT, Jean-Michel, « La section du rapport et des études en 1995 », *in Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, éd. Dalloz, Paris, 1996, pp. 253-274.

JOSSE, Pierre, « L'exécution forcée des décisions du juge administratif par la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire du service public », *in Études et documents du Conseil d'État*, 1953, n° 7, pp. 50-51.

LEFAS, Aubert, « Exécution tardive ou inexécution des décisions de justice par l'Administration », *in Études et documents du Conseil d'État*, 1958, pp. 84-105.

MÊME, Colette, « L'intervention du juge administratif dans l'exécution de ses décisions », *in Études et documents du Conseil d'État*, 1968, n° 21, pp. 41-49.

RIVERO, Jean, « Le Huron au Palais-Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », Dalloz, Chronique - VI, 1962, pp. 37-40.

RIVERO, Jean, « Nouveaux propos naïfs d'un Huron sur le contentieux administratif », in *Études et documents du Conseil d'État*, 1979-1980, n° 31, pp. 27-30.

TERCINET, Josiane, « Vers la fin de l'inexécution des décisions juridictionnelles par l'Administration ? », in *Actualité juridique droit administratif (AJDA)*, 1981, p. 3-13.

8.1.2. Thèses

WEIL, Prosper, *Les conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir*, Paris : Jouve, 1952.

8.2. L'évolution des procédures d'exécution depuis 1995

8.2.1. Articles

BARDOU, Gilles, « Pouvoir d'injonction et exécution des décisions de justice », in *Revue française de droit administratif (RFDA)*, 2015, n° 3, pp. 452-455.

BLANCO, Florent, « L'application de la loi du 8 février 1995 dans le contentieux de pleine juridiction », in *L'injonction et l'exécution des décisions de justice : journée d'étude du CRA, Centre de recherches administratives, université Paul Cézanne Aix-Marseille 3 et de la Cour administrative d'appel de Marseille*, éd. Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006, pp. 122-124.

COSTA, Jean-Paul, « L'effectivité de la justice administrative en France », in *La revue administrative* (numéro spécial sur le deuxième centenaire du Conseil d'État), 2001, volume II, pp. 132-138.

COSTA, Jean-Paul, « L'exécution des décisions de justice », in *Actualité juridique droit administratif*, 1995, hors-série, pp. 227-232.

GALABERT, Jean-Michel, « L'application par le Conseil d'État des dispositions de la loi du 16 juillet 1980 relatives aux astreintes », in *Mélanges en l'honneur du professeur Gustave Peiser*, éd. Presses universitaires de Grenoble, 1995, pp. 241-265.

GAUDEMET, Yves, « Le juge administratif, futur administrateur ? », in *Le juge administratif à l'aube du XXI^e siècle : actes du colloque du 40^e anniversaire des tribunaux administratifs organisé les 11 et 12 mars 1994 par la section Rhône-Alpes de l'Institut français des sciences administratives à Grenoble*, éd. Presses universitaires de Grenoble, 1995, pp. 180-195.

GENTOT, Michel, « L'exécution des décisions du Conseil d'État », in *La revue administrative*, 1998, pp. 113-120.



MAUGÜÉ, Christine, « Les injonctions pour exécution de la chose jugée », in *Juger l'administration, administrer la justice : mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, éd. Dalloz, Paris, 2007, pp. 591-613.

MODERNE, Franck, « Sur le nouveau pouvoir d'injonction du juge administratif », in *Revue française de droit administratif*, 1996, n° 1, pp. 43-65.

SAUVÉ, Jean-Marc, « L'injonction, l'exécution du jugement, la loi du 8 février 1995 après vingt ans de pratique – Réflexions sur l'effectivité des décisions du juge administratif », discours prononcé à la faculté de droit de Montpellier, le 5 septembre 2014, dans le cadre de la Conférence nationale des présidents des juridictions administratives, disponible sur : <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/l-injonction-la-loi-du-8-fevrier-1995-apres-vingt-ans-de-pratique>

8.2.2. Colloques et congrès

L'injonction et l'exécution des décisions de justice : journée d'étude du Centre de recherches administratives (CRA), université Paul Cézanne Aix-Marseille 3 et de la Cour administrative d'appel de Marseille, éd. Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2006, pp. 122-124.

Dossier « La Section du rapport et des études du Conseil d'État », actes du colloque organisé le 26 janvier 2015 par les universités Panthéon-Assas et Panthéon-Sorbonne, in *Revue française de droit administratif (RFDA)*, 2015, n° 2, pp. 221-264.

Dossier « Le pouvoir d'injonction du juge administratif. La loi du 8 février 1995, vingt ans après », actes du colloque organisé le 6 février 2015 par le Centre de recherche juridique Pothier de l'université d'Orléans, in *Revue française de droit administratif (RFDA)*, 2015, n° 3, pp. 441-470, et n° 4, pp. 643-669.

8.2.3. Ouvrages

ALCARAZ, Hubert et LECUCQ, Olivier, *L'exécution des décisions de justice*, éd. LGDJ, Paris, 2020.

ERSTEIN, Lucienne et SIMON, Odile, *L'exécution des décisions de la juridiction administrative*, éd. Berger-Levrault, Paris, 2000.

8.2.4. Thèses

OBERDORFF, Henri, *L'exécution par l'administration des décisions du juge administratif*, thèse de doctorat (droit), université Panthéon-Assas, Paris, 1981.

ROUX-ARBULU, Emmanuelle, *La section du rapport et des études du Conseil d'État*, thèse de doctorat (droit public), université de Paris I, Paris, 2000.



8.2.5. Droit comparé

8.2.5.1. Articles

COSTA, Jean-Paul, « L'exécution des décisions des juridictions administratives en Italie », in *Actualité juridique droit administratif*, 1994, n° 5, pp. 364-366.

KÖGEL, Maria, « Jurisprudence des cours allemandes – L'exécution des décisions de la justice administrative », in *Revue française de droit administratif (RFDA)*, 2023, n° 1, pp. 193-200.

MARTHINET, Laurent, « L'introduction de l'astreinte dans le droit italien », in *Actualité juridique droit administratif (AJDA)*, 2015, n° 35, pp. 1968-1973.

8.2.5.2. Colloques et congrès

Association internationale des hautes juridictions administratives (AIHJA), *L'exécution des décisions des juridictions administratives*, VIII^e congrès, Madrid, 2004. Rapport téléchargeable sur Internet à l'adresse suivante : https://www.aihja.org/wp-content/uploads/2022/12/AIHJA_Rapport-general-2004.pdf

8.2.5.3. Ouvrages

DONNAY, Luc et LEWALLE, Paul, *Manuel de l'exécution des arrêts du Conseil d'État*, éd. Larcier, Bruxelles, 2017.

RENDERS, David et GORS, Benoit, *Le Conseil d'État*, éd. Larcier, Bruxelles, 2020.

8.3. Les enjeux actuels

8.3.1. Articles

Dossier « Responsabilité administrative et exécution », in *Actualité juridique droit administratif (AJDA)*, 2022, n° 42, pp. 2381-2412.

BLANCO, Florent, « L'effet utile et l'usage par le juge de son pouvoir d'injonction », in *L'effet utile, méthode d'interprétation ou outil d'émancipation du juge ? Actes du colloque organisé le 24 septembre 2021 par le CREDESPO, université de Bourgogne*, éd. LGDJ, Paris, 2023.

BLANCO, Florent, « Les référés au fond de la loi du 30 juin 2000 », in *AJDA*, 2020, n° 24, pp. 1336-1341.

GOIN, Alexis, « Filtrer le moustique, non le climatiser – La petite évasion du juge de l'exécution », in *AJDA*, 2023, n° 17, pp. 884-892.

MALVERTI, Clément et BEAUFILS, Cyrille, « Juger avec son temps », in *AJDA*, 2021, n° 44, pp. 2582-2589.

MALVERTI, Clément et BEAUFILS, Cyrille, « Une exécution sommaire », in *AJDA*, 2020, n° 31, pp. 1776-1783.



MALVERTI, Clément et BEAUFILS, Cyrille, « Dynamique ou dynamite ? – L’appréciation de la légalité à la date à laquelle le juge statue », *in AJDA*, 2020, n° 13, pp. 722-728.

PERRIN, Alix, « Le REP-injonction », *in AJDA*, 2023, n° 12, pp. 596-605.

VAN LANG, Agathe, « Protection de la qualité de l’air : de la transformation d’un droit gazeux en droit solide », *in Revue française de droit administratif (RFDA)*, 2017, n° 6, pp. 1135-1148.

VAN LANG Agathe, PERRIN, Alix et DEFFAIRI, Meryem, « Le contentieux climatique devant le juge administratif », *in RFDA*, 2021, n° 4, pp. 747-776.

8.3.2. Carte interactive des procédures d’exécution des décisions juridictionnelles en matière administrative dans l’Union européenne

Consultable sur Internet à l’adresse suivante :

https://umap.openstreetmap.fr/fr/map/les-procedures-dexecutions-des-decisions-de-justic_966374#6/51.998/1.340





Comité de rédaction

Responsable de la publication :

Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études.

Conception et réalisation :

Fabien Raynaud, président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études.

Laurène François, secrétaire de la section du rapport et des études.

Avec l'appui de Florence Noire, premier conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, chargée de mission auprès de la présidente de la section du rapport et des études.

Secrétaire de rédaction

Sylvie Guillemain, chargée de mission à la délégation à l'exécution des décisions de justice de la section du rapport et des études.

Avec l'appui de Frédéric Navas Alonso de Castaneda, chargé de mission à la section du rapport et des études et de Marie-Christine Gallicher, secrétaire à la section du rapport et des études.

Coordination du colloque

Sylvie Guillemain, chargée de mission à la délégation à l'exécution des décisions de justice de la section du rapport et des études.

Crédits photos, conseil graphique

Direction de la communication.

Retrouvez la vidéo du colloque à partir de www.conseil-État.fr, rubrique « colloques ».





Publications du Conseil d'État chez le même éditeur

Collection « Les rapports du Conseil d'État » (ancienne collection « Études et documents du Conseil d'État », EDCE)

- Le droit souple – étude annuelle 2013, n° 64.
- Le numérique et les droits fondamentaux – étude annuelle 2014, n° 65.
- L'action économique des personnes publiques – étude annuelle 2015, n° 66.
- Simplification et qualité du droit – étude annuelle 2016, n° 67.
- Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation » – étude annuelle 2017, n° 68.
- La citoyenneté - Être (un) citoyen aujourd'hui – étude annuelle 2018, n° 69.
- Le sport : quelle politique publique ? – étude annuelle 2019, n° 70.
- Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques – étude annuelle 2020, n° 71.
- Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes – étude annuelle 2021, n° 72.
- Les réseaux sociaux : enjeux et opportunités pour la puissance publique – étude annuelle 2022, n° 73.
- L'utilisateur du premier au dernier kilomètre de l'action publique - Un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique – étude annuelle 2023, n° 74.
- La souveraineté – étude annuelle 2024.

Collection « Les études du Conseil d'État »

- Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets, 2014.
- Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises, 2015.
- Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger, 2016.
- La prise en compte du risque dans la décision publique : pour une action publique plus audacieuse, 2018.
- Les règles applicables aux professionnels de santé en matière d'information et de publicité, 2018.
- Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ?, 2018.
- Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?, 2019.
- Simplifier le contentieux des étrangers, dans l'intérêt de tous, 2020.
- Les pouvoirs d'enquête de l'administration, 2021.
- Conditions de ressources dans les politiques sociales : 15 propositions pour simplifier et harmoniser leur prise en compte, 2021.
- Intelligence artificielle et action publique : construire la confiance, servir la performance, 2022.

Collection « Droits et Débats »

- La sanction : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 13, 2015.
- Où va l'État? – tome 1, n° 14, 2015.
- Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ?, n° 15, 2015.
- La France dans la transformation numérique : quelle protection des droits fondamentaux ?, n° 16, 2016.



- La fiscalité sectorielle, n° 17, 2016.
- L'ordre juridique national en prise avec le droit européen et international : questions de souveraineté ? Le regard croisé du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 18, 2016.
- Où va l'État? – tome 2, n° 19, 2016.
- L'accord : mode de régulation du social, n° 20, 2016.
- Entretiens sur l'Europe – tome 1, n° 21, 2017.
- Droit comparé et territorialité du droit – tome 1, n° 22, 2017.
- Droit comparé et territorialité du droit – tome 2, n° 23, 2017.
- Les entreprises publiques, n° 24, 2017.
- Le droit social et la norme internationale, n° 25, 2018.
- Entretiens sur l'Europe – tome 2, n° 26, 2018.
- L'ordre public. Regard croisé du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 27, 2018.
- Les grands investissements publics, n° 28, 2019.
- Santé et protection des données, n° 29, 2019.
- La fiscalité internationale à réinventer ?, n° 30, 2020.
- La régulation économique de la santé, n° 31, 2020.
- Vers un nouveau droit du travail ? Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 32, 2021.
- Concessions et privatisations : quelle articulation ?, n° 33, 2021.
- Les professions de santé de demain, n° 34, 2021.
- Gouvernance et financement de la protection sociale, n° 35, 2022.
- L'environnement : les citoyens, le droit, les juges, Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 36, 2022.
- Quel financement pour une économie durable ?, n° 37, 2022.
- Le vieillissement, un défi social, n° 38, 2023.
- La simplification normative, n° 39, 2023.
- La transition énergétique ?, n° 40, 2024.
- Pour un usager acteur dans le domaine sanitaire et social, n° 41, 2024.
- De la régulation à la compliance : quel rôle pour le juge ? Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 42, 2024.
- 60 ans d'exécution des décisions du juge administratif, n° 43, 2024.
- La norme, frein ou moteur pour le logement ?, n° 44 (à paraître).

Collection « Histoire et Mémoire »

- Conférences « Vincent Wright », volume 1, 2012.
- Conférences « Vincent Wright », volume 2, 2015.
- Le Conseil d'État et la Grande Guerre, 2017.
- Conférences « Vincent Wright », volume 3, 2019.
- Guide de recherche dans les archives du Conseil d'État, 2019.
- Qu'est-ce qu'un grand commis de l'État ?, 2022.
- Conférences « Vincent Wright » et table ronde « la loi du 24 mai 1872, 150 ans après », 2022.
- Petite histoire de la galerie historique du Palais-Royal vers 1830-1848, 2023.



