

LE PROBLEME DE L'EXECUTION ADMINISTRATIVE DES DECISIONS JURIDICTIONNELLES

Dr. HAMED A. RABIE

Professeur Théorie Politique Université du Caire

Faculté Sciences Economiques

Sommaire : — Le problème de l'exécution administrative devant la jurisprudence française; reflets dans la pratique internationale. Les différentes catégories de litiges : essai d'une systématisation. Evolution historique du problème: absence d'un régime de voies d'exécution contre les collectivités publiques dans la tradition française; conséquences. Oeuvre constructive du Conseil d'Etat : a) le principe de la collaboration; b) le principe de la contrainte indirecte. Evolution législative; réforme de 1963 et rénovations normatives. Examen critique du statut de 1963 : éléments de structure : a) faculté d'éclaircissement; b) droit de protestation accordé à l'administré; c) possibilité d'avertissement attribué au Conseil d'Etat. Le principe de la collaboration entre l'exécutif et le juridictionnel : examen analytique du principe; analyse. Première règle : l'administration active et sa participation à la concrétisation de la décision juridictionnelle. Rapports entre le juge administratif et l'administration active dans l'élaboration du cadre fonctionnel : essai d'une construction doctrinale. Les règles gouvernant l'exécution des décisions juridictionnelles : exceptions : le régime de responsabilité de droit commun comme moyen de contrainte : limites et conséquences. Systèmes de sanctions : élaboration et application. La force obligatoire de la décision juridictionnelle; entre la théorie et la pratique : une typologie sommaire a) Nature de la décision attaquée et son importance dans l'élaboration de régime de sanctions. b) Caractère de la collectivité publique. c) L'ordre hiérarchique et l'autorité de la décision juridictionnelle en question. La légalité administrative et l'élaboration d'une théorie fonctionnelle du phénomène étatique.

— I —

1 — Le Problème de l'Exécution Administrative devant la Jurisprudence Française : Exposé Sommaire; Reflets dans la Pratique Internationale.

Au cours de l'année 1960, un député a adressé au Ministre des Armées la question suivante : Par un arrêt du 5 mars 1958, le Conseil d'Etat a annulé une décision de l'Administration refusant la nomination d'un certain candidat après être reçu au concours concernant une certaine fonction publique⁽¹⁾. La personne en question ayant demandé l'exécution de cet arrêt, aucune réponse ne lui fût donnée. Un parlementaire qui s'est intéressé dans l'affaire reçoit du ministre compétent cette réponse: j'ai l'honneur de vous informer que l'administration n'a pas donné suite au jugement du Conseil d'Etat. Le député, surpris par une lettre dans laquelle un ministre déclare tout simplement que son administration n'a pas voulu donner suite à la décision de la Haute Assemblée, proteste : le fait, écrit-il de nouveau au ministre compétent, de prendre la responsabilité d'une inexécution de la chose jugée, fait courir au prestige des pouvoirs publics un très grave péril. Mais la lettre demeure sans réponse. Dans l'intervalle l'infortuné fait un nouvel appel devant le tribunal administratif pour inexécution de la chose jugée. Le Tribunal de Paris condamne l'administration et fixe une indemnité que celle-ci devrait verser au requérant. Mais l'administration ne donne aucune suite à cette deuxième condamnation; le ministre prend le silence pour refuge. Et le député conclut : « devant l'impossibilité d'obtenir le respect de la chose jugée et n'ayant toujours point été honoré d'une réponse écrite, il demande au ministre compétent de lui indiquer les raisons d'un comportement administratif⁽²⁾ qui risque d'avoir pour les libertés des citoyens et le prestige de juridiction, de très fâcheuses conséquences... »

(1) Voir les détails dans DE LA ROQUE, *L'inertie des pouvoirs publics*, 1949, p. 394 s.; CALBAIRAC, *L'exécution des décisions de justice*, dans D. 1947, Chron. 85; WATRIN, *L'autorité de la chose jugée en droit administratif français*, dans *Annales FAC. droit Istanbul*, 1958, p. 29; LESSONA, *De l'obligation pour l'administration de se conformer à la chose jugée par les tribunaux judiciaires et administratifs*, dans *Et Doc. Cons.*, 1960, p. 319.

(2) Les données sont citées dans RIVERO, *Le huron au Palais-Royal*, dans D. 1962, p. 37.

Au cours de la même période, une autre affaire est posée devant le Conseil d'Etat. Il s'agit du procès intenté par Caucheteux et Desmonts : une décision du Conseil d'Etat, remontant à 18 ans, en raison des faits remontant à 28 ans, que l'administration refuse obstinément d'exécuter. Le Conseil d'Etat constatant son impuissance se limite à conclure : « dans ces conditions, les requérants sont dans la situation exceptionnelle prévue par le dernier alinéa de l'article 1153 du code civil et sont fondés à réclamer des dommages intérêts distincts des intérêts moratoires de leurs créances ». Mais cette nouvelle décision aura-t-elle une meilleure chance pour être exécutée ? Tout dépend du bon vouloir de l'administration⁽³⁾.

Pendant que ces deux épisodes se déroulent à Paris, un autre aussi éloquent s'accomplit à Stockholm. Une commission des éminents juristes est réunie derrière une recommandation des Nations Unies pour étudier les problèmes du recours en justice contre l'administration. Tous les représentants se conforment sur la gravité et la généralité du problème⁽⁴⁾. Ils terminent leur réunion par une résolution assez platonique : « Nous considérons, disent-ils, comme un principe de caractère général, que le fait pour l'administration de ne pas exécuter immédiatement un jugement ou une décision favorable au requérant, constitue une véritable violation de la déclaration universelle des droits de l'homme ».

Comme nous voyons, le problème qui met en question la notion même de justice administrative devient complexe : l'existence d'un ordre juridictionnel compétent de résoudre les litiges

(3) GABOLDE, *La responsabilité de l'administration en cas de refus de prêter main-forte à l'expulsion de l'occupant sans titre d'un local d'habitation*, dans D., 1955, Chron. p. 15, Parmi les études assez importantes malgré leur date relativement peu récentes nous renvoyons à MARTIGNAT, *La force publique et l'exécution des jugements*, Thèse Strasbourg 1944; TESSIER, CHAPSALE, *Procédure devant le Conseil de préfecture*, 1891, p. 382 s.; MESTRE, *Exécution forcée des jugements d'expulsion et circulaires ministérielles*, dans D. 1941, Chron. p. 25, DEFERT, *Exécution des jugements contre les personnes morales de droit administratif*, 1910; TARI, *Des moyens d'assurer l'exécution des jugements rendus*.

(4) Les références dans AUBY, DRAGO, *Traité de contentieux administratif*, vol. III, 1962, p. 105 ss. Le document auquel nous avons fait allusion est édité par les U.N., ST. TAO. HR 15 - 16.

entre administration et citoyens à quoi sert-elle quand on sait déjà auparavant que l'exécution de la décision dépendra uniquement du bon vouloir de l'administration ?

2 — Les Différentes Catégories de Litiges :

Essai d'une Systématisation :

Commençons d'abord par situer le problème dans ce contexte réel. Pour comprendre la portée exacte de cette question, il faut en effet distinguer quatre catégories possibles de litiges.

a) D'abord les litiges entre personnes privées. Dans ce cas, le problème, en principe, ne se pose même pas. Le législateur a établi un régime d'exécution forcée auquel le citoyen est obligatoirement soumis. Mais quelquefois il peut arriver que l'autorité compétente refuse de prêter main forte à l'exécution. Le cas typique se produit à propos des décisions d'expulsion de locataires comme aussi à propos de grèves avec occupation des lieux de travail. Quand l'administration, dans ce cas, refuse l'exécution d'une décision juridictionnelle, son attitude peut provoquer une action de responsabilité qui nous ramène à une autre catégorie de litiges⁽⁵⁾.

b) Deuxième catégorie de litiges, peu fréquente mais théoriquement imaginable, les litiges entre les autorités administratives; catégorie que nous laissons de côté.

c) Troisième catégorie, litige entre le citoyen et l'autorité publique avec une décision. Aussi dans ce cas, aucun problème ne se pose : l'administration avec un zèle incroyable, se charge d'exécuter les décisions à la lettre⁽⁶⁾.

d) Mais il y a une quatrième catégorie où la décision sera contre l'administration. C'est dans cette hypothèse que le problème devient aigu : comment sera exécutée cette décision ? Dès lors la question paraît angoissante.

(5) LEFAS, L'exécution des décisions de justice, dans Etudes et Documents, 1949, p. 73.

(6) Voir notamment les arrêts du 5 Déc. 1947, BESTAGNI, Rec. Cons. Et 460; 8 fév. 1952, TERRANCLE, Rec. Cons. Et., p. 95; 16 mai 1952, ROBERT, Rec. Cons. Et., p. 769; 12 mai 1954, Etabl. Méry-Rouger, Actualité jurid. 1954, p. 258.

3 — Evolution Historique du Problème :

Absence d'un Régime de Voies d'Exécution contre les Collectivités Publiques dans la Tradition Française ; Conséquences.

De même à la fin du siècle passé, le juge administratif ne possédait ni le courage ni les moyens techniques pour obliger, au moins indirectement, l'administration à respecter ses décisions. La plupart des juristes se cantonnaient à constater l'absence des voies d'exécution forcée contre les collectivités publiques. Certains cherchaient une explication doctrinale de cette absence. Laferrière, pour en citer un exemple, n'hésitait pas à observer dans ce cas l'inutilité des voies d'exécution : d'abord parce que l'Etat par définition est solvable, ensuite parce que l'Etat doit être réputé par l'honnêteté. Déjà dans cette explication, on s'étonne devant la confusion évidente entre être obligé de quelque chose et exécuter cette obligation, et surtout, l'exécuter dans les modalités qui conviennent aux intérêts légitimes du droit subjectif⁽⁷⁾.

En effet, pour comprendre l'absence d'un régime d'exécution forcée contre l'administration, il faut se baser sur certains principes qui constituent le soutien même du droit administratif. D'abord le principe de la séparation des autorités administratives et juridictionnelles. Le juge ne peut pas troubler les opérations des corps administratifs. Ensuite le principe de l'insaisissabilité des biens publics. Le patrimoine des collectivités publiques n'est pas le juge général de leurs créanciers et l'exécution des condamnations pécuniaires, de la part de ces collectivités, ne peut être que volontaire⁽⁸⁾.

4 — Oeuvre Constructive du Conseil d'Etat :

- a) *Le Principe de la Collaboration;*
- b) *Le Principe de la Contrainte Indirecte :*

Mais le Conseil d'Etat ne pouvait demeurer passif. Il a essayé durant la première moitié du vingtième siècle, avec insistance et persévérance, de remédier, à cet état des choses dans

(7) Voir les sources dans AUBY, DRAGO, Op. cit., p. 97.

(8) DE LAUBADERE, *Traité élémentaire de droit administratif*, vol. II, 1963, p. 426 ss.

les limites de ses possibilités. D'abord en élaborant un principe de collaboration, ensuite en créant un régime de contrainte indirecte.

Avec le principe de la collaboration entre administration active et administration judicatrice, il a essayé de donner au principe de la séparation une nouvelle physionomie plus réaliste, plus adéquate et plus correspondante à la réalité de notre époque⁽⁹⁾. Mais hélas, souvent l'administration manque d'une élégance suffisante. Profitant de sa position prépondérante en fait, elle refuse d'exécuter des sentences juridictionnelles rendues soit contre elle, soit contre un administré qu'elle croit devoir ménager. Mais, aussi dans ce cas, le Conseil d'Etat a réagi en établissant un régime de contrainte indirecte, qui, sans donner satisfaction complète à l'administré, a permis une certaine protection du citoyen contre l'arbitraire de la puissance publique⁽¹⁰⁾.

Abordons successivement ces deux sujets : d'abord le principe de la collaboration, ensuite les sanctions contre la non-collaboration.

(9) Trib. confl. 9 déc. 1899, Canal de Cignac, S. 1900 3. 49, note HAURIOU; Trib. Seine, 18 Oct. 1933, D. p. 1934. 2. 65, note WALINE.

(10) GAUDEMET, *La séparation des pouvoirs ; mythe et réalité*, dans D. 1961, Chron. p. 23.

— II —

5 — Evolution Legislative;**Réforme de 1963 et Rénovations Normatives :**

Dans l'exécution de la décision juridictionnelle, le principe de la collaboration entre administration active et juge administratif, sans être annoncé formellement a été consacré dans la dernière réforme du Conseil d'Etat.

Le législateur de 1963, en effet, a prêté à ce problème une importance particulière. Certes, il n'a pas épuisé la question. Il est aussi hors de doute, comme nous le verrons bientôt en analysant les textes, que le législateur n'a pas trouvé des solutions normatives, en d'autres termes, n'a pas élaboré un régime permettant l'exécution malgré la mauvaise foi de l'administration⁽¹⁾. Cependant, une comparaison entre le statut de 1963 et l'ordonnance de 1945, démontre une certaine prise de conscience de la part du législateur vis-à-vis de ce problème dont dépend le vrai passage de l'Etat policier (Polizeistaat) à l'état légal (Rechtsstaat). Voyons d'abord les textes.

Le statut de 1945 avait dédié à la question deux articles d'importance uniquement formelle. L'article 70 annonce la formule exécutoire et l'article 71 mentionne l'hypothèse où il faut signifier la décision avant de la mettre à exécution. Mais la question angoissante de laquelle nous nous occupons aujourd'hui n'a jamais été mentionnée.

6 — Examen Critique du Statut :

Au contraire le statut de 1963 a consacré un chapitre entier à la question. Le législateur attribue d'abord à l'administration une faculté d'éclaircissement. L'administré dispose lui aussi d'un droit de protestation qu'il peut exercer à travers l'intervention du Conseil d'Etat. D'ailleurs ce droit lui est permis pour adresser un avertissement à l'administration dans les modalités prévues par l'article 3. Voyons ces trois éléments de structure : a) faculté d'éclaircissement, b) droit à la protestation, c) possibilité d'avertissement, avant de nous prononcer sur l'efficacité de la réforme.

(1) SILVERA, *La réforme du Conseil d'Etat*, dans S. 1963, Chron. p. 51.

L'article 58, premier alinéa, précise le sens et la portée de la faculté d'éclaircissement⁽²⁾. Il dispose : « les ministres intéressés ont la faculté de demander au Conseil d'Etat d'éclairer l'administration sur les modalités d'exécution de sa décision ». Ce passage concerne surtout le cas où il s'agit d'une décision d'annulation. En effet, les conséquences d'annulation ne sont pas toujours faciles à préciser. Le principe général, c'est que l'administration doit rétablir la situation antérieure. Les choses se compliquent encore davantage quand il s'agit de la fonction publique⁽³⁾. L'arrêt Rodière nous en dit quelque chose. Mais cette difficulté peut apparaître aussi à propos du contentieux des droits. Le même article mentionne l'hypothèse : « ... lorsque le Conseil d'Etat dans un litige de pleine juridiction a rejeté toute une partie des conclusions présentées en défense par une collectivité publique... » Or, dans les deux cas, le législateur autorise les ministres intéressés à demander au Conseil d'Etat d'éclairer l'administration sur les modalités d'exécution de sa décision.

Mais il reste à savoir dans quelle forme et sous quelle procédure se réalise cette collaboration entre Conseil d'Etat et administration ? Le deuxième passage du même article explique comment cet éclaircissement peut être réalisé : « Ces demandes (c'est-à-dire les demandes des ministres) 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 ».

Le droit de protestation⁽⁴⁾ accordé à l'administré est précisé dans l'article 59 : « Les requérants peuvent signaler à la commission prévue à l'article 3 les difficultés qu'ils rencontrent pour obtenir l'exécution de cette décision ». L'unique condition pour la mise en oeuvre de cette garantie : un délai de six mois y compris la date de la décision.

(2) Voir le texte dans D. 1963, Lég. p. 245.

(3) Le même article ajoute : « 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 ».

(4) cf. aussi titre IV de la réforme.

Dernière innovation : la possibilité accordée au Conseil d'Etat de formuler un avertissement. L'article 3 de cette réforme prévoit une commission qui doit présenter un rapport annuel au Gouvernement ⁽⁵⁾. Parmi les éléments que ce rapport doit contenir, l'article 3 précise : « les difficultés rencontrées dans l'exécution des décisions des juridictions administratives ».

7 — Le Principe de la Collaboration Entre l'Exécutif et le Juridictionnel : Sources Historiques.

Comme nous le voyons, cette réforme prévoit une collaboration entre l'exécutif et le juridictionnel. Mais il s'agit d'une collaboration d'abord presque aimable qui se réalise à travers un contact personnel et qui dépend de la personnalité du conseiller qui sera choisi parmi les membres de la Haute Assemblée. La collaboration ensuite est sans aucune sanction. La mention dans le rapport annuel ne demeure-t-elle platonique ? Ajoutons enfin que cette collaboration concerne uniquement les décisions émanant d'une juridiction administrative.

Pendant le principe de la collaboration outre-passe ces limites formelles traduites dans le texte de 1963. Il s'agit d'un principe que les nécessités de la vie quotidienne avaient imposé presque contre les assises mêmes de droit administratif français. Celui-ci, en effet, est fondé sur l'idée de la séparation radicale entre administration active et juridiction administrative. Une étape était déjà affranchie grâce à cette analyse doctrinale défendue surtout par Duguit et Carré de Malberg et tendant à rapprocher, sinon à confondre les deux fonctions : administrative et juridictionnelle. Le premier fait la remarque : il y a quelque chose d'administratif dans la fonction juridictionnelle. Le dernier ajoute : Comment peut-on douter alors que dans la fonction administrative il n'existe pas quelque chose de juridictionnel ? Hauriou en déduit : entre le recours hiérarchique et le recours par excès de pouvoir, il y a une vieille parenté. Deux fonctions quant à leur essence presque identique dont la finalité est toujours unique : la justice administrative ⁽⁶⁾.

Mais que veut-on dire par collaboration entre administration active et juge administratif dans l'exécution des décisions juridictionnelles ?

(5) cf. SILVERA, *Op. cit.*, p. 56.

(6) CALBAIRAC, *Op. cit.* p. 86.

Répondre à cette question, ou en d'autres termes analyser le contenu du principe de la collaboration, signifie présenter une systématisation des solutions jurisprudentielles ⁽⁷⁾ dont l'ensemble constitue le régime juridique de l'exécution administrative des décisions juridictionnelles.

En effet, réduit à son essence, le principe de la collaboration, tel qu'il se présente dans la pratique jurisprudentielle peut être résumé dans deux grandes règles dont chacune porte un ensemble d'exceptions et de restrictions.

Voyons d'abord ces deux normes jurisprudentielles.

8 — Examen Analytique du Principe de la Collaboration : Première Règle; l'Administration Active et sa Participation à la Concrétisation de la Décision Juridictionnelle.

La première peut être ainsi résumée : le juge administratif invite l'administration active non seulement à se soumettre volontairement à l'ordre établi ⁽⁸⁾ par sa jurisprudence, mais aussi à participer activement dans la concrétisation de la décision juridictionnelle.

Cette règle semble être illogique. Le régime de l'exécution souffre essentiellement de l'arbitraire de l'administration; comment alors expliquer que le juge administratif, dans le cas même du contentieux des droits, ouvre cette porte permettant à l'administration un prétexte pour justifier au moins la lenteur et l'indifférence dans l'exécution ? Souvent et presque toujours, ce sont des impératifs pratiques qui expliquent cette attitude de la part du Conseil d'Etat. Un exemple typique nous est fourni par l'arrêt Caucheteux et Desmonts que nous avons déjà évoqué. Le Conseil d'Etat de 1944, après avoir proclamé le principe de la responsabilité de l'Etat, avait décidé, « l'état de l'instruction ne permettant pas de déterminer l'étendue du préjudice à réparer », de renvoyer les requérants devant le ministre de l'Agric-

(7) Un résumé se trouve dans GABOLDE, *Exécution des jugements*, dans DALLOZ : *Répertoire de droit public*, vol. II, 1959, p. 56.

(8) Cons. Et. 12 juillet 1929, VESIN, *Rev. Droit Pub.* 1931, p. 326; 28 mai 1935, GRAULER, *Rec. Cons. Et.* p. 606; 3 fév. 1937, DELLE BLANCHIER, *ibidem*, p. 147; 28 déc. 1949, Société Berliet, *ibidem*, p. 382; avec note de WEIL.

culture pour qu'il fût procédé à la liquidation, en principal et intérêts qui leur était dûe ⁽⁹⁾.

La règle de l'invitation démontre son sens réel à propos de l'institution de sursis à exécution, quand la demande est adressée par une collectivité publique. Or la règle générale à propos de cette institution est double. Bien qu'il est recours en appel la décision est immédiatement exécutable. Ensuite pour que le sursis soit accordé, il faut le justifier en s'appuyant sur des moyens sérieux. Or la jurisprudence du Conseil d'Etat est désormais constante dans le fait qu'elle accorde toujours le sursis quand il est demandé par l'administration sans même l'exigence des motifs sérieux de sorte qu'on puisse dire que l'appel pour les collectivités publiques est désormais pratiquement suspensif. C'est une invitation de la part du juge administratif, aux personnes publiques, d'avoir au moins la correction de se soumettre à l'ordre légal. En effet, si le juge administratif refuse le sursis, qui pourra obliger l'administration à exécuter immédiatement la décision ? Nous verrons plus loin une autre application de la règle de l'invitation préconisée par le Commissaire Tessier : le renvoi pour ce que de droit ⁽¹⁰⁾.

9 — Rapports Entre le Juge Administratif et l'Administration Active dans l'Elaboration du Cadre Fonctionnel : Essai d'une Construction Doctrinale.

La deuxième règle qui gouverne le régime de l'exécution et qui nous permet de comprendre la portée réelle de ce principe de collaboration est beaucoup plus importante que celle que nous venons d'analyser. Cette deuxième norme jurisprudentielle, élaborée surtout à propos des limites des pouvoirs du juge administratif, peut être ainsi précisée : si le juge administratif ne peut pas faire acte d'administrateur, il entre dans ses fonctions la tâche de définir le cadre dans lequel l'administration devra se situer pour exécuter la décision ⁽¹¹⁾.

Cette deuxième règle ne peut être expliquée qu'à travers une analyse à la fois positive et négative pour préciser ce qu'elle

(9) Cf. GUILLIEN, *Le problème de la juridiction administrative*, dans *Mélanges Mestre*, 1956, p. 291 ss.

(10) Cf. Cons. Et. 2 mai 1962, Caucheteux et Desmont, dans *Actualité juridique, droit administratif*, 1962, p. 458.

(11) LESSONA, *Op. cit.*, p. 320.

implique et ce qu'elle condamne, soit vis-à-vis du juge, soit vis-à-vis de l'administration ⁽¹²⁾.

a) D'abord le juge ne peut ni réformer l'acte annulé ni adresser des injonctions à l'administration, ou encore moins se substituer à elle ou la condamner à des astreintes. Ce dernier procédé, l'astreinte, aurait pu, certes, constituer un moyen efficace pour contraindre l'administration à exécuter la décision juridictionnelle. Le tribunal des conflits l'a admis dans certaines hypothèses : le cas où l'activité de l'administration relève du droit privé; le cas emprise irrégulière à la suite d'une réquisition. Cependant le principe de l'interdiction demeure valable même à l'égard du personnel de l'administration ⁽¹³⁾.

b) D'un autre côté, le juge peut renvoyer l'administré devant l'administrative pour que celle-ci statue à nouveau en se conformant aux directives qui sont contenues dans la sentence du juge administratif. Ce procédé, renvoi pour ce que de droit, est une invitation déguisée à obéir. Tout écart par rapport à la ligne de conduite tracée par le juge, devient impossible sous peine d'excès de pouvoir par méconnaissance de la chose jugée ⁽¹⁴⁾.

c) L'administration doit, quand il s'agit d'annulation d'un acte individuel, procéder à une rejection de l'acte annulé. C'est alors que le rôle de l'administration dans l'exécution de la décision juridictionnelle devient une vraie participation dans l'édition de la solution du litige. ⁽¹⁵⁾

d) L'administration enfin ne peut pas en principe, sous n'importe quel prétexte, prolonger l'inexécution de la décision. Dans certains cas, le juge impartit à l'administration un délai de deux mois pour qu'elle effectue les actes consécutifs à la chose jugée. ⁽¹⁶⁾

(12) Cons. Et. 23 juillet 1909, Fabrégues, dans S. 1911. 3. 121., note HAURIUO; 28 déc. 1949, Société Autom. BERLIET, *ibidem*, 1951. 3.1., note MATHIOT.

(13) Trib. confl. 17 juin 1948, D. 1948. 377.

(14) Cons. Et. 8 août 1919, ALBE TOESCA, Rec. Cons. Et. p. 740; 5 avr. 1940, CURTET, *ibidem*, p. 128.

(15) Cons. Et. 25 avr. 1934, CASTEL, Rec. Cons. Et., p. 469.

(16) Cons. Et. 11 juillet 1956, BREERT DE BOISANGER, arrêt inédit et cité dans SABOLDE, *Op. cit.* p. 58.

10 — Les Règles Gouvernant l'Exécution des Décisions Juridictionnelles; Exceptions :

Le régime juridique gouvernant l'exécution des décisions juridictionnelles peut être ainsi résumé : collaboration entre juge et administrateur dans un cadre de légalité bien établi. Cependant, il faut en signaler certaines exceptions :

a) D'abord dans certains cas, les textes accordent expressément au juge administratif certains pouvoirs lui permettant de se substituer à l'administration. Le contentieux électoral comme le contentieux fiscal en connaissent plusieurs exemples⁽¹⁷⁾.

b) Les tribunaux judiciaires appliquent ces principes avec une certaine élasticité. Le juge judiciaire condamne souvent l'administration à une obligation à faire et au besoin sans astreinte⁽¹⁸⁾.

c) Les entreprises publiques et notamment les établissements issus des nationalisations posent aussi le problème dans des termes différents. On se demande : l'impossibilité d'employer les voies d'exécution forcée s'applique-t-elle aussi dans ce cas ? Question controversée qui outrepassé les limites de la présente étude.

(17) Cons. Etat 20 déc. 1929, Rec. p. 1115.

(18) AUBY, DRAGO, *Op. cit.*, p. 112.

— III —

**11 — Le Régime de Responsabilité de Droit Commun comme
Moyen de Contrainte : Limites et Conséquences.**

L'exécution d'une décision juridictionnelle de la part de l'administration dépend donc uniquement du bon vouloir de cette administration ⁽¹⁾. Les voies d'exécution forcée contre l'administration n'existent pas et par suite ne peuvent exister. Mais le juge administratif, défenseur de la légalité et protecteur des libertés individuelles, ne pouvait demeurer passif et sans réactions. Le régime de la responsabilité lui a permis d'élaborer un système de sanctions contre les irrégularités que l'administration peut commettre dans l'exécution de ces décisions ⁽²⁾.

Les sanctions de cette non-collaboration ne pouvaient donc être que juridictionnelles, ensuite détournées et enfin limitées quant à leur conséquence. En effet, la responsabilité se traduit, d'un point de vue pratique, par l'allocation d'une indemnité. On a observé qu'une décision de ce genre finit toujours ou presque par être respectée.

Voyons d'abord comment le juge administratif a-t-il pu élaborer ce régime de contrainte avant d'examiner les modalités de son application à propos des différentes catégories de décisions juridictionnelles.

La notion des voies d'exécution administrative n'est pas nouvelle. Le commissaire du gouvernement Tessier, en 1904, a déjà employé ce terme pour dresser la liste des procédés d'exécution utilisables contre les collectivités publiques ⁽³⁾. Dans l'affaire des HOSPICES de Saint-Esprit, où il n'était pas question d'exécution forcée d'une décision juridictionnelle, le commissaire du gouvernement, en évoquant les limites de la tutelle administrative, avait amorcé l'idée de traduire cette inexécution dans une condamnation pécuniaire ⁽⁴⁾. La jurisprudence a accueilli

(1) Voir HAURIOU note sur Cons. Et. 23 juillet 1909, dans S. 1911. 111. 121.

(2) JOSSE, *L'exécution forcée des décisions du juge administratif par la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire du service public*, dans Et. Doc., 1953, p. 50 s.

(3) AUBY, DRAGO, *Op. cit.*, p. 217.

(4) S. 1906. 111. 119.

l'idée et l'a élaborée dans des arrêts célèbres parmi lesquels nous avons déjà cité certains comme l'arrêt Rodière.

12 — Système de Sanctions : Elaboration et Application.

Ce régime de sanction peut être résumé en deux éléments : en effet le fait de l'inexécution d'une décision comporte deux irrégularités : d'abord il s'agit d'une violation de la chose jugée ensuite elle constitue une faute lourde de l'administration. C'est autour des deux notions que le régime de sanction est élaboré.

a) D'abord, l'inexécution constitue une violation de la chose jugée et par conséquent, un excès de pouvoir justifie le retour de la part de l'administré au juge pour une nouvelle décision. Mais il faut observer que l'inexécution n'est pas toujours à cause du mauvais vouloir de l'administration : nous avons déjà vu comment il est presque impossible d'exécuter certaines décisions juridictionnelles. Souvent des juges éminents se transforment en certains professeurs de faculté de droit pour ne pas tenir compte des difficultés écrasantes qui peuvent surgir pour exécuter une décision d'annulation. Le retour au juge administratif peut redresser aussi de telles irrégularités ⁽⁵⁾.

b) La violation de la chose jugée est également susceptible d'entraîner la responsabilité de l'administration. D'abord pour le refus de l'exécution ; ensuite pour le retard qui outrepassa un délai raisonnable dans cette exécution ⁽⁶⁾. La jurisprudence sanctionne d'abord le refus pur et simple d'exécuter la chose jugée, par exemple le refus de replacer un fonctionnaire en situation régulière à la suite de l'annulation d'une révocation ; la poursuite de travaux, malgré l'annulation des actes les autorisant. Mais elle sanctionne également le simple retard ; par exemple le retard dans la reconstitution de la carrière d'un fonctionnaire.

En général, le Conseil d'Etat sanctionne n'importe quelle forme de refuser globalement ou partiellement les conséquences qu'il faut tirer d'une décision juridictionnelle : dans l'affaire Laurent de 1937, la Haute Assemblée a sanctionné le simple

(5) Cf. Cons. Et. 29 mars 1960 Le Biboul, dans *Rev. pratique Droit Adminis.*, 1960, p. 78.

(6) Cons. Et. 15 oct. 1954, ROUSSEL, *Rec.* p. 534 ; cf. Cons. Et. 29 juillet 1953, SOUBIROU-POUEY, dans *Rec.* p. 717.

refus de donner une publicité suffisante à un arrêt du Conseil d'Etat ⁽⁷⁾.

c) Il faut ajouter une troisième conséquence concernant l'exécution d'un acte annulé par une décision juridictionnelle. Il s'agit dans ce cas de l'application pure et simple de la théorie des voies de fait avec ce que cette application implique : d'abord le transfert de compétence aux juridictions judiciaires. Et ensuite, comme conséquence de ce transfert, une extension des pouvoirs du juge vis-à-vis de l'administration à laquelle nous avons déjà fait allusion ⁽⁸⁾.

d) Un dernier aspect qu'il faut mentionner sans s'y arrêter longtemps, celui-ci concerne la possibilité d'engager la responsabilité personnelle de l'agent administratif qui s'oppose délibérément au respect de la chose jugée. Dans l'état actuel de la jurisprudence malgré l'efficacité d'une solution pareille, il faut opter pour une réponse négative. D'ailleurs, le Tribunal des Conflits considère que le refus par un fonctionnaire d'accomplir un acte de la fonction ne constitue pas une faute personnelle engageant sa responsabilité ⁽⁹⁾.

13 — La Force Obligatoire de la Décision Juridictionnelle :

Entre la Théorie et la Pratique :

Une Typologie Sommaire.

Voilà dans son ensemble le régime de contrainte auquel est soumise l'administration. Mais pour pouvoir constater comment et jusqu'à quel point ce régime peut conduire à une exécution effective d'une décision juridictionnelle, il faut examiner comment ce régime de responsabilité se traduit dans la pratique.

La conclusion à laquelle nous sommes déjà arrivés est celle-ci : si les décisions juridictionnelles n'ont pas force exécutoire contre l'administration, ils ont néanmoins une force obligatoire complète. Mais pour préciser le sens et la portée de cette force obligatoire, nous devons opérer une distinction en fonction de trois facteurs :

(7) Cons. Et. 18 juillet 1947.

(8) Cf. Cons. Et. 19 juin 1959, dans *Actualité Juridique*, *Droit Adminis* 1959, p. 261.

(9) Cf. Cons. Et. 27 janv. 1933, *Le Leir*, S. 1933.3.132.

a) D'abord la nature de la décision : s'agit-il d'une décision d'annulation, d'une décision à propos d'un contentieux des droits ou enfin d'une décision avant dire droit ?

b) Ensuite la collectivité publique⁽¹⁰⁾ contre laquelle la décision a été prise : s'agit-il d'une collectivité secondaire ou non ?

c) Et enfin l'ordre hiérarchique auquel appartient l'autorité qui a pris la décision juridictionnelle en question : tribunal administratif ou Conseil d'Etat ? Voyons rapidement chacun de ces trois facteurs :

14 — a) Nature de la Décision attaquée et son importance dans l'Elaboration de Régime de Sanctions.

Les pouvoirs de l'administration à propos de l'exécution d'une décision dans le contentieux des droits sont nécessairement plus limités, surtout à cause de deux raisons : d'abord à cause de la nature du litige mais surtout à cause du principe de séparation qui intervient d'une façon efficace dans le contentieux d'annulation⁽¹¹⁾.

Commençons par l'exécution d'une décision d'annulation. Cette décision oblige l'administration à rétablir intégralement la situation juridique antérieure à l'acte annulé. Une véritable **restitutio in integrum** doit être réalisée. Mais la **restitutio in integrum** ne peut ni lier absolument l'administration ni porter atteinte aux droits acquis tout en tenant compte des intérêts du service. D'abord elle ne peut pas lier nécessairement l'autorité administrative.

Quand l'annulation est la conséquence d'une illégalité externe, rien n'empêche l'administration de reprendre quant au fond la décision annulée en respectant cette fois les règles de compétence ou de forme dont la violation avait provoqué l'annulation. D'un autre côté l'exécution de cette décision ne doit pas porter atteinte aux droits acquis⁽¹²⁾. Mais il faut surtout

(10) AUBY, DRAGO, *Op. cit.*, p. 219.

(11) Cons. Et. 1er mai 1959, CORDIER, *Rec.* p. 128.

(12) Voir aussi TOURDLAS, *Le sursis à exécution des décisions administratives*, 1957; NIZARD, *La jurisprudence administrative des circonstances exceptionnelles et la légalité*, 1962; LESAGE, *Les interventions du législateur dans le fonctionnement de la justice*, 1960; YALLOTON, *Excès de pouvoir et desir de justice* 1954; CAMBIER, *Principes du contentieux administratif*, vol. 1, le juge dans l'Etat, le contrôle judiciaire de l'administration 1961.

tenir en considération les intérêts du service et alors une certaine liberté d'appréciation est accordée à l'administration de sorte que la décision de réintégration se transforme souvent en une condamnation pécuniaire.

Dans la deuxième hypothèse, le contentieux des droits, les difficultés sont moins complexes. Les pouvoirs de l'administration sont moins limités et sa participation est moins apparente. Certes, il n'existe pas toujours de procédé d'exécution forcée contre les biens de l'administration quand celle-ci refuse d'acquitter sa dette. La lacune du contentieux administratif est toujours la même. Cependant dans la pratique, cette catégorie des décisions finit par être exécutée. Le retard probable est sanctionné par deux procédés : d'abord, la condamnation à des intérêts moratoires, ensuite la condamnation au dommage et intérêts compensatoires ⁽¹³⁾.

Il nous reste une troisième catégorie de décisions juridictionnelles : les décisions avant dire droit. En principe cette catégorie étant donnée sa nature ne pose pas de problèmes quant à son exécution. Mais il y a une hypothèse où l'administration est appelée à collaborer avec le juge administratif : c'est quand celui-ci se trouve nécessairement obligé d'exiger de l'administration compétente la production de certains documents susceptibles d'établir sa conviction et de vérifier les prétentions de l'administré. Au fond une telle décision contredit le principe de la séparation entre l'administration active et la juridiction administrative. Mais dans l'état actuel de la jurisprudence il est désormais admis que le juge administratif possède ce droit non seulement dans le recours de plein contentieux mais aussi dans le recours pour excès de pouvoir. A ce propos le juge ne possède aucun moyen direct pour obliger l'administration à respecter sa décision. Mais par un bouleversement dans les règles de preuve, le juge arrive à sanctionner l'abstention de l'administration. Il considère cette abstention comme constituant une présomption en faveur de l'administré pour en déduire que le motif allégué par le requérant doit être regardé comme étant établi ⁽¹⁴⁾.

(13) Cons. Et. 29 juillet 1953, SOUBIRON-PONEY, dans *Rec.*, p. 717. cf. ODENT, *Contentieux administratif*, 1953, p. 428.

(14) Cons. Et. 28 mai 1954, S. 1954. p. 97, note MATHIOT; 21 déc. 1960, D. 1961, juin p. 420, note Chapus.

15 — b) Caractère de la Collectivité Publique.

Le deuxième facteur qu'il faut envisager quand on essaie une analyse de ce régime concerne la collectivité publique contre laquelle la décision a été prise.

Nous avons déjà vu comment certaines catégories de personnes publiques posent des questions particulières. Il s'agissait alors des établissements issus des nationalisations. De même une autre catégorie pose des particularités différentes. En effet, à propos des collectivités secondaires, les règles de la tutelle administrative peuvent intervenir pour remédier à l'absence des voies d'exécution directe ⁽¹⁵⁾. Deux procédés principaux alors peuvent être utilisés. D'abord l'inscription d'office au budget. Quand il s'agit d'une créance liquide, certaine et exigible, l'administré peut demander à l'autorité de tutelle de procéder à l'inscription d'office au budget de la collectivité débitrice. Ensuite le deuxième procédé qui est l'action sur les biens privés des communes qui peut être autorisé, selon l'article 297 code municipal par arrêté du préfet ⁽¹⁶⁾.

Mais quand il s'agit de l'Etat, aucune autorité de tutelle ne peut intervenir.

16 — c) L'Ordre Hiérarchique et l'Autorité de la Décision Juridictionnelle en question :

L'ordre hiérarchique auquel appartient l'autorité qui a pris la décision en question possède lui aussi son importance. L'exécution des décisions des tribunaux administratifs ne pose par les mêmes limites dans lesquelles se pose l'exécution des décisions du Conseil d'Etat. Nous avons déjà affronté le problème de la question du sursis à l'exécution et ses conséquences pour ce qui concerne la position de l'administration. D'ailleurs le caractère obligatoirement définitif de toutes les décisions du Conseil d'Etat permet de conclure que dans tous les cas quand il s'agit d'une décision du Conseil d'Etat le refus de l'exécution est toujours injustifiable, tandis que pour ce qui concerne les tribunaux administratifs, la question ne se pose pas dans le même sens ⁽¹⁷⁾.

(15) Voir les textes dans AUBY, DRAGO, *Op. cit.*, p. 219.

(16) Cf. Cons. Et. 19 juin 1903, Chambre de Commerce d'Angers, *Rec.* p. 454; Cons. Et 9 janvier 1959, Chambre Syndicale nationale, *Rec.* p. 23.

(17) JACQUIGNON, *L'exécution forcée sur les biens des autorités et services publics*, dans *Actualité Juridique*, 1958 1. 71.

— IV —

17 — La Légalité Administrative et l'Elaboration d'une Théorie Fonctionnelle du Phénomène étatique :

Et nous voici arrivés à la conclusion. Les décisions juridictionnelles sont aussi obligatoires pour les citoyens comme pour les personnes publiques ⁽¹⁾. Cependant si les voies d'exécution forcée peuvent s'appliquer à l'égard de la personne privée, on ne peut procéder par le même moyen quand il s'agit d'une décision contre l'administration.

Le juge français à travers des moyens indirects, dans la plupart des cas, a essayé de remédier à cet état des choses qui contredisent la notion même de la justice administrative. D'abord la violation de la chose jugée est assimilée à la violation de la loi; ensuite cette violation engage la responsabilité de l'administration. Certes le régime ne permet pas une protection entière ⁽²⁾.

Mais avant d'arriver là il invite l'administration par une sorte d'autocontrôle à se soumettre à la légalité administrative. La question demeure ouverte. Mais il s'agit alors de réexaminer toutes les assises constitutionnelles de régime administratif ⁽³⁾.

(1) Cons. Et. 27 fév. 1948, PEYRIGNEY, *Rec.* p. 97.

(2) Cons. Et. 18 juillet 1947, REY FRERES, *Rec.* p. 330.

(3) Cons. Et. 1er déc. 1961 La courbe D. 1962. 89.