

L'administration et l'obligation d'exécuter la chose jugée

The administration and the obligation to enforce res judicata

Abdel Ghader Youssouf CHAMEKH

Docteur en droit public/ professeur vacataire à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de
l'Université de Nouakchott

Résumé

En effet, le juge administratif est garant de la légalité et en cas de violation, il doit sanctionner. Mais l'administration n'est pas une personne privée. Par conséquent, il est intéressant de rechercher les techniques qui pourraient assurer sa soumission réelle et effective au droit.

Cela est fondamental, du fait qu'un sentiment de justice ou d'équité, doit exister pour qu'un État puisse fonctionner. L'administré, victime des abus des personnes publiques, doit être en mesure, par le biais de la juridiction administrative, d'obtenir une réparation intégrale du préjudice qui lui a été causé.

Cette problématique, a soulevé beaucoup de réactions et a fait verser beaucoup d'ancre. Dès le début du siècle dernier, beaucoup d'auteurs se sont rebellés contre cette « impunité voulue » de l'administration.

En guise d'illustration, en France par exemple, outre d'innombrables écrits, on peut citer, la circulaire du 13 octobre 1988, adressée par le Premier ministre (M.Rocard), aux membres du gouvernement, qui se rapporte au « respect des décisions du juge administratif » par les autorités de l'État³³²⁴. En bref, elle demande à ses destinataires, de rappeler aux fonctionnaires, dont ils sont les supérieurs, « le caractère impératif d'une exécution correcte et rapide de la chose jugée ».

Comme l'a indiqué cette circulaire, l'administration, face à une décision de justice, n'a d'autre choix que de l'exécuter. Cependant, on doit examiner les rapports entre cette dernière et le juge administratif, pour démontrer que la puissance publique est un sujet particulier du droit.

L'autorité administrative, qui a l'obligation juridique de respecter la chose jugée, le fait volontairement. Cet aspect volontariste est conforté par le principe de son indépendance à l'égard de la juridiction administrative.

Enfin, si la personne publique refuse de se conformer aux commandements du juge administratif, elle adopte « une attitude d'inexécution »³³²⁵ Or, cette situation est, souvent, justifiée par sa mauvaise foi.

Il est, alors, nécessaire de la contraindre à un changement de comportement. À cet effet, nous devons rechercher les moyens juridictionnels ou non juridictionnels, qui permettront de donner suite à la chose jugée.

³³²⁴ Chapus, droit administratif général, Tome 1. 2001.p.776

³³²⁵ H.Oberdrff : précité. P.26.

Summary

Indeed, the administrative judge is the guarantor of legality and must impose sanctions in the event of a violation. However, the administration is not a private entity. Consequently, it is important to explore mechanisms that could ensure its genuine and effective submission to the law.

This is fundamental, given that a sense of justice or fairness must exist for a state to function.

Citizens who are victims of abuses by public entities must be able, through the administrative courts, to obtain full compensation for the harm they have suffered.

This issue has sparked considerable debate and generated much discussion. Since the beginning of the last century, many authors have railed against this perceived "deliberate impunity" of the administration.

As an illustration, in France, for example, in addition to countless written documents, one can cite the circular of October 13, 1988, addressed by the Prime Minister (Mr. Rocard) to members of the government, which concerns the "respect for the decisions of the administrative judge" by state authorities. In short, it asks its recipients to remind civil servants, whose superiors they are, of "the imperative nature of the correct and prompt execution of court judgments."

As this circular indicated, the administration, faced with a court decision, has no choice but to execute it. However, the relationship between the administration and the administrative judge must be examined to demonstrate that public authorities are a special subject of the law. The administrative authority, which has a legal obligation to respect court judgments, does so voluntarily. This voluntary aspect is reinforced by the principle of its independence from the administrative courts.

Finally, if a public entity refuses to comply with the orders of the administrative judge, it adopts a "non-executive attitude." This situation is often justified by its bad faith.

It is therefore necessary to compel it to change its behavior. To this end, we must explore the judicial and non-judicial means that will allow us to enforce the judgment

Introduction :

Dans une société démocratique, régie par le principe de l'État de droit, la protection juridictionnelle de l'administré constitue un élément fondamental. « La démocratie suppose que l'État connaisse bien le droit comme frontière de sa puissance »³³²⁶.

Pour que l'on puisse affirmer que l'État est véritablement lié par le droit, encore faut-il que l'administration applique effectivement les décisions de la juridiction administrative.

Mais, avant même de rentrer dans le cœur de cette problématique, il est fondamental de délimiter le champ de notre sujet.

3326 .H. Oberdorff : l'exécution par l'administration des décisions du juge administratif. Thèse. paris 2.1981.P.9

La non-exécution d'une décision semblerait, alors, paradoxale. Les décisions juridictionnelles ont une force obligatoire et s'imposent à toutes les parties, qu'elles soient privées ou publiques. Elles ne constituent pas des avis. Cela signifie que l'État et son prolongement, l'administration, ne peuvent pas échapper à leur exécution.

L'autorité de la chose jugée fait peser sur l'administration deux séries d'obligations ; une obligation négative qui consiste à ne rien faire qui puisse aller à l'encontre des décisions de justice et une obligation positive, à savoir l'obligation d'agir.³³²⁷

Ainsi, toute décision de justice qui revêt l'autorité de la chose jugée, doit être exécutée et toute considération d'opportunité doit être écartée. La notion d'administration, est vaste. De ce fait, nous devons définir les administrations qui sont susceptibles d'être condamnées par le juge administratif en cas d'inexécution de sa décision.

Dans un premier temps, on vise l'État. Ce dernier est devenu très puissant. Il ne souhaite pas voir son action freinée par le droit. Néanmoins, il peut se trouver débiteur d'une obligation et en cas de non-respect, voir sa responsabilité engagée.

À part l'État, les collectivités locales, ainsi que les établissements publics, parties à un procès, sont tenus d'exécuter la chose jugée.

Concernant les établissements publics, ces derniers peuvent être définis, comme des personnes morales de droit public, autres que l'État et les collectivités territoriales, spécialement chargés d'une ou plusieurs missions de service public. Ils constituent une forme de décentralisation dite fonctionnelle, ou par services.

Ces établissements peuvent se distinguer, soit en établissements publics administratifs, soit en établissements publics industriels et commerciaux.

En cas de contentieux, le juge administratif ne pourra être compétent, en principe, qu'à l'égard des établissements publics administratifs.

Enfin, concernant les personnes privées exerçant une mission de service public, même si elles sont considérées comme des autorités administratives, elles restent des personnes privées et par conséquent, en cas d'inexécution elles seront condamnées selon les règles du droit privé, à savoir la possibilité de procéder à l'exécution forcée.

La question qui se pose, ici, est celle de savoir si une autorité administrative indépendante pouvait être condamnée. Le critère déterminant, dans ce cas, est la personnalité juridique.

Si l'autorité ne dispose pas de personnalité juridique, comme c'est le cas en France et au Maroc, c'est l'État qui est condamné et pas l'autorité en tant que telle.

Par ailleurs, le juge administratif, quant à lui, joue le rôle de rempart face à cette puissance publique.

Ayant terminé cette présentation générale, on peut s'interroger sur l'effectivité réelle de la justice administrative.

Car si l'administration dispose de son juge et s'il existe un contrôle de sa part, les cas d'inexécution des décisions

3327 -Mourad AITSAKEL.REMALD. série « Thèmes actuels ». N .55.2007.P.18

du juge administratif sont loin d'être rares. L'autorité administrative a encore du mal à réaliser qu'elle est obligée d'exécuter. Elle n'aime pas être au même pied d'égalité avec n'importe quel administré.

La source du problème vient du fait que l'administration fait partie du pouvoir exécutif, lequel se trouve souvent renforcé par la Constitution dans certains pays, (la constitution française de 1958 par exemple). Ce qui engendre un fort déséquilibre de pouvoir qui joue en faveur de l'administration. Ce déséquilibre présente des conséquences intéressantes pour les rapports entre l'administration et son juge.³³²⁸

En effet, elle se trouve en concurrence permanente avec le juge administratif qui essaie de la contrôler, tout en respectant ses prérogatives. **La question essentielle qui se pose, est, alors, de savoir dans quelle mesure et par le biais de quels moyens, le juge administratif peut contraindre l'administration à se conformer à ses décisions.**

En effet, le juge administratif est garant de la légalité et en cas de violation, il doit sanctionner. Mais l'administration n'est pas une personne privée. Par conséquent, il est intéressant de rechercher les techniques qui pourraient assurer sa soumission réelle et effective au droit.

Cela est fondamental, du fait qu'un sentiment de justice ou d'équité, doit exister pour qu'un État puisse fonctionner. L'administré, victime des abus des personnes publiques, doit être en mesure, par le biais de la juridiction administrative, d'obtenir une réparation intégrale du préjudice qui lui a été causé.

Cette problématique, a soulevé beaucoup de réactions et a fait verser beaucoup d'ancre. Dès le début du siècle dernier, beaucoup d'auteurs se sont rebellés contre cette « impunité voulue » de l'administration.

En guise d'illustration, en France par exemple, outre d'innombrables écrits, on peut citer, la circulaire du 13 octobre 1988, adressée par le Premier ministre (M.Rocard), aux membres du gouvernement, qui se rapporte au « respect des décisions du juge administratif » par les autorités de l'État³³²⁹. En bref, elle demande à ses destinataires, de rappeler aux fonctionnaires, dont ils sont les supérieurs, « le caractère impératif d'une exécution correcte et rapide de la chose jugée ».

Comme l'a indiqué cette circulaire, l'administration, face à une décision de justice, n'a d'autre choix que de l'exécuter. Cependant, on doit examiner les rapports entre cette dernière et le juge administratif, pour démontrer que la puissance publique est un sujet particulier du droit.

L'autorité administrative, qui a l'obligation juridique de respecter la chose jugée, le fait volontairement. Cet aspect volontariste est conforté par le principe de son indépendance à l'égard de la juridiction administrative (1^{ère} Partie). Enfin, si la personne publique refuse de se conformer aux commandements du juge administratif, elle adopte « une attitude d'inexécution »³³³⁰ Or, cette situation est, souvent, justifiée par sa mauvaise foi.

³³²⁸ H.Oberdorff, précité,p. 17

³³²⁹ Chapus,droit administratif général, Tome 1. 2001.p.776

³³³⁰ H.Oberdorff : précité. P.26.

Il est, alors, nécessaire de la contraindre à un changement de comportement. À cet effet, nous devons rechercher les moyens juridictionnels ou non juridictionnels, qui permettront de donner suite à la chose jugée (2ème Partie).

PARTIE I : l'administration et l'obligation d'exécuter la chose jugée

L'administration, face à une décision du juge administratif doit l'appliquer, en vertu du principe de l'autorité de la chose jugée.

Cependant, contrairement aux personnes privées, la personne publique peut se voir difficilement imposer par la force, l'exécution d'un jugement administratif.

En effet, cette différence de traitement, a pour origine le caractère volontaire de la soumission de l'administration aux décisions du juge administratif.

Plus précisément, l'administration est soumise au principe de légalité de ses décisions, ainsi, sa responsabilité pourrait être engagée, seulement si cette dernière causait des dommages

Dans l'accomplissement de ses diverses actions.

In fine, « l'État accepte un juge pour statuer sur les conséquences et la légalité de son activité administrative »³³³¹

L'autorité publique, dans le souci d'assurer convenablement sa mission, mais aussi afin d'éviter l'ingérence du juge administratif dans ses affaires, doit être séparée de la juridiction administrative (Chapitre I).

De son côté, le juge administratif, dispose de pouvoirs propres à sa fonction, qui imposent à l'administration des obligations face à la chose jugée (Chapitre II)

Chapitre I : les rapports entre le juge administratif et l'administration

L'administration, dans l'exécution de ses missions reste souveraine. Cela signifie que le juge administratif ne doit, en aucun cas, sortir du rôle qui lui est imparti, ce qui fonde le respect du principe de séparation entre la juridiction administrative et l'administration.

Ainsi, contrairement aux propos énoncés par le professeur de Laubadère, selon lequel « dans un système d'État légal, la première règle est celle de la soumission de l'administration à la loi et aux juges³³³² », le principe est que l'administration, en tant qu'émanation du pouvoir exécutif, doit conserver son indépendance. (Section I)

Néanmoins, le juge, de part sa mission de contrôle de l'activité administrative, va voir ses pouvoirs s'accroître, de telle sorte que l'indépendance de l'administration sera atténuée. (Section II).

Section I : l'indépendance de l'administration

Dans un souci de mener à bien sa mission, l'autorité administrative doit être investie d'une certaine indépendance à l'égard de la juridiction administrative.

Plus précisément, un équilibre doit être cherché, de sorte qu'aucun de deux organes ne soit totalement subordonné à l'autre.

³³³¹ Thèse. Oberdorff, précité, p. 28

³³³² De Laubadère, traité de droit administratif, Tome I, 1973, p.32

Cette situation, se traduit par le principe de séparation (A), lequel trouve son fondement dans les prérogatives octroyées à l'administration (B).

A) Le principe de séparation du juge administratif et de l'administration.

En France, la dualité de juridiction est une des conséquences « d'une véritable interprétation française de la séparation des pouvoirs ». ³³³³ La méfiance à l'égard du pouvoir judiciaire semble être l'explication de l'existence de ce dualisme. ³³³⁴

Deux périodes rythment les rapports entre la justice administrative et l'administrateur : dans un premier temps, il existait une confusion totale entre la juridiction administrative et l'administration (1), alors que dans un deuxième temps, le principe de séparation fut consacré. (2)

1) La confusion de la juridiction administrative et de l'administration.

On peut distinguer deux périodes consécutives en droit français ; la période qui commence de l'Ancien Régime et fini en 1799 (a) et la période entre 1799 et 1872, pendant laquelle le principe de séparation commence à se former (b).

a) De l'Ancien Régime à 1799.

La condition nécessaire pour que le principe de séparation du juge administratif et de l'administrateur s'applique, c'est l'existence d'une juridiction administrative. Ce fut le cas avant la création du Conseil d'État. À l'époque, on estimait que « juger l'administration c'est encore administrer ». C'est, principalement pour des raisons de simplicité que l'administrateur était compétent pour trancher les litiges concernant son action. ³³³⁵

En ce qui concerne l'Ancien Régime, Alexis de Tocqueville affirme « que la justice administrative et la garantie des fonctionnaires sont des institutions de l'Ancien Régime » ³³³⁶ À cette époque, le monarque ne voulait pas être lié par les décisions d'une quelconque justice administrative.

Pendant, d'autres auteurs refusent l'existence de la juridiction administrative.

Ces oppositions doctrinales présentent un grand intérêt quand on prend en compte le système politico-administratif de cette période en France. En effet, Cathala écrivait que « La confusion des fonctions est dans la logique même des institutions monarchiques : les notions de séparation et d'équilibre des pouvoirs sont dépourvues de tout contenu concret dans un régime où le roi dispose de l'autorité suprême, d'une souveraineté totale, inaliénable, imprescriptible » ³³³⁷.

³³³³ deLaubadère , précité, p. 373 .

³³³⁴ Loi du 24 Août 1790 sur l'organisation judiciaire, lois et actes du gouvernement, T.I.p.368

³³³⁵ J . chevalier : l'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active , LGDJ, 1970, p.39

³³³⁶ Alexis de Tocqueville : l'ancien régime et la révolution , Gallimard-idées 1967 livre II chapitre IV.

³³³⁷ Cathala : le contrôle de la légalité administrative par les tribunaux judiciaires, 1966, p. 7

Avec l'arrivée de la Révolution, les différents Conseils et les Parlements de l'époque monarchique sont supprimés, entre 1789 et 1791. Pourtant les bouleversements n'ont pas été toujours radicaux. Les solutions relatives au contrôle de l'administration sont assez proches avec celles de l'Ancien Régime.

Dans ce contexte, règne la théorie de la séparation des pouvoirs, qu'on doit à Montesquieu.

De plus, la déclaration des droits de l'homme et du citoyen contribue également à la reconnaissance de cette séparation, puisque dans son article 16 il est rappelé, qu'un pays ne dispose pas d'une constitution, s'il n'organise pas la séparation des pouvoirs.

Or, il ne faut pas oublier que la conception française de séparation des pouvoirs est originale et a entraîné, dans un premier temps, la séparation des contentieux en fonction de leur nature et dans un deuxième temps, la séparation des juridictions.

Cette séparation est due à la méfiance à l'égard du juge judiciaire.³³³⁸ D'ailleurs, cette situation va durer jusqu'au Consulat.

En somme, la confusion de l'administration et de la juridiction administrative est totale pendant toutes ses périodes et les intérêts de l'administré sont mis à part.

b) La période entre 1799 et 1872.

La période allant du Consulat à l'IIIème République, était marquée par une mise en place progressive de la justice administrative et cela par un « détachement de l'administration des organismes spécialisés dans le contentieux ». ³³³⁹

L'article 52 de la Constitution de l'An III, va instaurer le Conseil d'État. Notons que ce dernier, a pour mission, non seulement la rédaction de projets de loi et des règlements de l'administration publique, mais également, de résoudre les problèmes qui peuvent exister en matière administrative. Le règlement du 5 Nivôse An III, portant organisation de ce même Conseil, prévoit que le Conseil d'État pourra se prononcer sur les conflits existants entre l'administration et les tribunaux et sur les affaires contentieuses.

Ainsi, on distingue le début d'une séparation de l'administration et de la juridiction administrative.

En réalité, cette séparation repose sur une règle : tant que le juge administratif n'outrepasse pas les limites garantissant l'indépendance de l'administration, cette dernière se soumettra à ses décisions.

Néanmoins, il est fondamental de souligner que cette institutionnalisation de la juridiction administrative n'a pu se faire que dans le cadre de la justice retenue, ce qui veut dire, que le Conseil d'État ne pourra agir, que comme un organe consultatif, en ce sens, que ses délibérations ne pourront produire les effets d'un jugement qu'avec la signature du Chef de l'État.

Finalement, les différents mécanismes mis en place en France de 1799 à 1872 démontrent une juridiction administrative qui a du mal à se séparer de l'administrateur.

³³³⁸ On peut noter aussi les textes révolutionnaires des 16-24 août 1790.

³³³⁹ Delaubadère, précité, p.57

Par ailleurs, on assiste lentement à l'existence d'une juridiction qui, peu à peu, va se positionner en une véritable juridiction de contrôle. Ce qui aura pour effet d'amorcer la véritable rupture de dépendance entre le juge administratif et l'administration.

2) La consécration du principe.

En France, la consécration du principe a été le résultat de l'attribution au juge français de la justice déléguée (a), après la disparition de la théorie du ministre juge(b).

a) L'attribution au juge administratif français de la justice déléguée.

Le Conseil d'État français, après avoir été supprimé, a réapparu en 1872. Au moment du vote de la fameuse loi du 24 mai 1872, un débat fut né. D'un côté, il y avait l'idée de la suppression de la Haute Juridiction, soutenue par plusieurs, dont Randot, et de l'autre côté l'idée de Lefevre-Pontalis qui proposait le transfert du contentieux administratif aux juridictions judiciaires.

Le Conseil d'État a trouvé son défenseur dans la personne de Gambetta. Selon lui, « l'État a bien le droit de comparaître devant une juridiction spéciale, cette juridiction, c'est la juridiction du Conseil d'État ³³⁴⁰».

Malgré ce débat, le Conseil d'État se voit tout de même, doté de la justice déléguée. Cette dernière implique, que le Conseil d'État ainsi que les juridictions administratives de niveau inférieur, prennent des décisions « au nom du peuple français ». Ainsi, le Conseil d'État dispose, désormais, d'un véritable pouvoir juridictionnel. Par conséquent, s'ajoute à la conception française de séparation des pouvoirs, le principe de séparation des administrations actives et contentieuses.

D'ailleurs, l'article 9 de la loi du 24 mai 1872 énonce que « Le Conseil d'État statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes de diverses autorités administratives ».

b) la disparition de la théorie du ministre juge

En outre, le Conseil d'État prend l'initiative de mettre à part la théorie du « ministre juge » et cela lui permet de devenir le juge de droit commun du contentieux administratif.

Par conséquent, la séparation de l'administrateur et du juge administratif est formellement consacrée. « L'administration n'est plus juge et partie dans les litiges ».³³⁴¹

In fine, cette séparation, même si elle permet d'améliorer la justice administrative, demeure relative.

B) Les prérogatives de l'administration.

L'administration pour agir dispose de prérogatives, qui la distinguent de la personne privée et qui constituent des limites au contrôle du juge administratif. Ainsi, pour certains actes, même entachés d'illégalités, elle peut exiger de l'administré obéissance, au moins provisoirement et à défaut, procéder elle-même à leur exécution.³³⁴²

³³⁴⁰ Gambetta : assemblée nationale séance du 19 février 1872. Ann. Ass. Nat. Tom VII p.651

³³⁴¹ H. Oberdorff : thèse précité. P. 76

³³⁴² Eisenmann : cours de droit administratif, 1954,p.268

D'une part, le privilège du préalable (1) et de l'autre part, son corollaire, l'effet non-suspensif de recours (2), garantissent à l'administration une grande indépendance et rendent plus difficile l'œuvre du juge administratif.

1) Le privilège du préalable.

Cette expression ancienne, qui est entendue comme un principe fondamental de droit public français, signifie que les décisions administratives sont exécutoires par elles-mêmes, sans l'intervention préalable du juge, ni l'accord de l'administré.

Cette prérogative place l'administration dans une situation supérieure à celle de l'administré.

Par conséquent, deux effets découlent du privilège du préalable : d'une part, l'administration, pour agir, n'a pas besoin préalablement de faire reconnaître ses droits par un juge(a), d'autre part, l'administré doit obéissance à la décision administrative (b).

a) *L'administration n'a pas à faire reconnaître par le juge son droit d'agir.*

C'est Hauriou qui, dans une note sous l'arrêt du Conseil d'État du 27 février 1903 Olivier *et Zimmermann* a énoncé que : « On sait que l'exécution préalable est la grande prérogative de la puissance publique. Les administrations publiques prennent des décisions exécutoires qu'elles font elles-mêmes exécuter, et ainsi, elles vont jusqu'à l'extrême limite de leurs droits réels ou prétendus, avant que ces droits aient pu être vérifiés par un juge. C'est une prérogative exorbitante du droit commun »³³⁴³.

Cependant, il ne s'agit pas d'une faculté pour l'administration. Elle est tenue d'exercer son pouvoir de décision³³⁴⁴, à l'exception des cas où il existe une impossibilité matérielle absolue.

On constate, donc, que la force du privilège du préalable est telle que même l'administration ne peut s'y soustraire. Néanmoins, les effets les plus importants de ce privilège, visent, principalement l'administré.

b) *L'obéissance de l'administré à la décision administrative.*

Il s'agit du deuxième effet du privilège du préalable. La décision administrative bénéficie d'un effet obligatoire pour l'administré, même s'il n'a pas pris part dans son élaboration.

Cette obéissance, même provisoire, précède une éventuelle contestation de l'acte par l'administré. Dans ce cadre, ce principe constitue le fondement du régime juridique de l'action administrative, du fait qu'à défaut, le fonctionnement même de l'administration, serait dépourvu de toute efficacité.³³⁴⁵

L'administration, par le biais de ces décisions exécutoires reste fidèle à la finalité même du droit administratif, qui est la préservation de l'intérêt général.

En outre, il ne faut pas oublier, que si l'acte administratif bénéficie d'un effet obligatoire, c'est aussi en raison de la présomption de légalité jouant à son profit. C'est suivant cette logique que J. Rivero soutenait que « l'acte unilatéral

³³⁴³ H. obberdorff : précité .p.120

³³⁴⁴ C.E mai 1913, préfet de l'Eure : les autorités administratives sont, en principe, irrecevables à demander au juge le prononcé des mesures qu'elles ont le pouvoir de décider.

³³⁴⁵ J. Rivero : cours de droit administratif D. E. S 1957 p. 56

bénéficie d'une présomption de légalité préalablement à toute vérification juridictionnelle ; c'est à cet élément de la théorie que répond le mieux l'expression privilège du préalable souvent employée de façon incertaine »³³⁴⁶
In fine, la force de la décision prise par l'administration est d'une telle ampleur, que la personne publique peut exercer une « contrainte administrative » sur l'administré.

On entend par cela, que dans certains cas déterminés, les organes administratifs peuvent, en cas de refus de la part de l'administré de se conformer au comportement ordonné, procéder à la contrainte par force ou à la levée d'office de la situation matérielle.

2) L'effet non suspensif des recours.

Ce principe constitue le corollaire indispensable du privilège de préalable, mais aussi une règle propre au droit administratif.(a)

Cependant, il ne s'agit pas d'un principe absolu, puisqu'ils existent des cas déterminés où un sursis à exécution est prononcé.(b)

a) Une règle propre au droit administratif.

Il s'agit d'un principe de portée générale. En France, le titre préliminaire du Code de justice administrative, dans son article L 4, le consacre en disposant que « Sauf dispositions législatives spéciales, les requêtes n'ont pas d'effet suspensif s'il n'en est autrement ordonné par la juridiction ».

La règle est, donc, que le recours, dirigé contre une décision administrative, ne suspend pas l'exécution de cette dernière.

Ce principe assure l'effectivité de l'action administrative, mais aussi, il favorise l'administration en lui donnant une supériorité sur l'administré.

De plus, cette règle constitue une particularité du droit administratif, rendant, ainsi, l'opposition entre les procédures civiles et administratives encore plus évidente. Comme l'a rappelé G.Vedel « les recours contre les décisions exécutoires n'ont pas, sauf texte spécial ou décision de sursis à exécution prononcée par le juge, d'effet suspensif. Au contraire, en principe, une contestation judiciaire suspend l'effet d'un acte privé ».³³⁴⁷

Pourtant, cette règle trouve une explication dans le principe de séparation du juge administratif et de l'administration. La séparation des fonctions explique ce caractère non suspensif des recours, puisque à défaut, le rôle du juge administratif serait largement renforcé.

Enfin, en raison de cette absence d'effet suspensif, l'acte continue à s'appliquer, tant que le juge administratif n'a pas prononcé son annulation. Par conséquent, si le délai prévu pour demander l'annulation est expiré, l'acte acquiert l'autorité de la chose décidée, sous réserve d'un sursis à exécution.

b) L'exception : le sursis à exécution des décisions administratives.

³³⁴⁶ J Rivero précité. p. 65

³³⁴⁷ G . Vedel précis de droit administratif, Thémis PUF , 1973 , p. 205

Par sursis à exécution, on doit entendre, la procédure qui permet la suspension de l'exécution d'une décision administrative, jusqu'à ce que le juge du principal ait statué sur le recours en annulation ou en réformation formé contre cette décision.³³⁴⁸

En France, il s'agit d'une procédure ancienne qui est organisée par les textes concernant les juridictions administratives.

Pour le Conseil d'État, l'article 48 de l'ordonnance du 31 juillet 1945, établit que « la requête au Conseil d'État n'a point d'effet suspensif, s'il n'en est autrement ordonné par le Conseil d'État », alors que les tribunaux administratifs ont obtenu cette compétence à partir de 1953.

Par ailleurs, ce sursis était soumis à des conditions déterminées, depuis le décret du 30 juillet 1963. D'une part, il devait y avoir un risque de préjudice difficilement réparable en cas d'exécution de la décision, et d'autre part, les moyens énoncés dans la requête devaient présenter un caractère sérieux.

Toutefois, par une réforme du 30 juin 2000, concernant les procédures d'urgence, le sursis à exécution fut remplacé par le « référé-suspension ». Ainsi, les conditions requises sont assouplies. La condition d'urgence a succédé à l'exigence d'un risque de préjudice irréversible ou difficilement réparable, et celle d'un « doute sérieux » quant à la légalité de la décision litigieuse remplace celle d'un « moyen sérieux » d'illégalité.³³⁴⁹

Mais pour qu'il soit ordonné, certaines conditions doivent être remplies. D'abord, le requérant doit prouver que l'exécution immédiate risque de lui causer un préjudice irréparable ou difficilement réparable. D'autre part, deux conditions négatives sont exigées : le recours principal ne doit pas être manifestement irrecevable, mais aussi des raisons d'intérêt public ne doivent pas imposer l'exécution immédiate de l'acte attaqué.³³⁵⁰

La recherche d'un équilibre permanent entre le juge administratif et l'administration, a eu pour effet de cantonner la juridiction administrative, dans un rôle limité.

Néanmoins, nous allons voir que cette situation va évoluer vers un accroissement concret des pouvoirs du juge administratif.

Section II : l'évolution des pouvoirs du juge administratif

Le juge administratif a finalement pour mission d'encadrer l'action de l'administration, sans pour autant s'immiscer dans le fonctionnement de celle-ci.

De ce fait, on considérait, que le juge ne pouvait, en aucun cas, faire acte d'administrateur (A). Cependant, nous allons démontrer, que l'absence de pouvoir efficace de ce dernier, pouvait entraîner son effacement au profit de l'autorité administrative, et c'est dans cette optique, que des réformes vont être entreprises, afin d'aboutir au renforcement du rôle du juge (B).

A) Le juge administratif ne pouvait pas faire acte d'administrateur.

³³⁴⁸ J Rivero : précité ,p. 65

³³⁴⁹ R Chapus : droit administratif générale , précité,p. 809

³³⁵⁰ H .Oberdorff : précité, p. 73

En effet, le juge ne devait pas utiliser tout moyen de commandement ou de contrainte à l'égard de l'administration, mais aussi, il ne pouvait effectuer aucune appréciation d'opportunité sur les actes administratifs.

Ainsi, l'impossibilité pour le juge administratif de faire acte d'administrateur, se manifeste sous deux formes : la prohibition du pouvoir de substitution (1), mais aussi, l'interdiction de recourir au pouvoir d'injonction (2).

1) La prohibition du pouvoir de substitution.

Cette prohibition, signifie que « le juge administratif n'a pas la compétence de prendre, au lieu et place de l'administration compétente les décisions ou les mesures que cette dernière est juridiquement obligée de prendre ».³³⁵¹

Pour présenter cette notion, on doit examiner le principe lui-même (a), et ensuite son fondement(b)

a) Présentation du principe.

L'interdiction du pouvoir de substitution du juge administratif à l'administration, se traduit sous deux formes :

D'une part, on trouve la substitution explicite, où le refus du juge d'agir à la place de l'autorité administrative se manifestait dans la majorité des branches du droit administratif.³³⁵²

Par exemple, l'administration qui se voyait annuler un refus d'autorisation ne pouvait pas se dispenser de l'octroi de l'autorisation, mais le juge de l'excès de pouvoir, n'avait pas pour autant, le pouvoir de se substituer à l'administrateur, pour faire acte.

En somme, c'était à la personne publique, qu'il appartenait de mettre en conformité le droit positif avec les décisions rendues par la juridiction administrative.

D'autre part, concernant la substitution implicite, des précisions doivent être apportées.

Dans certains domaines, la substitution paraissait possible et cela du fait même de la nature de contentieux administratifs.

En effet, au départ, pour Aucoc et Laferrière, le contentieux de pleine juridiction et le recours pour excès de pouvoir se distinguaient selon les pouvoirs accordés au juge. Dans le premier cas, les pouvoirs du juge pouvaient aller jusqu'à la réformation et la substitution, alors que dans le deuxième cas, il ne pouvait que prononcer une annulation.³³⁵³ Dans cette dernière hypothèse, le juge s'interdit le droit de remplacer l'acte déclaré illégal. Il s'agit simplement d'une question de légalité objective, alors qu'une décision de réformation ou de substitution, constitue un acte administratif nouveau, contraire à la nature même de la mission du juge.

Cependant, pour la doctrine dominante, surtout en France, il semble que même dans le cas du contentieux de pleine juridiction, le juge ne se substitue pas à l'administrateur.³³⁵⁴

³³⁵¹ H . Oberdorff : précité, ,p. 79

³³⁵² J Chevalier, précité, p. 70

³³⁵³ L. AUCOC « conférences sur l'administration et le droit administratif », 3^e éd,1^{re} Partie.p.471.

³³⁵⁴ O .Zikou : « L'obligation de conformation de l'administration aux décisions du juge administratif », 2002,p,73

Par ailleurs, dans certaines hypothèses, l'administration préfère recourir directement au juge administratif, au lieu de faire usage de ses prérogatives. C'était le cas, dans l'arrêt *Ville de Nice*,³³⁵⁵ où le Conseil d'État français, a admis l'action d'une ville qui « désirant mettre fin à une concession d'affichage, demandait à la juridiction administrative, de dire que la révocation de la concession devait produire son plein effet, plutôt que de dresser elle-même une contravention de grande voirie pour le maintient dans les lieux de la société ».

Finalement, une collaboration étroite, entre le juge et l'administration, n'a pas les caractères d'une substitution. Ainsi, selon Zikou : « il est préférable, en matière de contentieux subjectif de parler d'une coopération, plutôt que d'une substitution implicite du juge administratif à l'administration ».

Ainsi constaté que la substitution est prohibée, il nous reste à nous interroger sur le fondement de cette interdiction.

b) Le fondement de la prohibition.

On peut d'emblée noter, que ce n'est pas la jurisprudence qui a apporté les raisons qui conditionnent l'interdiction faite au juge de suppléer l'administration.

Par conséquent, face à ce vide entraînant une absence de justification, il fallait se retourner vers la doctrine. Cette dernière, souligne l'évidence de la prohibition et de ce fait, elle estime que la raison doit couler de source.

Finalement, c'est au regard de l'approche théorique que les arguments sont les plus satisfaisants. Effectivement, le pouvoir de substitution est, avant tout, un pouvoir hiérarchique, et si à l'époque de la justice retenue le Conseil d'État français, était couvert par le Chef de l'État (supérieur hiérarchique de l'administration), depuis la justice déléguée, la Haute juridiction administrative, s'est vue interdire l'exercice des pouvoirs attachés à la qualité de supérieur hiérarchique.³³⁵⁶

En d'autres termes, le juge administratif n'est pas un administrateur supérieur. Il a pour mission, de dire le droit, sans jamais interférer dans les attributions relevant, uniquement, de l'administration.

Notons, dès à présent, que l'injonction, faisant également l'objet d'une prohibition, présente des similitudes frappantes avec la substitution.

2) L'interdiction du pouvoir d'injonction.

Le pouvoir d'injonction, c'est la possibilité d'ordonner une obligation de faire ou de ne pas faire.³³⁵⁷

À l'instar de la substitution, on va étudier, le principe (a) et le fondement (b) de cette prohibition.

a) L'affirmation du principe.

Le principe fondé sur la jurisprudence, veut que le juge administratif ne puisse user du pouvoir d'injonction, mais également de l'astreinte, à l'égard de l'administration.

³³⁵⁵ C. E, 20 avril 1956 ; RDP, 1956,p, 575 , concl. Long.

³³⁵⁶ H. Oberdorff, précité,p.85

³³⁵⁷ J. Chevalier , précité,p.68

Quant à l'injonction simple, la jurisprudence française est abondante. Il faut bien comprendre que par cette injonction, le juge est confronté à une double interdiction. Il ne doit, en aucun cas, ordonner l'accomplissement d'actes juridiques positifs, comme par exemple la délivrance d'une autorisation, ou la prise d'un arrêté de cessibilité en matière d'expropriation.³³⁵⁸

Par ailleurs, il en va de même pour des actes matériels positifs ou négatifs, comme la production de registres³³⁵⁹ ou la restitution de certificat³³⁶⁰.

Enfin, le juge administratif doit se méfier de certains procédés de contrôle de l'action administrative, qui pourraient déboucher à l'obligation pour cette dernière, d'exécuter certains actes positifs.

Concernant l'astreinte, contrairement au juge judiciaire, le juge administratif s'interdisait le recours à cette technique.

En effet, l'astreinte est considérée comme une injonction assortie d'une sanction efficace. À cet égard, le Conseil d'État français a affirmé avec constance que ce procédé était incompatible avec les principes de droit public³³⁶¹.

Ainsi délimité l'action du juge administratif à l'égard de l'administration, notamment son impossibilité de recourir aux injonctions, il reste, néanmoins, à examiner les fondements de cette prohibition.

b) Le fondement de l'interdiction.

Le fondement de l'interdiction de l'injonction, repose sur des raisons théoriques et pratiques.

Quant aux raisons théoriques, certains auteurs mettent en avant, que l'exercice même de la fonction juridictionnelle, ne permet pas au juge de contraindre l'administration à exécuter une obligation de faire.

En outre, le principe de séparation du juge administratif et de l'administration, est invoqué pour justifier cette interdiction.

Non seulement, l'indépendance de l'administration lui éviterait d'être soumise aux ordres du juge administratif, mais aussi, en adressant des injonctions à cette dernière, il s'immiscerait dans le fonctionnement des services publics et deviendrait, à ce titre, l'administrateur supérieur.

Dans le même sens, Carré de Malberg, a montré que le concept d'ordre ne se conçoit, que dans un régime d'organisation hiérarchisée, soit entre des organes, soit entre des agents.³³⁶² Ainsi, le juge administratif a perdu le pouvoir de donner des ordres, du fait qu'il n'a plus de subordonné.

Concernant les raisons pratiques, on peut noter qu'Hauriou a avancé l'idée du réalisme politique, ce qui permettait de garantir l'indépendance des personnes publiques. Plus précisément, d'autres auteurs ont développé la thèse d'Hauriou. Selon eux, il ne servirait à rien, au juge administratif, de prononcer des injonctions, car ces dernières seraient vouées à l'échec.

³³⁵⁸ CE : 15 novembre 1901, Gasc, Leb,p. 866

³³⁵⁹ CE : 01 février 1918, Lanny, Leb,p. 98

³³⁶⁰ CE : 21 décembre 1932, Plane, Lb,p. 1113

³³⁶¹ CE : 16 février 1870, Compagnie des chemins de fer de l'Ouest, Leb,p.104

³³⁶² Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, 1920,Tome I, p. 525

On comprend aisément, dans le cadre d'une politique jurisprudentielle, qu'il n'est pas utile de prescrire des ordres qui ne seront jamais suivies d'effet, car « l'administration n'aime pas en recevoir ».³³⁶³

On constate, que finalement, le juge administratif était limité dans son rôle, ainsi, un renforcement est devenu nécessaire, afin d'assurer sa mission de « juge ».

B) Le renforcement du rôle du juge administratif.

En pratique, cette interdiction pour le juge administratif de se substituer à l'autorité administrative, n'est guère absolue (1).

Par ailleurs, on aperçoit un accroissement des pouvoirs du juge administratif surtout en France, par le biais des diverses lois (2).

1) La relativité du principe interdisant au juge administratif de faire acte d'administrateur.

La pratique démontre que dans certaines hypothèses, le juge peut se substituer à l'administration (a), voir même prononcer des injonctions (b).

a) Les cas de substitution du juge à la personne publique.

Les atténuations au principe de prohibition de substitution, se rencontrent en matière de contentieux de pleine juridiction.

Ce dernier, présente deux aspects : on distingue, d'une part, le contentieux subjectif de pleine juridiction, où par exemple, le juge peut prononcer des dommages et intérêts à l'égard d'une victime, alors que l'administration lui avait refusé, ou alors augmenter le montant de ses derniers, ou encore décider sous quelle forme ils seront versés. D'autre part, on parle du contentieux objectif de pleine juridiction, qui concerne, notamment, « les contentieux spéciaux ».³³⁶⁴ Pour ces derniers, le juge administratif dispose de pouvoirs lui permettant de substituer ses décisions à celle de l'autorité administrative.

Trois cas de figures peuvent être envisagés. En premier lieu, en matière du contentieux électoral, le juge peut satisfaire aux conclusions tendant à ce que, allant au-delà de l'annulation des élections irrégulières, il rectifie les résultats calculés par les bureaux de vote et proclame lui-même, le nom des candidats élus.³³⁶⁵

En second lieu, en vertu des dispositions législatives expresses, (complétant le Code électoral français), le juge de l'élection détient des pouvoirs étendus, relativement au contentieux régi par ces dispositions.³³⁶⁶

Le juge administratif dispose, également des pouvoirs en matière de contentieux des installations classées pour la protection de l'environnement (régies par la loi du 19 juillet 1976 en France). Plus particulièrement, il peut accorder

³³⁶³ Hauriou, note sous C.E 30 novembre 1906.

³³⁶⁴ R. Chapus : droit du contentieux administratif, précité, p. 893

³³⁶⁵ CE. Ass. 13 janvier 1967, Elect. D'Aix-en- provence. Concl.A.Dutheillet de Lamothe.p.16

³³⁶⁶ Lois 31 décembre 1975

une autorisation d'exploiter, si cette dernière a été illégalement refusée³³⁶⁷, ou modifier les conditions dont le préfet avait assorti l'autorisation,³³⁶⁸ ou enfin, prescrire la cessation d'une exploitation.³³⁶⁹

Enfin, concernant le contentieux des immeubles menaçant ruine, le tribunal administratif français saisi (article L511-1 et suivants du Code constr. et habitat) du litige, provoqué par l'arrêté de péril, entre la commune et le propriétaire, peut substituer aux travaux prescrits par cet arrêté, ceux qu'il estime les plus appropriés à l'état de l'édifice et aux dangers qui en résultent.

Il peut, ainsi, après la demande d'une partie, ordonner sa démolition au lieu et place des travaux de réparation prescrits, s'il estime que ces derniers ne remédieraient pas au péril.³³⁷⁰

b) Les atténuations de la prohibition d'injonction.

Ces atténuations démontrent, que le juge administratif ne se trouve pas dans une incapacité absolue d'en prononcer.

Notons, au préalable, que dans un fameux arrêt d'Assemblée du 10 mai 1974, *Barre et Honnet*, la Haute juridiction française, à propos du décret du 09 septembre 1971, dont l'article 11 alinéa 2, reconnaissait au juge judiciaire la possibilité d'assortir l'injonction d'une astreinte, a indiqué que « la faculté reconnue aux juges de prononcer une astreinte en vue de l'exécution tant de leurs décisions que des mesures d'instruction qui en sont le préalable, a le caractère d'un principe général du droit » et que « le décret attaqué a pu légalement (...) faire application du principe général sus-énoncé, en rappelant le pouvoir qui appartient au juge d'assortir d'une astreinte les injonctions qu'il adresse aux parties ». On constate, alors, qu'aucune restriction n'est faite quant à la nature de la juridiction saisie du litige. Par conséquent, on a estimé que le juge administratif ne s'est pas exclu du champ d'application de ce principe.³³⁷¹

Mis à part cet arrêt, le juge administratif peut prononcer des injonctions de procédure.

En effet, la procédure administrative contentieuse est inquisitoriale. De ce fait, le juge joue un rôle déterminant dans la constitution du dossier d'instruction et dans la recherche des preuves.

Par conséquent, « s'il juge nécessaire, il pourra adresser des ordres aux parties privées ou à l'administration. Ainsi, cette dernière, devra adresser au juge administratif les informations qui lui enjoint de fournir ». ³³⁷² Si elle refuse de répondre à cette injonction, la décision attaquée par l'administré, même si ce dernier ne produit pas de véritables preuves, est annulée par le juge.³³⁷³

³³⁶⁷ C.E 16 octobre 1957 ; Soc. Les tanneris de la seine, p. 532

³³⁶⁸ CE 27 novembre 1957 , Ville de Meudon, p.924

³³⁶⁹ C.E 04 Mai 1998 , Teallier ; p. 191

³³⁷⁰ CE. Ass. 22 juin 1951. Cons. Chevallier-Tedeschi. P. 363

³³⁷¹ B. Genevois, principes généraux du droit, in contentieux administratif, Dalloz, 1973. P.486

³³⁷² H Oberdorff, précité , p. 206

³³⁷³ T A de Paris, 06 mai 1959, Vicot Blanc. AJDA. II concl. Sauzet

Par ailleurs, la juridiction, dispose, dans certains cas, d'un pouvoir d'injonction de jugement. Notons que ce dernier, est contenu dans le dispositif d'une décision de justice, et bénéficie, alors, de l'autorité de la chose jugée.^{65(*)}

Deux cas peuvent être présentés. D'une part, aux jugements avant dire droit, le juge administratif peut utiliser des procédures d'urgence, qui le conduisent à donner des ordres à l'administration. Tel est le cas en matière de sursis à exécution, ou de référé administratif.

D'autre part, une autre catégorie d'injonctions de jugement, se caractérise par le fait que le juge prononce sa décision, certes au nom du peuple et de l'Etat, mais surtout, il donne ordre à toute autorité administrative d'exécuter sa décision.

2) L'accroissement des pouvoirs du juge administratif.

L'une de garanties de l'effectivité de l'État de droit, tient en ce que les juges doivent pouvoir, non seulement dire le droit (jurisdictio), mais aussi, imposer la mise en œuvre (imperium).³³⁷⁴

Ce pour cela qu'on voit ce dernier temps la protection de l'administré contre les abus de l'administration, commence à prendre une dimension internationale, en Europe par exemple une pression de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) fut exercée à l'égard des juges administratifs nationaux(a), mais aussi, certaines lois françaises ont permis au juge administratif de rendre plus effectives ses décisions(b).

a) L'influence de la jurisprudence de la CJCE.

En matière d'injonction, il est très intéressant de noter un arrêt de la CJCE, du 19 juin 1990, *Secretary of State for transports v. Factortame Ltd*. En effet, cette décision permet, expressément, aux juges étatiques, ce qui peut laisser penser que le juge administratif est concerné, de prendre, le cas échéant, toutes les mesures de contrainte provisoire, dans l'optique de sauvegarder les droits conférés aux nationaux des États membres, par le droit communautaire, et cela même si une loi y fait obstacle.

Concrètement, cela signifierait que le juge administratif français par exemple, pourra exercer à l'égard de l'administration, son pouvoir d'injonction.

b) Concrétisation par le législateur national français.

À côté de la jurisprudence de la CJCE, le législateur français n'est pas en reste, il a voté deux lois dans ce sens.

Tout d'abord, 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 de droit public, permet, désormais, au juge administratif de recourir à l'astreinte, afin de rendre effective l'autorité de la chose jugée.³³⁷⁵

Cependant, les premières années qui ont suivi cette réforme, peu d'applications furent relevées, et cela parce qu'on a considéré qu'il semblait paradoxal, d'autoriser le juge à prononcer une astreinte, alors que ce dernier ne pouvait pas prononcer une injonction.

3374 C. Guettier : « L'administration et l'exécution des décisions de justice », AJDA 1999, p.67

3375 J O F. 17 juillet 1980, p. 1799

C'est dans ce contexte, que fut votée la loi n° 95-125 du 8 février 1995, relative à l'organisation des juridictions et à la procédure pénale, civile et administrative, qui en a permis la déconcentration du Conseil d'État français vers les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel.³³⁷⁶

Plus particulièrement, en ce qui concerne le pouvoir d'injonction, cette loi l'a introduit dans le contentieux administratif. On pourrait parler, selon certains auteurs, d'une « véritable petite révolution ».³³⁷⁷

Le droit français, dans le souci de préserver une effectivité et une efficacité de l'action de l'administration, a restreint le juge administratif, au rôle d'un « gendarme sans moyens ».

Cependant, la pratique était tout autre, du fait, que l'existence même d'une juridiction administrative nécessitait un accroissement de ses pouvoirs, de sorte que la personne publique puisse être liée par une décision juridictionnelle.

Chapitre II : l'administration liée par les décisions du juge administratif

Toute instance, appelle le prononcé d'un jugement, c'est à dire d'une décision juridictionnelle.³³⁷⁸ Par ce jugement, l'instance prendra fin et la juridiction sera dessaisie.

Ce principe vaut, également, pour le juge administratif. En effet, dans ses rapports avec l'administration, pour que son contrôle puisse avoir une effectivité, encore faut-il que ses décisions revêtent l'autorité de la chose jugée.

De ce fait, cette notion, représente la clef de la soumission de l'administration aux décisions de la juridiction administrative.

Ainsi, on constate, dans un premier temps, l'existence d'une obligation faite pour l'autorité administrative d'exécuter les décisions du juge administratif (Section I).

Néanmoins, il ne faut pas perdre d'esprit, que l'administration ne peut être considérée comme une partie ordinaire au procès. Par conséquent, il est intéressant, d'examiner le contenu même de cette obligation (Section II).

Section I : l'obligation de se conformer aux décisions du juge administratif

Dès le prononcé d'un jugement définitif, émanant du juge administratif, l'administration se trouve liée par les termes de la décision. Cela signifie qu'elle doit tirer toutes les conséquences du jugement et cela dans un « délai raisonnable ».

Afin de parvenir à ce résultat, la décision rendue par la juridiction administrative, va revêtir l'autorité de la chose jugée(A).

Par ailleurs, l'autorité de la chose jugée n'est pas la seule cause de la soumission de la personne publique aux jugements administratifs. D'autres fondements y contribuent également. (B)

A) L'autorité de la chose jugée.

³³⁷⁶ J O F. 9 février 1995, p. 2175

³³⁷⁷ C. Guettier , précité, p. 66

³³⁷⁸ R . Chapus , droit du contentieux administratif, précité, p. 823

L'autorité de la chose jugée, peut se définir, « comme interdisant, que ce qui a été jugé, puisse être (si ce n'est en conséquence de l'exercice d'une voie de recours contre le jugement même) méconnu ou contesté ».³³⁷⁹

À ce titre, il faut, dans un premier temps présenter les caractères de l'autorité de la chose jugée (1), et dans un deuxième temps examiner sa portée (2).

1) Les caractères de l'autorité de la chose jugée.

Parmi les caractères de l'autorité de la chose jugée, on constate qu'elle se rattache au bloc de légalité(a), d'une part, et qu'elle comporte deux aspects dont la distinction doit être établie, d'autre part (b).

a) L'autorité de la chose jugée, un élément du bloc de légalité.

L'autorité de la chose jugée, notamment, en matière de contentieux de l'excès de pouvoir, impose à l'administration de prendre toutes les mesures nécessaires, afin qu'elle produise ses effets.

Ainsi, son rattachement au bloc de légalité, se manifeste, lorsque l'administration refuse de se conformer à une décision de la juridiction administrative, le juge administratif, saisi de nouveau, la sanctionnera pour illégalité, par une assimilation de la violation de la chose jugée à la violation de la loi. Ceci, a été affirmé dans l'arrêt *Botta*, où le Conseil d'État, en tant que juge de cassation de la Cour des comptes, avait indiqué à cette dernière, que l'autorité de la chose jugée s'impose à elle, lorsqu'elle statue après cassation de l'un de ses arrêts, et que cette autorité constitue pour elle, dans les décisions qu'elle rend à l'égard des comptes des comptables, un élément de légalité qu'elle ne peut reconnaître.³³⁸⁰

Mais aussi, le juge administratif peut rattacher la violation de l'autorité de la chose jugée à un détournement de pouvoir.

Nous devons citer le fameux arrêt qui consacre cette solution, en droit administratif français. En effet, dans l'arrêt d'assemblée, *Bréart de Boisanger*,³³⁸¹ le principe selon lequel l'autorité de la chose jugée se rattache au bloc de légalité, a été rappelé.

En l'espèce, la Haute juridiction, a considéré « qu'il résulte, tant de l'ensemble des pièces du dossier, que des circonstances dans lesquelles est intervenu, puis a été immédiatement appliqué, le décret réglementaire attaqué, que ce dernier, en modifiant dans les conditions sus indiquées, le statut de l'administrateur de la Comédie-Française, a eu pour motif déterminant de permettre au Gouvernement de prendre, en application de dispositions nouvelles, deux mesures individuelles de portée pratique semblable à celle des mesures précédemment annulées et de faire échec à l'autorité de la chose jugée par les décisions susrappelées du Conseil d'État ; qu'il suit de là que ledit décret est entaché de détournement de pouvoir et encourt de ce chef l'annulation (...) ».

³³⁷⁹ R. Chapus , précité, p. 955

³³⁸⁰ CE 8 juillet 1904, concl. Romieu. P, 557

³³⁸¹ CE. Ass. 1962. Concl. Henry. P.81

Selon J-F Lachaume, « l'intérêt de cette décision, tient aussi, aux techniques utilisées par l'administration, afin d'échapper à l'autorité de la chose jugée et qui débouchent, finalement, sur un détournement de pouvoir ». ³³⁸²

Enfin, il faut souligner, que la chose jugée est caractérisée, également, par le fait qu'elle est intangible et incontestable.

« Son intangibilité se manifeste par son caractère formel et procédural, son incontestabilité, se rattache à son caractère matériel, c'est à dire l'effet produit par elle, au fond du droit ». ³³⁸³

En somme, de part son rattachement au bloc de légalité, ainsi que de son caractère intangible et incontestable, l'autorité de la chose jugée, devrait entraîner l'impossibilité de tout recours contre les jugements définitifs, qui tendrait à remettre en cause la vérité de ce qui a été jugé.

b) Force obligatoire et exécutoire de l'autorité de la chose jugée.

L'exécution d'une décision du juge administratif est un devoir juridique et par conséquent, une obligation. Cependant, on ne peut pas pour autant affirmer, que du fait que cette décision a une force obligatoire, cela équivaut à la force exécutoire.

En principe, la force exécutoire et la force obligatoire, sont deux éléments de la chose jugée. Néanmoins, ces derniers coexistent parfaitement pour les personnes privées, contrairement aux personnes publiques.

Laferrière, a déclaré, que « si le devoir juridique est certain, la sanction peut seule faire défaut ». ³³⁸⁴ De même, Montane de la Roque, a considéré que « la force exécutoire, la faculté effective d'exécution (...), est toujours absente à l'égard de l'administration ». ³³⁸⁵

La formule exécutoire des jugements administratifs a plus une valeur symbolique, qu'un véritable effet juridique. En d'autres termes, on demande à l'administration de se soumettre à un jugement administratif, tout en sachant, que l'on ne pourra pas user les voies exécution de droit commun, de telle sorte que ces dernières, ne concernent que les personnes privées.

En somme, on pourrait illustrer ce fait, par la formule suivante : « Les particuliers ne disposent pas de la force publique contre la force publique ». ³³⁸⁶

2) La portée de l'autorité de la chose jugée.

Avant même le prononcé d'un jugement, le juge administratif va procéder à un raisonnement juridique, de sorte que l'on peut s'interroger, jusqu'où s'étendent les effets de l'autorité de la chose jugée (a).

De plus, le jugement administratif, a la particularité de dissocier l'intensité de l'autorité de la chose jugée, selon le type de contentieux (b).

³³⁸² J.F Lachaume, « les grandes décisions de la jurisprudence : droit administratif ». Paris, PUF, 1995. 9^e édi. PP.147-148

³³⁸³ H. Oberdorff, précité, p. 226

³³⁸⁴ Laferrière, « juridiction et contentieux » T.2, p.573

³³⁸⁵ P. Montane de la Roque « l'inertie des pouvoirs publics », p. 383.

³³⁸⁶ H. Oberdorff, précité, p.233

a) L'étendue de l'autorité de la chose jugée.

Concernant l'étendue de l'autorité de la chose jugée, il faut souligner, que cette dernière, s'attache, non seulement au dispositif du jugement administratif, mais aussi « à celui ou à ceux de ses motifs, que l'on qualifie de décisifs ».³³⁸⁷

En d'autres termes, selon une formule commune des jurisprudences administratives et judiciaires françaises, il s'agit des motifs qui constituent le « support inséparable ».³³⁸⁸

Ainsi, dans un arrêt du Conseil d'État français du 26 juillet 1912, la Haute juridiction, par référence à l'attitude du juge judiciaire, énonça que « si, en principe, la chose jugée réside dans le dispositif des jugements, ce dispositif, ne doit pas être envisagé, abstraction faite des motifs, lorsque ceux ci peuvent seuls en déterminer la portée ».³³⁸⁹

On peut ajouter que les différents considérants d'une décision juridictionnelle, doivent être distingués. En effet, il peut arriver que certains considérants fassent simplement état des moyens des parties, et ne sont, finalement, que la transcription de leur argumentation, et que d'autres soient qualifiés des motifs, sans lesquels, la juridiction administrative n'aurait pas statué comme elle l'a fait.

Enfin, la portée de cette autorité, sera variable. Elle peut être, soit absolue, soit relative.

b) La distinction entre autorité relative et autorité absolue de la chose jugée.

Les jugements administratifs présentent la particularité, que dans certains types de contentieux, ils acquièrent une autorité absolue de la chose jugée, alors que le principe, c'est l'autorité relative.

Les décisions d'annulation pour excès de pouvoir, disposent d'une autorité absolue. Cela signifie, que la chose jugée ne peut être réexaminée ou méconnue par quelque autorité que ce soit. De plus, toute personne peut s'en prévaloir, elle est opposable à toute personne, en d'autres termes, elle a un effet erga omnes.

Ce caractère absolu qui s'attache aux annulations pour excès de pouvoir, a été expressément affirmé par l'arrêt *Simonet*, en 1961.³³⁹⁰

Enfin, dans le cas de l'autorité absolue de la chose jugée, le moyen tiré de la chose jugée est d'ordre public et, par conséquent, elle doit être relevée d'office par le juge administratif (s'il y a lieu).

Cette règle vaut également pour les recours en annulation formés devant les tribunaux administratifs.

Concernant l'autorité relative, il faut se référer aux termes de l'article 1351 du Code Civil français. Ainsi, une décision juridictionnelle dispose d'une autorité relative de la chose jugée, lorsque ce qui a été jugé, ne peut l'être à nouveau, dans le cas où sont réunies les trois identités de l'article 1351 du Code Civil.

En effet, il faut, d'abord, une identité d'objet, c'est à dire, celle de « la chose demandée ». On peut citer l'exemple suivant ; la demande des dommages et intérêts, pour frais de réparation d'un véhicule commercial, endommagé

³³⁸⁷ R. Chapus, droit du contentieux administratif, précité, p. 956

³³⁸⁸ CE 23 octobre 1970, Société Renaudin et Cie, réc.p.618

³³⁸⁹ CE 26 juillet 1912, Compagnie d'Orléans et du Midi. Concl. Riboulet. P. 889

³³⁹⁰ CE 22 Mars 1961, réc.p. 211

dans un accident, n'a pas le même objet qu'une demande tendant à la réparation du manque à gagner qui a pu résulter de l'immobilisation du véhicule.

Il faut ensuite, une identité de cause. C'est le cas où le requérant invoque, contre la même décision, les mêmes moyens, que ceux qui ont été jugés ne pas justifier son annulation.³³⁹¹

En somme, dans le cas où ces conditions ne sont pas réunies, il n'y a pas d'autorité de la chose jugée et par conséquent, il n'existe pas d'obstacle à ce que le juge se prononce à nouveau sur certaines questions déjà jugées.

B) Les bases juridiques complémentaires fondant l'obligation d'exécution.

L'administration doit exécuter la décision de la juridiction administrative, du fait que cette dernière est revêtue de l'autorité de la chose jugée. Néanmoins, d'autres fondements vont contribuer à cet état de fait (1).

Par la suite, ces derniers vont faire l'objet d'un renforcement, afin d'investir la décision du juge administratif d'une efficacité (2).

1) L'existence d'un fondement multiple.

On se réfère notamment, au principe de l'État de droit(a), et à de dispositions constitutionnelles, ainsi que législatives, notamment en France (b).

a) Le principe de l'État de droit.

Dans un premier temps, on se réfère au principe de l'État de droit. C'est surtout le cas en France, où tant la doctrine, ainsi que les hommes politiques, lient l'obligation d'exécuter la chose jugée aux exigences dudit principe.

La notion de l'État de droit, connue dans plusieurs pays, est apparue au début du 19^e siècle, dans la doctrine allemande, mais on en trouve des éléments dans la pensée d'Aristote et de Voltaire.

Le principe de l'État de droit présente trois aspects :

D'une part, le pouvoir, notamment le pouvoir exécutif, est autolimité dans son comportement envers les administrés, par la Constitution et la législation, qui déterminent si l'administration peut agir, comment, à quelles conditions et avec quels moyens.

D'autre part, les limitations du pouvoir concernent tous les organes de l'État et toutes leurs activités qui touchent à la vie d'individu.

Enfin, les prétentions de l'individu, peuvent être revendiquées par voie juridictionnelle devant les juges indépendants, dont les décisions doivent être respectées par les autres branches du pouvoir étatique.³³⁹²

Par conséquent, il ne serait pas paradoxal, de conclure que ce principe constitue une sorte de fondement de l'obligation pour l'administration d'exécuter la chose jugée.

b) Les textes normatifs.

³³⁹¹ CE. 11 juillet 1980, Soc. Civ. Des Falaises de Flamanville, p.8

³³⁹² H.oberdorff. précité, p,234

Par textes normatifs, on entend, dans ce cas, la Constitution et la loi. Concernant la Constitution, on peut noter que, en raison de l'absence d'une base constitutionnelle explicite, imposant l'obligation d'exécution de la chose jugée à l'administration, des lois françaises ont été adoptées, afin de combler cette lacune.

Il faut, tout d'abord, citer la loi du 16 juillet 1980, qui constitue une véritable base juridique pour l'obligation d'exécution.

Cette loi, prévoit un système complet de contraintes au paiement, en cas de condamnation pécuniaire de l'État, des collectivités locales et des établissements publics ou des personnes privées chargées de la gestion d'un service public.

De plus, on pourrait se référer à la loi du 8 février 1995, déjà citée, laquelle, en consacrant la possibilité pour le juge administratif, de prononcer des injonctions, soutient, indirectement, l'obligation pour l'administration d'exécuter la chose jugée.

Enfin, en ce qui concerne les tribunaux administratifs, c'est le décret 341/1978, qui, dans son article 5 alinéa 4, prévoit l'obligation de conformation à leurs jugements, rendues en matière de plein contentieux.

Avant d'examiner le renforcement du fondement juridique de l'exécution des décisions du juge administratif, il convient de rappeler que la jurisprudence de la juridiction administrative a, pour sa part, contribué considérablement à la concrétisation de ce fondement.

2) Le renforcement du fondement.

Le fondement qu'on vient d'examiner, se trouve renforcé, dans les pays européens, par l'article 6 al.1 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (Rome, 4 novembre 1950), ainsi que par la jurisprudence européenne qui en découle. (b)

Mais, avant d'étudier le rôle joué par la CEDH et la Cour européenne des droits de l'homme, il convient de parler de l'utilité de ce fondement(a).

a) L'utilité du fondement.

« Chacun a droit à la protection légale des tribunaux et peut exposer devant eux, ses points de vue sur ses droits et ses intérêts ». ³³⁹³

L'exécution des jugements, en tant qu'un des aspects de la protection juridictionnelle, constitue en fait un complément nécessaire. Sinon, ladite protection serait vidée de sens, inefficace et dépourvue d'importance.

Plus précisément, dans le cadre du sujet qui nous intéresse, la nécessité d'une protection efficace, qui aboutira à l'exécution du jugement rendu en faveur de l'adversaire de l'administration, s'avère plus forte, car face au justiciable, se trouve la puissance publique jouissant de nombreux privilèges.

b) L'article 6 alinéa 1 de la CEDH.

Aux termes de cet article « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des

³³⁹³ H.oberdorff, précité, p, 290

contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle(...) ».

On peut, d'ailleurs, le rapprocher à l'article 13 de la même Convention, selon lequel « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, même si la violation a été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ».

L'analyse de ces dispositions met en évidence l'intention des parties cocontractantes de protéger un droit à la protection juridictionnelle-même face à la puissance publique- de façon complète et efficace.

On pourrait penser que l'article 6 al.1 n'est pas applicable aux litiges portés devant les juridictions administratives, puisque ce dernier il se réfère aux « droits et obligations civiles ».

C'est la Cour européenne des droits de l'homme, qui a apporté la réponse, dans l'affaire *Konig*, du 28 juin 1978, en étendant le champ d'application de l'article 6 al.1 de la CEDH, aux litiges administratifs.

Cependant, les frontières du procès équitable ont été à nouveau étendues avec l'arrêt *Hornsby contre Grèce*, du 19 mars 1997. Pour la première fois, la Cour européenne énonce formellement « le droit à l'exécution du jugement », quelle que soit la juridiction qui l'a rendu.³³⁹⁴

Lorsqu'il s'agit de l'administration, l'inexécution contrevient à l'article 6al.1, si elle est dépourvue de base légale. Si, au contraire, la loi habilite l'administration à laisser inexécutée une décision juridictionnelle, ce doit être à des conditions et dans des limites propres à éviter que l'appréciation de l'opportunité par l'administration n'anéantisse la chose jugée.³³⁹⁵

En effet, la Cour européenne rappelle « le devoir de l'État ou d'une autorité publique de se plier à un jugement ou un arrêt rendus à leur rencontre ». À ce titre, le refus de l'administration d'exécuter un arrêt définitif de la Cour des comptes, fixant le montant d'une pension complémentaire à verser au requérant, constitue une ingérence dans le droit de propriété de ce dernier.³³⁹⁶

Aux termes de ces développements, la puissance publique doit se conformer aux jugements administratifs. En conséquence de cette obligation, la personne publique se trouve face à un certain nombre de devoirs.

Section II : les devoirs de l'administration

L'autorité administrative doit tirer les conséquences de la chose jugée. Cependant, il y a deux cas où cette obligation peut se trouver suspendue.

D'abord, celui où le jugement rendu est susceptible d'une voie de recours à effet suspensif. Cela signifie, que l'exécution sera suspendue, jusqu'à l'expiration du délai dans lequel cette voie de recours doit être exercée.

³³⁹⁴ Cour EDH, *Georgiadis c. Grèce*, 28 Mars 2000

³³⁹⁵ Cour EDH, *Palumbo c. Italie*, 30 novembre 2000

³³⁹⁶ Cour EDH, *Georgiadis*, précité.

Ensuite, on trouve le cas, où la juridiction saisie du jugement a, sur la demande du requérant, ordonné qu'il soit sursis à son exécution.

Mis à part ces deux hypothèses, l'administration doit répondre à certaines obligations, découlant d'un jugement administratif, lesquelles peuvent se classer en deux catégories ; celles qui se situent dans l'espace (A) et celles qui se situent dans le temps (B).

A) Les obligations dans l'espace.

Ladécision du juge administratif est censée avoir une suite dans l'espace. Par conséquent, la personne publique est tenue d'adopter un comportement déterminé, conformément aux exigences de cette décision. Ces dernières, sont plus ou moins importantes, suivant la nature du contentieux.

Plus particulièrement, l'administration, dans certains cas doit s'abstenir de toute action (1), et dans d'autres cas, la décision juridictionnelle implique une action matérielle de la part de l'administration (2).

1) Le devoir d'abstention de l'administration.

En droit français, la puissance publique, a parfois l'obligation d'opter pour une passivité, afin d'assurer la mise en œuvre de la chose jugée. Cette inaction est nécessaire, soit à cause des effets quasi automatiques des jugements administratifs, soit, alors, « l'administration a l'obligation juridique de ne rien faire, qui soit en contradiction avec la chose jugée ». ³³⁹⁷

D'une part, concernant les effets automatiques des décisions du juge administratif, la mission juridictionnelle est achevée, du fait que l'ordonnancement juridique a été rectifié. Par exemple, dans le contentieux de l'annulation, la décision du juge administratif, peut produire *ipso facto* des effets juridiques, sans pour autant, qu'il soit nécessaire que l'administration intervienne. ³³⁹⁸

D'autre part, l'administration, va se voir interdire toute action contraire à une décision revêtue de l'autorité de la chose jugée. Plus particulièrement, la personne publique ne peut pas exécuter un acte administratif annulé. À défaut, elle commet une voie de fait. ³³⁹⁹

Enfin, l'administration, concernée par l'annulation d'un acte, ne peut reprendre un acte relativement similaire à l'acte annulé. Cela signifie, qu'elle ne peut refaire l'acte en commettant ³⁴⁰⁰ la même illégalité, c'est à dire, sur des motifs contestés par le juge.

2) La nécessité d'une action matérielle de la part de l'administration.

Il se trouve que parfois, la personne publique est censée adopter une attitude active, après un jugement administratif.

En effet, cette dernière, doit souvent intervenir, avec un véritable devoir de faire, soit pour effacer les traces matérielles d'illégalité de l'acte administratif annulé, soit pour refaire un nouvel acte dans le respect de la chose

³³⁹⁷ R. Odent, contentieux administratif, dernière édition ; p.1300

³³⁹⁸ H. Oberdorff, précité. P. 243

³³⁹⁹ TC. 12 mai 1949, Société Actual Elysées, réc. P. 595

³⁴⁰⁰ CE ? 29 avril 1949, Dame Baudrant, réc. P. 187

jugée, ou pour réviser une situation juridique, ou alors, pour procéder au paiement d'une indemnité prévue par la décision du juge administratif.

Par contre, il existe des cas, où l'administration n'est pas obligée d'intervenir, mais, elle dispose d'une faculté d'action.

Toutes ces démarches, supposent, d'une part, une parfaite collaboration entre l'administration et le juge administratif, et d'autre part, que la personne publique sache exactement ce qu'elle doit faire, ce qui n'est pas souvent le cas.

L'autorité administrative face à ce devoir de faire, doit effectuer une juste appréciation de la chose jugée, ainsi que de ses conséquences.

On a déjà invoqué, que la personne publique peut être seulement amenée à procéder au paiement d'une indemnité prévue par le jugement administratif.

Il est important de noter, ici, l'évolution intervenue en droit français. Il s'agit de la loi du 16 juillet 1980,³⁴⁰¹ qui a transformé la nature du pouvoir de l'administration qui doit exécuter un jugement de condamnation au paiement. Plus précisément, le pouvoir discrétionnaire traditionnel, est mis à côté, au profit de la compétence liée de la personne publique.

Cependant, l'administration se trouve, le plus souvent, confrontée aux suites des arrêts d'annulation.

Un acte annulé pour excès de pouvoir est réputé n'avoir jamais existé et par conséquent, le jugement administratif produit tous les effets requis par le justiciable. Pourtant, en réalité, la personne publique est tenue d'intervenir pour effacer les traces de l'acte annulé. Par exemple, elle doit mettre un terme aux fonctions d'un agent dont la nomination a été annulée.³⁴⁰²

D'autres fois, l'autorité administrative est amenée à combler le vide juridique, en prenant un nouvel acte.

En France, une distinction est faite, selon qu'il s'agit des actes réglementaires ou des actes administratifs. En ce qui concerne les actes réglementaires, la personne publique peut se trouver dans l'obligation d'action après l'annulation d'un règlement qu'elle devait prendre.³⁴⁰³ L'inertie de l'administration, dans cette hypothèse, est condamnable, d'une part, comme une méconnaissance de la chose jugée, et d'autre part, comme une atteinte au principe de légalité.

Au contraire, s'il s'agit de l'annulation d'un acte individuel, l'autorité administrative, devra, soit prendre un nouvel acte ou alors mettre en place une nouvelle procédure.

Quant au contenu de l'acte de remplacement, ce dernier dépend des motifs de l'annulation de l'acte administratif initial. Si l'acte a été annulé pour des motifs de forme et de procédure, il pourra être éventuellement repris.

³⁴⁰¹ Loi N 80.539 du 16 juillet 1980, précité

³⁴⁰² CE. 31. Mai 1961 Couput, réc. P. 357.

³⁴⁰³ H. Oberdorff, précit, p. 282

Si, au contraire, l'acte a été annulé pour illégalité interne, le contenu du nouvel acte, sera presque prédéterminé par le jugement.³⁴⁰⁴

Un autre problème qui se pose, est celui des actes intermédiaires. L'annulation pour excès de pouvoir peut avoir, aussi, des effets sur les actes subséquents, même s'ils n'ont pas été attaqués directement. Le juge administratif en prononçant l'annulation de l'acte initial, est parfois amené à prononcer l'annulation d'autres actes, « qui sont pris en conséquence de l'acte annulé, sans rechercher si ces actes sont atteints d'une illégalité qui leur est propre ».³⁴⁰⁵ Cependant, la jurisprudence précise, qu'ils doivent y avoir des liens de droit assez étroits, entre ces actes.³⁴⁰⁶

Mis à part l'hypothèse où l'administration a un devoir de faire, il existe des cas où elle n'a que la faculté à faire, afin qu'elle tire toutes les conséquences du jugement administratif.

Cette faculté provient de sa compétence de prendre des mesures administratives, dans le cadre du principe de légalité. Par conséquent, elle est libre d'exercer discrétionnairement, son pouvoir d'intervention.³⁴⁰⁷

Plus particulièrement, on se trouve dans l'hypothèse où l'acte annulé ne constitue pas une mesure s'imposant impérativement à la personne publique, et il est intéressant d'examiner comment cette dernière, peut à nouveau se manifester, sans pour autant, méconnaître la chose jugée.

La possibilité pour l'administration de reprendre un acte administratif proche de l'acte initial, lui est ouverte, « dès lors que l'acte est en quelque sorte lavé de ses vices sanctionnés par le juge ».³⁴⁰⁸

Si l'acte initial a été annulé pour incompétence ou vice de forme, une décision identique peut être prise, à condition qu'elle respecte les questions de compétence, les formes et les procédures régulières.³⁴⁰⁹

Si, au contraire, l'acte initial a été annulé pour des vices touchant à sa légalité interne, la personne publique ne peut reprendre un tel acte, que si les motifs ne sont plus les mêmes.³⁴¹⁰

En somme, un comportement déterminé de l'autorité administrative est imposé par la chose jugée, qu'il s'agisse d'une abstention ou, au contraire, d'une attitude active. Pour cela, un déplacement dans l'espace est nécessaire. Cependant, il existe, encore un paramètre qui doit être pris en compte. On se réfère, notamment, au facteur temps.

B les obligations dans le temps

Selon une formule connue, employée dans le cadre d'une annulation pour excès de pouvoir, « l'acte annulé est censé n'avoir jamais existé ». Cela signifie que les décisions du juge administratif bénéficient d'une rétroactivité, et par conséquent, elles s'appliquent à des situations passées et nécessitent des remises en état par l'administration (1).

³⁴⁰⁴ R. Odent, précité, p. 387

³⁴⁰⁵ J. M. Auby- R. Drago : traité de contentieux administratif, LGDJ, 1975, p. 425

³⁴⁰⁶ CE 31 MAI 1957, Girard et Lansier, réc. P. 355, concl. Gazier

³⁴⁰⁷J.-M Auby , précité, p. 124

³⁴⁰⁸ H. Oberdorff, précité, p. 289

³⁴⁰⁹ CE Ass. 7 juillet 1978, Syndicat des avocats de France et sieur Essaka, AJDA 1979, p. 28

³⁴¹⁰ CE 25 janvier 1980 Gadiaga t autres, réc. P. 44

Toutefois, il ne s'agit pas d'une règle absolue, puisqu'elle peut être mise en échec par des situations de fait ou de droit (2).

1. La rétroactivité des décisions du juge administratif

En France, le principe est la non-rétroactivité des actes administratifs. En effet, ce sont les jurisprudences concordantes du Conseil d'Etat et du Conseil Constitutionnel, qui le consacrent comme un principe général du droit, contribuant à assurer la sécurité juridique.³⁴¹¹

Néanmoins, comme tout principe, cette non-rétroactivité, connaît des exceptions. Tel est le cas, par exemple, quand un acte administratif a pour objet de tirer les conséquences d'une annulation pour excès de pouvoir. Dans cette hypothèse, l'administration est obligée de prendre toutes les mesures nécessaires afin de rétablir la situation antérieure.

Dans son arrêt *Rodière*, le Conseil d'État français a fait le point sur la question de la rétroactivité des annulations contentieuses. Selon ce dernier, « considérant que s'il est de principe que les règlements et les décisions de l'autorité administrative, à moins qu'il ne soient pris pour l'exécution d'une loi ayant un effet rétroactif, ne peuvent statuer que pour l'avenir, cette règle comporte évidemment une exception, lorsque les décisions sont prises en exécution d'un arrêt du Conseil d'État, lequel, par les annulations qu'il prononce, entraîne nécessairement, certains effets dans le passé à raison même, de ce fait que les actes annulés pour excès de pouvoir sont réputés n'être jamais intervenus ».³⁴¹²

Par conséquent, un certain nombre d'obligations pèsent sur l'administration, lesquelles visent à aboutir à une application adéquate de la chose jugée.

Afin d'examiner la sorte de ces obligations, il est préférable d'étudier le contentieux de la fonction publique, qui est significatif en la matière.

Le problème se pose, le plus souvent, au niveau de la réintégration de l'agent public. On peut distinguer deux idées : la réintégration fictive qui est la conséquence directe de l'annulation, et la réintégration effective, qui se traduit par la réinstallation de l'agent dans ses fonctions ou dans son ancien poste. Il faut, pourtant, souligner que cette dernière ne se produit que si certaines conditions sont remplies.³⁴¹³

En effet, la réintégration est obligatoire pour l'administration et son éventuel refus sera sanctionné, sur la base du non-respect de la chose jugée, mais aussi d'une faute engageant sa responsabilité.

Ainsi, l'autorité administrative a l'obligation de réintégrer l'agent aux grades, classe et échelon qui auraient été les siens en l'absence de la décision illégale, sans pour autant lui donner, l'affectation qu'il détenait avant l'annulation de l'éviction.³⁴¹⁴

³⁴¹¹ R. chapus : droit administratif général, précité, p. 1147

³⁴¹² CE 26 décembre, 1925, *Rodière*, réc. Concl. Cohen-Salvador, p. 189

³⁴¹³ L. Erstein, O. Simon, l'exécution des décisions de la juridiction administrative, éd. Berger Levrault, novembre 2000., p. 77

³⁴¹⁴ CE 22 juin 1994, Mme Daneels, réc. Leb. P. 322

En outre, la remise en état doit être, non seulement effective, mais aussi rétroactive. Par exemple, dans le domaine de la fonction publique, pour savoir comment un agent doit être réintégré, il faut reconstituer une carrière fictive.³⁴¹⁵

Toutefois, revenir en arrière et faire comme si un déroulement normal de carrière s'était opéré, n'est pas facile pour l'administration, ce qui nous amène à conclure que le principe de rétroactivité n'est pas absolu et qu'il rencontre plusieurs obstacles.

2. Les limites de la rétroactivité

Le principe de rétroactivité s'avère, parfois inapplicable, car la réalité l'emporte sur la fiction, ce qui s'explique par des situations de fait irréversibles ou par d'autres considérations juridiques.

Cela signifie que souvent, d'une part, des obstacles matériels s'opposent à ce que la remise en état se produise³⁴¹⁶, et d'autre part, que la rétroactivité se heurte à certains mécanismes juridiques.

En ce qui concerne, la première catégorie des obstacles, il faut noter que, la plupart des fois, il est extrêmement difficile de revenir en arrière, longtemps après l'accomplissement des faits. Par exemple, dans le domaine de la fonction publique, il peut arriver que l'administration ne puisse plus consulter un organisme qui a cessé d'exister. Ce qui veut dire, que des obstacles purement pratiques peuvent empêcher la reconstitution de carrière.

De plus, le contentieux de l'expropriation peut nous servir d'exemple. En effet, dans le cas où l'administré s'est vu déposséder d'un bien immobilier, peut être rapidement détruit, et qui obtient, par la suite, une annulation par le juge administratif, il est évident que la satisfaction n'est que morale.³⁴¹⁷

On constate, par conséquent, que le temps est l'adversaire principal du justiciable, car les difficultés d'exécution s'accroissent de plus en plus.

En ce qui concerne, les considérations juridiques, ces dernières peuvent gravement mettre en échec l'effet rétroactif de l'annulation.

Il s'agit, en effet, sans entrer dans les détails, du cas où un droit -en l'espèce, la rétroactivité- cède devant un autre droit.

On peut rencontrer des telles exceptions juridiques, au niveau de la réintégration et de la reconstitution de carrière d'un agent public, ainsi qu'à d'autres cas, comme celui de l'annulation d'un permis de construire.

Le principe théorique selon lequel, l'administration se soumet, seulement par sa volonté au contrôle du juge administratif, semble perdre de son intensité.

La juridiction administrative condamne la puissance publique et cette dernière doit s'y conformer.

Néanmoins, force est de constater, que l'administration reste extrêmement réticente aux commandements du juge.

³⁴¹⁵ H. Oberdorff, précité, p. 300

³⁴¹⁶ Ce qu'on appelle communément, « la victoire du fait sur le droit ».

³⁴¹⁷ Homont : l'illégalité des déclarations d'utilité publique et les garanties des droits de propriété , JCP, 1971 , p. 2393.

Doit-on alors, prendre simplement en considération, que la décision de justice, doit trouver application, indépendamment du statut particulier de l'administration, ou alors faut-il rechercher les moyens qui vont la contraindre à exécuter, tout en préservant sa spécificité.

Deuxième partie : l'exécution par l'administration des décisions de la juridiction administrative

L'administration, en tant qu'émanation du pouvoir exécutif, dispose des prérogatives de puissance publique. De plus, outre le fait qu'elle est investie d'une mission d'intérêt général, l'autorité administrative ne demeure pas moins, soumise au droit. Cela signifie qu'elle doit agir, sans outrepasser son encadrement juridique et toujours dans le but de satisfaire aux besoins des administrés.

Dans le cas contraire, tout citoyen dont les droits ont été lésés, pourra demander réparation au juge administratif. En pratique, on constate qu'avec la complicité du législateur, la puissance publique, refuse souvent de se conformer aux décisions du juge administratif (Chapitre I). Cependant, le problème qui se pose est que les voies d'exécution de droit commun ne peuvent être appliquées à l'encontre de l'administration, Ainsi, on a du rechercher activement des voies d'exécution qui lui seront propres, afin que l'administré puisse obtenir satisfaction (Chapitre II).

Chapitre I : les difficultés rencontrées au stade de l'exécution de la décision juridictionnelle

L'inexécution de la chose jugée par l'administration est un phénomène réel et « pas seulement une hypothèse d'école ». ³⁴¹⁸ Par ailleurs, les modes classiques de défense des administrés, face à la puissance publique, sont mis à rude épreuve. « La protection traditionnelle des administrés par les recours juridictionnels devant les juridictions administratives, n'apparaît pas satisfaisante à l'époque actuelle. Ces recours juridictionnels, en raison de leur complexité même, ne sont utilisés, que par une catégorie très limitée des citoyens (...) ». ³⁴¹⁹

De ce fait, outre ces problèmes de fonctionnement de la justice administrative, l'administration met tous les moyens en œuvre pour ne jamais exécuter les décisions du juge administratif (Section I). De plus, cette réticence est amplifiée par le fait que le législateur, lui-même, va intervenir, non pas pour contraindre l'autorité administrative à se conformer, mais plutôt, pour légaliser son inaction (Section II).

Section I : l'administration récalcitrante

L'inertie de l'administration est une attitude inacceptable dans un État de droit, confirmée par les rapports des Conseils d'État et les recherches doctrinales, surtout, en France.

Or, ce comportement constaté depuis longtemps, ne peut pas continuer à exister. Son effacement sera utile pour tous : l'administré, le juge et l'administration, qui voit sa crédibilité de plus en plus contestée.

En fait il existent plusieurs causes d'inexécution de la chose jugée, lesquelles peuvent être regroupées en deux grands axes. D'une part, on se trouve face à la simple passivité de l'administration (A), et d'autre part, face à la mauvaise volonté de cette dernière (B).

A) La passivité de l'administration

³⁴¹⁸ H. Oberdorff, précité, p. 421

³⁴¹⁹ C. Debbasch : l'administration contre la loi. Ed. 1976. P. 21

La personne publique, n'a pas toujours un comportement fautif à l'égard de la chose jugée, même si le résultat est perçu par l'administré comme une inexécution.

En effet, il existe souvent une grande distorsion entre les prétentions du justiciable et les effets de la décision du juge administratif. L'administré est, dans la plupart des cas, mal informé des effets de cette décision, notamment dans le domaine de l'annulation pour excès de pouvoir.

Aussi, l'inertie de l'autorité administrative, peut résulter, soit d'une simple lenteur dans l'exécution de la décision (1), soit des difficultés sérieuses, qui s'opposent à ce que la chose jugée soit exécutée (2).

1) La simple lenteur

Selon un rapport du Conseil d'État français, l'administration semble avoir du mal à réaliser « qu'il lui appartient d'exécuter immédiatement et d'office la décision de justice, sans attendre d'être saisie par le bénéficiaire de cette décision ».³⁴²⁰

Incontestablement, le retard dans l'exécution constitue l'abus le plus fréquent commis par la personne publique. Le principe veut qu'une fois le jugement administratif rendu, l'autorité administrative doit intervenir dans un délai raisonnable, ce qui est rarement le cas.

Cette dernière, met souvent longtemps à tirer les conséquences de la chose jugée, soit par simple négligence, soit par méconnaissance de ses obligations.

En outre, le retard dans l'exécution a été, déjà, remarqué auparavant par la doctrine française. Ainsi, Charmont écrivait, au début du siècle, que « dans presque tous les cas, de quelque façon que les différents surgissent, les chefs de service s'astreignent à faire traîner les litiges (...) On peut faire traîner avec le secret espoir de léguer à son successeur éventuel un dossier délicat ».³⁴²¹

On peut citer un cas surprenant, où le créancier d'une administration a obtenu le paiement de sa créance après 34 ans.³⁴²²

De plus, dans l'affaire *Caucheteux et Desmonts*, la personne publique fut condamnée par le juge administratif en raison de l'inexécution, pendant 18 ans, du premier jugement.³⁴²³

Effectivement, les retards ne sont pas toujours aussi exceptionnels, mais pourtant ils existent.

L'examen de la jurisprudence française, montre que les dépassements du « délai raisonnable » sont loin d'être rares. En outre, la Section du rapport et des études du Conseil d'État français, met en évidence que cette passivité des personnes publiques, se manifeste, non seulement en cas d'annulation pour excès de pouvoir, mais également, dans le cadre du plein contentieux.

En effet, le tribunal administratif de Paris avait annulé, le 18 mars 1970, un arrêté du Préfet de la Seine, relatif à la carrière des personnels techniques de la Seine. L'approbation du texte réglementaire demandé par le jugement,

³⁴²⁰ Rapport du CE, sur l'exécution des décisions des juridictions administrative, RFDA, juillet- août 1990, p. 488

³⁴²¹ Chamont, revue trimestrielle de droit civil 1906. P. 842

³⁴²² CE 26 juin 1908. Daraux.

³⁴²³ CE 21 janvier 1944. Chaucheteux et Desmonts, Rec. P. 22

n'est intervenue qu'en mars 1974, les premières mesures de reclassement, dans les premiers mois de 1975, ce qui veut dire cinq ans après la décision d'annulation.

La Commission du rapport, à l'époque, avait déclaré que « caractéristique de l'excessive lenteur des procédures administratives, cette affaire l'est aussi d'une certaine désinvolture d'administrations qui utilisent abusivement leurs pouvoirs de blocage ».³⁴²⁴

En somme, les retards se manifestent, plus ou moins, dans tous les domaines. Cette passivité, les personnes publiques essaient de la justifier, en utilisant toute sorte d'arguments. Pourtant, il nous semble, qu'elle résulte d'une négligence pure et simple.

En France, l'administration se justifie par le biais de deux arguments. D'une part, elle soutient que l'exécution du jugement administratif n'est pas possible tant que l'affaire soit en appel devant le Conseil d'État.

D'autre part, elle invoque l'absence de crédits disponibles permettant l'ordonnancement et le paiement de l'indemnité prévue par le jugement administratif.

Concernant le premier argument, il est évident que, si l'appel n'est pas assorti de conclusions tendant au sursis à exécution du jugement, le motif allégué est sans fondement.

Ainsi, la demande de sursis devient, peu à peu, un moyen d'échapper, au moins pour un temps, à l'exécution de la chose jugée.

Quant au deuxième argument, on peut conclure qu'il était très souvent utilisé, ce qui explique l'adoption de la loi du 16 juillet 1980, relative aux astreintes.

De plus, il arrive que la personne publique invoque l'intérêt national. C'est le cas, en particulier du Ministère de la défense, lequel, d'ailleurs, se conforme rarement aux décisions d'annulation du Conseil d'État.

À ce titre, dans les rapports 17 et 18 /87 d'une Commission spéciale, il est énoncé que l'inexécution de la décision du juge administratif est due au fait que le Président, ainsi que les membres de la personne publique en cause, étaient pris par des affaires relatives à la défense nationale (en l'espèce, il s'agissait d'une crise à la mer Égée).

Enfin, l'inertie de l'administration est, parfois le résultat d'une extrême bureaucratie.³⁴²⁵

En somme, il est évident que l'autorité administrative n'est pas encore habituée à exécuter, dans les meilleurs délais, une décision juridictionnelle.

Cependant, il ne faut pas croire que cette dernière est toujours passive. Parfois, même si l'administration a l'intention de respecter la chose jugée, pour des raisons d'ordre pratique, l'exécution devient presque impossible.

2) Les difficultés sérieuses d'exécution

³⁴²⁴ Commission du rapport : rapport 1974-1975 D.F 1976 p. 102

³⁴²⁵ Rapport de la commission spéciale. 1990. P. 8

Selon la doctrine française, le fait d'exécuter un jugement administratif, n'est pas forcément une tâche facile pour l'administration.³⁴²⁶ Cela veut dire, que cette dernière peut se trouver face à des difficultés d'ordre pratique, qui l'empêcheront de tirer toutes les conséquences de la chose jugée.

Ces obstacles, sont, le plus souvent, rencontrés dans le domaine de la fonction publique, et plus particulièrement, au stade de la reconstitution de carrière.

À ce titre, la commission du rapport sur l'exécution des décisions des juridictions administratives énonçait que « Parfois, l'exécution de la décision soulève des difficultés insurmontables ; c'est notamment le cas lorsqu'elle doit se traduire par la réintégration d'un fonctionnaire dans l'emploi dont il a été irrégulièrement privé, alors que le poste a été pourvu d'un nouveau titulaire(...)On voyait mal comment un maire et un secrétaire de mairie, qui avait obtenu gain de cause devant la juridiction administrative, pouvaient coopérer à l'avenir dans l'administration municipale, alors qu'ils nourrissaient des griefs mutuels ».³⁴²⁷

Dans ce type de situation, la seule voie possible semble être l'indemnisation du requérant.

Selon le rapport du Conseil d'État français, relatif à l'exécution des décisions des juridictions administratives, « les difficultés, se présentent surtout dans le domaine des conséquences des annulations pour excès de pouvoir et du contentieux de la fonction publique, en raison de la complexité des affaires en cause et alors même que l'administration est disposée à exécuter ».³⁴²⁸

Enfin, la personne publique peut se heurter à de telles difficultés, même en cas des condamnations au versement de sommes d'argent.

De plus, sont également visées les difficultés d'ordre technique, souvent combinées avec l'existence d'un intérêt public.³⁴²⁹

Globalement, les difficultés rencontrées par l'administration, sont surtout des questions pratiques, que d'interprétation des jugements administratifs.

Cependant, mis à part ces obstacles, ainsi que les cas de simple lenteur dans l'exécution de la chose jugée, les personnes publiques, font souvent, preuve d'une mauvaise volonté.

B) La mauvaise volonté de l'autorité administrative

La passivité ne constitue pas la seule forme d'inexécution par la personne publique d'un jugement administratif. Cette dernière, semble, parfois résister avec toutes ses forces à la chose jugée et c'est à cet égard là, que le Conseil d'État utilise l'expression « mauvais vouloir manifeste de l'administration ».³⁴³⁰

L'expérience nous montre que les autorités administratives abusent, très souvent, de leur puissance.

³⁴²⁶ H. Oberdorff, précité, p. 429

³⁴²⁷ Rapport sur l'exécution des décisions des juridictions administratives pour 1973-1974. Documentation française, 1976, p. 104

³⁴²⁸ Rapport du CE, 1990, précité, P. 489

³⁴²⁹ Rapport de la commission spéciale, précité, p. 90

³⁴³⁰ CE 2 mai 1962, Caucheteux et Desmonts. RDP 1963 p. 279. Note Waline

Cela se fait, soit en refusant, explicitement ou implicitement, d'exécuter la décision du juge administratif (1), soit en édictant un acte contraire à la chose jugée (2).

1) Le refus de l'administration de se soumettre aux décisions de justice.

Les personnes publiques semblent être, dans certains cas, de mauvaise foi. En principe, cette attitude se manifeste par des refus de prendre les mesures qui s'imposent. C'est l'hypothèse, notamment, de la non-réintégration des fonctionnaires dont l'éviction a été annulée, ou le non versement, par les collectivités locales françaises, des sommes auxquelles elles ont été condamnées.

En effet, on s'aperçoit de cette mauvaise volonté de la personne publique, surtout dans les affaires ayant une dimension politique.

Il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau, puisque déjà en 1919, G.Jèze évoquait « le spectacle démoralisant d'agents politiques résolus à ne pas se soumettre à une décision de justice surtout lorsque le bénéficiaire est un adversaire politique ».³⁴³¹

Ce sont, surtout, les plus hautes autorités de l'État, qui se rebellent contre les décisions juridictionnelles. On trouve des hypothèses où le gouvernement, dans son ensemble, s'oppose à l'exécution d'un jugement administratif. On pourrait citer, notamment, la fameuse affaire des *Automobiles Berliet*.

Dans ce litige, le Conseil d'État français avait annulé, le 22 juillet 1949, un arrêté ministériel, plaçant les usines Berliet sous le régime de l'administration provisoire ; un nouvel arrêté, pris le 28 juillet 1949, maintenait en fonction l'administrateur provisoire et était signé de tous les ministres. Cette méconnaissance de la chose jugée, fut censurée par le Conseil d'État dans un deuxième arrêt.³⁴³²

En France aussi, une fameuse affaire a fait état des rapports entre les plus hautes autorités de l'État et le juge administratif. Il s'agit de l'arrêt *Canal, Robin et Godot* du 19 octobre 1962. « Annulant une ordonnance du Président de la République dans un domaine particulièrement sujet à polémique et ce, quelques jours avant le référendum du 28 octobre 1962, elle fut naturellement considérée comme une prise de position politique et exploitée comme telle dans la campagne électorale ».³⁴³³

La réaction des hautes autorités de l'Etat fut très vite marquée et, dans le but de poursuivre le refus d'exécution de l'arrêt, le gouvernement a sollicité l'intervention du législateur.

On constate, par conséquent, que l'administration dispose des moyens nécessaires afin de s'opposer à la chose jugée.

Par ailleurs, ce refus, explicite ou implicite d'exécuter les décisions juridictionnelles, est plus présent dans certains contentieux que dans d'autres.

³⁴³¹ CE 8 août 1919 ? Toesca. RDP 1919 p. 506

³⁴³² CE 22 juillet 1949 Société Automobiles Berliet Rec. P. 368

³⁴³³ G.A.J.A 1978 et s. CE 19 octobre 1962 Canal Robin et Godot.

Il s'agit, évidemment, du domaine de la fonction publique et plus particulièrement, en ce qui concerne les réintégrations ou reconstitutions de carrière.

En France, cette méconnaissance de la chose jugée, n'est pas uniquement, le fait de l'État, mais aussi des collectivités locales, qui refusent souvent la réintégration des agents évincés³⁴³⁴, ainsi que des établissements publics.³⁴³⁵

En somme, l'administration, lorsqu'elle a décidé de ne pas se soumettre aux décisions juridictionnelles, elle utilise tous les moyens possibles.

2) L'édition des mesures directement contraires à la chose jugée.

Les personnes publiques font, souvent preuve d'une mauvaise attitude envers le juge administratif, en méconnaissant totalement les décisions prononcées par ce dernier.

Cette absence de respect se traduit, parfois par l'édition des mesures contraires à la chose jugée.

Il s'agit d'une situation assez fréquente, surtout en France . Par conséquent, il nous paraît indispensable de citer certains exemples, afin de réaliser l'ampleur de ce phénomène.

En effet, dans le fameux arrêt *Fabregues*, un maire s'obstine à suspendre systématiquement le garde champêtre de la commune au début de chaque mois, malgré l'annulation, en raison de l'illégalité du comportement, par le Conseil d'État français de ses dix premiers arrêtés de suspension.³⁴³⁶

Un autre cas, aussi significatif, était celui où, après l'annulation en 1942 d'une concession de terrain à un agriculteur, le préfet a réquisitionné le terrain au profit du même agriculteur. Par la suite, la réquisition, ayant été en 1944 également annulée, comme n'ayant eu pour objet que de tenir en échec la première annulation, il le lui concède de nouveau. Il s'agit de la célèbre affaire, *Dame Lamotte*.³⁴³⁷

De plus, dans une affaire plus récente, un maire a délivré un nouveau permis de construire, alors que le tribunal administratif avait ordonné le sursis à exécution du premier permis. Évidemment, la Haute juridiction l' a annulé pour détournement de pouvoir, parce que le maire « a eu pour mobile de faire échec à la chose jugée ». ³⁴³⁸

En outre, comme l'énonce R. Chapus, « ce qui est grave de la part d'un maire ou d'un préfet, l'est plus encore de la part du gouvernement ». ³⁴³⁹

L'administration est décidément « allergique » aux jugements administratifs, mais cela est aggravé par un soutien de la part du législateur.

Section II : l'intervention du législateur

L'inexécution d'un jugement administratif par l'administration peut être la conséquence de l'intervention du législateur. Il s'agit, en effet de ce qu'on appelle la validation législative.

³⁴³⁴ CE 27 octobre 1967 Dame Stromboni, RDP 1968

³⁴³⁵ Commission du rapport – Rapport 1977- 1978, P. 109

³⁴³⁶ CE 23 1909, note M. Hauriou

³⁴³⁷ CE Ass. 17 février 1950, RDP. 1951. P. 478

³⁴³⁸ CE 11 décembre 1991. Ass. Fouras Environnement Ecologie. P. 686

³⁴³⁹ R. Chapus, droit du contentieux administratif. Précité, p. 1024

En sollicitant l'aide du législateur, la personne publique devient invulnérable au contrôle du juge administratif. En France, ce mécanisme est loin d'être nouveau. Il était déjà utilisé sous les III et IV Républiques.

On examinera, dans un premier temps, la validation législative (A), pour constater, dans un deuxième temps, qu'il s'agit d'une intervention extrêmement encadrée (B).

A) La validation législative

Si on voulait définir la validation législative, on dirait que cette dernière, « suppose l'intervention d'un acte législatif pris postérieurement à un ou plusieurs actes administratifs, qui, en déclarant valides (ou une formule analogue) ces actes ou certains de leurs effets, a pour objet et pour conséquences d'empêcher le contrôle juridictionnel (ou administratif) de la régularité de ces actes, ou encore si ce contrôle a été déjà effectué, d'en faire disparaître les conséquences ». ³⁴⁴⁰

En réalité, même si en France, les validations législatives se pratiquent, elles font pourtant l'objet de critiques (1). De plus, il serait intéressant, d'examiner les conséquences d'un tel procédé. (2)

1) Un mécanisme contesté

le droit français, paraît plus favorable à l'égard de cette intervention du législateur.

Toutefois, la doctrine rappelle que ce mécanisme présente des risques. Selon G. Braibant, « Cette tendance est dangereuse. Les validations législatives portent atteinte aux principes fondamentaux de la séparation des pouvoirs, de la non rétroactivité des actes juridiques et de l'autorité de la chose jugée. Elles amoindrissent le prestige et l'autorité du juge. Elles sont d'autant plus critiquables que trop souvent, le gouvernement n'informe pas le Parlement de façon claire et complète de l'objet, de la portée et des conséquences des validations qu'il lui demande ». ³⁴⁴¹

Par conséquent, s'est posé, plusieurs fois, la question de la constitutionnalité d'un tel procédé. Le Conseil Constitutionnel, a admis la constitutionnalité des validations législatives, sous réserve, néanmoins, du respect de certaines limites. ³⁴⁴²

Cela dit, le législateur est, en France, le seul qui peut libérer l'administration de l'obligation d'exécuter la chose jugée.

La validation par le législateur peut être directe ou indirecte. Elle est directe lorsqu'elle affecte des mesures réglementaires ou individuelles, qui ont été prises sur le fondement ou en conséquence de l'acte annulé. C'est le cas, par exemple, lorsque, après l'annulation d'un décret instituant un organisme consultatif, est prononcée la validation des décisions intervenues au vu de ses avis.

³⁴⁴⁰ J. M Auby : sur une pratique excessive : les validations législatives. Revue de droit prospectif 1977. P. 10

³⁴⁴¹ G. Braibant, précité, p. 64

³⁴⁴² H. Oberdorff, précité. P. 373

Au contraire, elle est indirecte, quand le législateur modifie l'état du droit, de façon que l'administration puisse reprendre avec effet rétroactif, des mesures identiques à celles annulées ou entachées d'irrégularité.³⁴⁴³

De plus, selon le Conseil Constitutionnel, le législateur est habilité à exercer son pouvoir de validation « afin de régler, comme lui seul peut le faire, les situations nées de l'annulation d'un acte administratif ». ³⁴⁴⁴

Ainsi, il peut l'exercer « afin de prévenir les difficultés qui peuvent naître de l'annulation » d'un tel acte, et cela, alors même que le juge administratif est saisi d'un recours contre cet acte.³⁴⁴⁵

À ce titre, il peut s'agir, soit d'une validation préventive, soit d'une validation *a posteriori*.

Enfin, la validation peut être, soit intégrale, soit partielle. Dans la première hypothèse, elle fait obstacle à toute contestation juridictionnelle des actes validés, alors que dans la deuxième hypothèse, elle s'oppose à ce qu'un recours soit appuie sur un moyen tiré d'un vice déterminé.³⁴⁴⁶

Il peut, également, arriver que la loi valide un acte tout en réservant les droits à réparation des préjudices qu'il a causé.³⁴⁴⁷

Notons, par ailleurs, une différence fondamentale. La validation se distingue, nettement, de la ratification, laquelle donne rétroactivement valeur législative aux actes administratifs qui en sont l'objet et leur confère une incontestabilité propre à la loi.³⁴⁴⁸

De plus, on pourrait distinguer les validations- moyen de lutte contre le contrôle juridictionnel des actes administratifs et les validations - remèdes à des situations juridiques complexes³⁴⁴⁹.

Les premières sont la manifestation de la volonté de l'administration de contrecarrer le juge administratif. Elles peuvent être, soit préventives, soit rétroactives. Ces dernières sont les plus choquantes, car elles portent directement atteinte à l'autorité de la chose jugée.

La deuxième catégorie vise les validations qui constituent des remèdes à des situations juridiques, découlant de jugements extrêmement difficiles à résoudre, comme c'est le cas du contentieux de la fonction publique.

En somme, ce procédé propre au législateur, a fait l'objet de vifs débats pour enfin, réussir à être admis, au moins en ce qui concerne le cas français.

Il nous paraît, alors, important d'examiner par la suite, les conséquences qui découlent d'un tel procédé.

2) Les conséquences de la validation législative.

³⁴⁴³ Loi française du 3 janvier 1985, art . 70, relativement à une obligation des employeurs en matière de cotisation d'accidents de travail.

³⁴⁴⁴ R. Chapus, droit du contentieux administratif. Précité. P. 1012

³⁴⁴⁵ R. Chapus, précité, p. 1012

³⁴⁴⁶ Loi française du 20 juillet 1992 (dispositions diverses relatives à l'éducation nationale), art. 12 et 20.

³⁴⁴⁷ Loi française du 11 décembre 1996, validant le contrat de concession de la réalisation du stade de Saint-Denis.

³⁴⁴⁸ Mise en œuvre, dans l'arrêt du CE Ass. 19 octobre 1962 , Canal et autres, précité.

³⁴⁴⁹ H. Oberdorff, précité, p. 469

Les conséquences de la validation législative varient selon l'intention du législateur, puisqu'il peut souhaiter, soit d'éviter un éventuel contrôle juridictionnel sur un acte administratif dont la légalité peut être mise en cause, soit d'empêcher rétroactivement qu'une décision de justice produise pleinement ses effets.

Dans la premier cas, le juge administratif se trouve alors désarmé face à un acte désormais revêtu du « label législatif ».³⁴⁵⁰

Cependant, la nature de l'acte administratif ne change pas, ce qui veut dire que ce dernier n'a pas acquis « force de loi ».³⁴⁵¹ Par conséquent, l'administration peut toujours le modifier ou l'abroger, sans procédures ou formalités spécifiques. Il s'agit, uniquement, d'empêcher à l'avenir l'intervention du juge administratif.

Dans l'hypothèse d'une affaire pendante devant la juridiction administrative, l'intervention d'une validation, amène le juge à prononcer un « non lieu- législatif », en utilisant la formule suivante : « la légalité de l'acte n'est plus susceptible d'être discutée par la voie contentieuse ».³⁴⁵²

Par contre, il y a des cas où la validation intervient après l'annulation de l'acte administratif concerné par le juge administratif.

C'est dans cette hypothèse, que les conséquences sont plus graves, puisqu'il s'agit d'une atteinte directe à l'autorité de la chose jugée. Selon J.M Auby, « le législateur se comporte ici comme un nouveau degré de juridiction, juridiction affranchie de toutes les règles de forme, de délai(...) On se trouve en présence d'un parlement qui peut tout faire ».³⁴⁵³

La loi de validation a pour effet de faire revivre rétroactivement un acte administratif antérieurement annulé par la juridiction administrative. Par conséquent, l'acte devient à nouveau exécutoire.

Ainsi, le justiciable qui avait abouti à un résultat positif à l'issue de son recours, voit ses espoirs détruits par le législateur. D'autant plus, qu'une fois l'acte validé, aucun recours en responsabilité, fondé sur la faute commise par la personne publique qui a pris cet acte illégal, n'est admissible.³⁴⁵⁴

Finalement, ce mécanisme « permet au gouvernement de faire couvrir du manteau législatif des erreurs ou des illégalités commises par l'administration ».³⁴⁵⁵ C'est pour cette raison qu'il a fallu procéder à son strict encadrement.

B) Une intervention strictement encadrée.

La validation législative, étant un procédé assez contesté, il a fallu le rendre exceptionnel et surtout l'encadrer.

En France, alors, qu'au passé son utilisation était fréquente, ainsi que peu contrôlée, ces dernières années le juge, notamment constitutionnel est devenu plus exigeant. (1)

³⁴⁵⁰ F. Moderne : note sous CE 18 mai 1973, AJDA, p. 486.

³⁴⁵¹ Selon A. Mestre, dans sa note AJDA 1979 juillet, p. 40

³⁴⁵² CE 28 octobre 1964 Boussiouda RDP 1965, p. 129

³⁴⁵³ J.M Auby, précité 1977, p. 14

³⁴⁵⁴ CE 22 avril 1970, Société Etablissements Louis Rémusat, RDP 1971, p. 1033, note de Soto.

³⁴⁵⁵ H. Oberdorff, précité, p. 474

De plus, il faut veiller à ce que les lois de validation ne portent pas atteinte aux règles du « procès équitable », lorsque sont en cause des contestations de caractère « civil » ou des accusations en matière « pénale », au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

À ce titre, la Cour européenne des droits de l'homme, opère, à son tour, un contrôle sur les différentes validations législatives.(2)

1) Les conditions exigées pour l'exercice du pouvoir de validation.

Le juge constitutionnel français, exige certaines conditions à l'intervention du législateur.

En premier lieu, le législateur doit respecter les exigences du principe de la séparation des pouvoirs, ce qui veut dire, qu'il doit s'abstenir de faire obstacle à l'exécution des actes annulés par les décisions juridictionnelles « passées en force de chose jugée ».³⁴⁵⁶

En second lieu, doit être respecté le principe constitutionnel de la non-rétroactivité des peines et des sanctions plus sévères.

En troisième lieu, l'acte annulé ne doit méconnaître aucun principe de valeur constitutionnelle. On doit, pourtant, mettre à part le cas où « le but d'intérêt général visé par la validation serait lui-même de valeur constitutionnelle ».³⁴⁵⁷

En outre, il est nécessaire que la validation soit justifiée par un « but d'intérêt général suffisant », tel que la préservation du fonctionnement continu du service public, ou même, la sauvegarde du déroulement normal des carrières du personnel, dans le domaine de la fonction publique.³⁴⁵⁸

Enfin, le législateur doit définir strictement la portée de la validation, afin de permettre l'exercice du contrôle de la juridiction administrative sur les suites des actes annulés.³⁴⁵⁹

Par ailleurs, le Conseil d'État français, a apporté, lui aussi, certaines clarifications en la matière.

De plus, il a jugé « qu'en l'absence de dispositions expresses de la loi de validation ou d'indication précise des travaux préparatoires », les personnes auxquelles la validation est préjudiciable ont droit à réparation « sur le fondement du principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques ». Cela suppose, évidemment, que le préjudice allégué doit être certain et suffisamment grave.³⁴⁶⁰

En somme, on constate que ce fameux procédé, est loin d'être librement utilisé dans tous les pays. Pourtant, il ne faut pas oublier la pression apportée par le juge européen.

2) Le contrôle opéré par la Cour européenne des droits de l'homme.

³⁴⁵⁶ B. Mathieu. Note sur le C.C.F 1989. P. 73

³⁴⁵⁷ R. Chapus, droit du contentieux administratif, précité, p. 1016

³⁴⁵⁸ C.C.F avril 1996, dispositions d'ordre econ. Et fin p. 60

³⁴⁵⁹ C.C.F 11 janvier 1995, Financement de la vie politique, JO 14 janvier, p. 733

³⁴⁶⁰ CE Ass. 1^{er} décembre 1961, Lacombe, P. 674, AJ 1961

Les lois de validation, constituent une pratique législative ancienne. Ces vingt dernières années, la liberté totale dont jouissait le législateur français, a été singulièrement restreinte. La première étape a été la décision du Conseil Constitutionnel, du 22 juillet 1980, qu'on a déjà examiné.

Par la suite, le Conseil d'État français, a décidé, dans le fameux arrêt *Nicolo* du 20 octobre 1989, d'examiner la conformité aux conventions internationales des lois qui leur sont postérieures.³⁴⁶¹ Ainsi, dans des décisions postérieures, il a prononcé la conformité d'une loi de validation au droit communautaire,³⁴⁶² ou à la Convention européenne des droits de l'homme et plus particulièrement à l'article 6 §1 de cette dernière, relatif au procès équitable.³⁴⁶³

Néanmoins, c'est l'évolution de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, depuis sa décision du 9 septembre 1994, *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c/ Grèce*, qui a contribué à resserrer le contrôle que le Conseil Constitutionnel avait introduit en 1980.³⁴⁶⁴

En effet, la Cour européenne des droits de l'homme, dans l'affaire des « Raffineries grecques » précitée, a jugé que l'action du législateur grec a eu pour objectif et pour effet de rendre impossible l'exécution d'une sentence arbitrale constatant une créance de l'État. Finalement, l'État grec avait par deux fois violé le principe de prééminence de droit, non seulement en n'exécutant pas la sentence, mais encore en intervenant, par le biais d'une loi de circonstance, pour dicter ce qui lui était favorable, dans le contentieux l'opposant au requérant.

Cette attitude constituait une violation de l'article 6 §1 de la CEDH et de l'article 1 du protocole additionnel, qui consacre le droit au respect de ses biens.

Cependant, un peu plus tard, la Cour européenne a nuancé sa position. Plus particulièrement, dans la décision du 23 octobre 1997, *National and Provincial building society v/ Royaume Uni*,³⁴⁶⁵ elle a énoncé que « l'article 6 §1 ne saurait s'interpréter comme empêchant toute ingérence des pouvoirs publics, dans une procédure juridictionnelle pendante, à laquelle ils sont parties ».

Désormais, trois conditions doivent être remplies afin que l'intervention du législateur soit admise. D'une part, le caractère non- définitif de la procédure juridictionnelle. D'autre part, la proportionnalité de l'atteinte au droit d'accès à un tribunal, et enfin, l'existence d'un « motif d'intérêt général impérieux ».

En outre, le contrôle du juge sur l'existence d'un intérêt général justifiant une loi de validation, s'est encore resserré, depuis la décision *Zielenski Prada Gonzales* du 28 octobre 1999 de la Cour européenne, qui a écarté une loi de validation, comme incompatible avec l'article 6 §1.

³⁴⁶¹ CE Ass. 20 octobre 1989, *Nicolo*, Rec. P. 190

³⁴⁶² CE 5 mai 1995, *Ministre de l'équipement, SARL DER REC* .p. 192

³⁴⁶³ CE Ass. 5 décembre 1997, *Ministre de l'éducation. OGEC de saint-sauveur-le- Vicomte*, Rec . p. 464

³⁴⁶⁴ D. Georgiadis : évolution de la jurisprudence de la cour de Strasbourg, 28 décembre 2000, p. 74

³⁴⁶⁵ L. Sermet : Rétroactivité et convention européenne des droits de l'homme, RFDA 1998 , p. 990

Cette affaire a mis en lumière la difficulté que soulèvent les appréciations divergentes des juridictions, puisque cette loi de validation avait été jugée conforme à la Constitution française, par le Conseil constitutionnel et conforme à la CEDH par la Cour de cassation.

Néanmoins, aujourd'hui, la jurisprudence des différentes cours suprêmes est en voie de convergence vers une plus grande sévérité. On peut citer, à titre d'exemple, le décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 1999, celle de la Cour de cassation du 20 juin 2000 *Crédit Lyonnais et M.et.Mme Lecarpentier*, et enfin, celle du Conseil d'État, du 28 juillet 2000 *Tête*.³⁴⁶⁶

Dans cette dernière, pour la première fois, le Conseil d'État écarte, pour violation de l'article 6§1 de la CEDH, une loi de validation. En l'espèce, l'appréciation, par la Haute juridiction, de l'existence d'un intérêt général a été faite d'une manière absolue.

En somme, le contrôle opéré, tant par la Cour européenne, que par les juridictions françaises, porte essentiellement, sur le respect d'exigences liées à la sécurité juridique et qui découlent des notions de prééminence du droit et du procès équitable.

Toutefois, la sécurité juridique, peut être utilisée, en ce qui concerne les validations législatives, soit comme élément justifiant l'intervention du législateur, soit, enfin, comme facteur de limitation de cette dernière.

Au nom du principe de l'indépendance de l'administration, on débouche vers une aberration. En effet, peut-on concevoir que la personne publique, avec la complicité du législateur, refuse d'appliquer la loi, voir la Constitution, alors qu'ils sont les « représentants » de ce qu'on appelle l'État de droit.

Face à cet état de fait, des techniques ont été mises en place, afin de remédier à cette contradiction.

Chapitre II : les moyens tendant à assurer l'exécution des décisions du juge administratif

Après avoir démontré que l'administration refuse parfois de se soumettre aux décisions du juge administratif, il convient de présenter les différents moyens permettant de la contraindre.

Pour ce faire, on doit garder à l'esprit, que l'autorité administrative n'est pas une personne privée et par conséquent, il faut rechercher quelles sont les voies d'exécution qui peuvent garantir l'effectivité d'un jugement administratif, tout en respectant la nature de cette dernière.

Ainsi, on peut citer une première catégorie, constituée de ce que l'on pourrait appeler les procédures contraignantes (Section I). Également, ils existent d'autres techniques, qui, malgré leur caractère non contraignant, peuvent déboucher au respect par la personne publique de la chose jugée (Section II).

Section I : les procédures contraignantes

Face à l'inertie de l'administration, les administrés sont doublement lésés, car d'une part, ils se voient refuser un acte positif ou négatif sur une base illégale, et d'autre part, alors qu'ils ont obtenu un jugement favorable à leur égard, la personne publique l'ignore totalement.

³⁴⁶⁶ CE 28 juillet 2000, *Tête et Assoc. Du collectif pour la gratuité contre le racket*, AJ 2000, p.796, chron. M. Guyomar et p. Collin : à propos de la validation de l'institution d'une redevance pour l'usage d'un ouvrage d'art.

Dans ce contexte, l'administré victime, pourra s'orienter vers les moyens traditionnels de contrainte (A), mais aussi, ce qui est le cas en France, bénéficier des nouveaux moyens de pression, pouvant être utilisés par le juge administratif (B).

A) Les moyens traditionnels.

Parmi ces procédés, on distingue, d'une part le recours en annulation, qui tend à effacer l'acte contesté (1), et d'autre part, la possibilité d'engager la responsabilité des agents publics pour violation de la chose jugée (2).

1) Le recours en annulation.

Face à une éventuelle inertie ou refus d'exécuter la chose jugée, le justiciable a la possibilité de recourir, de nouveau, au juge administratif.

En effet, l'inexécution par l'administration d'une décision de justice, est constitutive d'un excès de pouvoir. Le juge saisi annulera, par conséquent, la nouvelle décision administrative.

Cependant, selon la doctrine française « le juge doit évidemment tenir compte de l'ingéniosité de l'administration qui peut, par toutes sortes de moyens, tenter de faire échec à la chose jugée ». ³⁴⁶⁷

L'administré, quant à lui, pense qu'une nouvelle décision d'annulation limitera, beaucoup plus la possibilité de subterfuge de l'autorité administrative. Pourtant, on devrait, apparemment, douter de l'efficacité d'une telle procédure.

En général, cette solution n'est pas satisfaisante. Même si le juge administratif sanctionne l'abus de la personne publique, l'exécution de cette nouvelle annulation posera les mêmes problèmes que la première.

Les pouvoirs du juge sont identiques dans les deux cas et par conséquent le problème n'est pas résolu.

On ne voit pas, par ailleurs, pourquoi l'administration récalcitrante aurait changé d'attitude, après une deuxième annulation.

On constate, donc, que l'administré n'est pas, en réalité, protégé. Dans la plupart des cas, il se trouve devant des annulations consécutives des décisions prises par la personne publique.

Cependant, même s'il est évident que ce moyen n'est pas très efficace, on doit admettre, que c'est souvent à l'occasion d'un nouveau recours, qu'on s'aperçoit de l'inexécution par l'autorité administrative, des décisions du juge administratif.

In fine, il faut souligner, que le juge administratif, mis à part le cas d'une annulation pour excès de pouvoir, dispose, en plus, du pouvoir d'engager la responsabilité de la personne publique, ainsi que le pouvoir d'accorder une indemnité au justiciable.

2) La responsabilité des agents publics.

Méconnaître une décision juridictionnelle n'est pas seulement un excès de pouvoir, mais aussi une faute ; la réparation du préjudice née de cette violation, constitue, d'ailleurs, la garantie ultime dont bénéficie la chose jugée.

En France, l'administré, peut, par conséquent, engager la responsabilité de l'administration,

³⁴⁶⁷ J. M Auby et R. Drago : traité de contentieux administratif, Tome 2 p. 428

En cas de retard dans l'exécution des jugements administratifs ou de violation de la chose jugée.³⁴⁶⁸

L'engagement de la responsabilité de la personne publique, fait peser sur cette dernière l'obligation de réparer le dommage causé. La victime, a par conséquent, droit à la réparation.³⁴⁶⁹

En cas de refus, explicite ou implicite, de la collectivité publique de reconnaître sa responsabilité ou de réparer le préjudice, le juge administratif, sur la demande du requérant, peut prononcer la condamnation aux dommages - intérêts.

S'agissant du refus d'exécuter une condamnation pécuniaire, la somme due va être augmentée des intérêts moratoires dont elle est productrice (selon l'article 1153-1 du Code Civil français), au taux légal, lequel est majoré de cinq points, à compter de l'expiration des deux mois suivant la notification du jugement.

Par ailleurs, si l'administration manifeste « un mauvais vouloir », le juge peut la condamner à des dommages - intérêts distincts des intérêts moratoires.³⁴⁷⁰

Une fois examinée la question de la responsabilité des personnes publiques, on peut s'interroger sur le fait de savoir, si les fonctionnaires auxquels la faute est imputable, peuvent voir leur responsabilité engagée.

En France, Maurice Hauriou avait proposé de considérer que ce comportement constituait une faute personnelle, détachable de l'exercice des fonctions.³⁴⁷¹ Néanmoins, cette proposition n'a pas été retenue par la jurisprudence.³⁴⁷²

Par la suite, la loi française du 16 juillet 1980, a prévu, qu'en cas de manquement aux dispositions relatives à l'exécution des décisions, condamnant les personnes publiques au paiement d'une somme d'argent et en cas de condamnation à une astreinte, les agents relevant de la Cour de discipline budgétaire et auxquels est imputable le défaut d'exécution des décisions en cause, sont passibles d'une amende qui peut atteindre le montant de leur traitement annuel brut.

Enfin, on pourrait consacrer quelques lignes, à une récente évolution, concernant le régime de la responsabilité des personnes publiques, en France. En effet, la notion de la « faute lourde » exigée depuis longtemps, tend à s'effacer, au profit d'une unification du régime de la responsabilité autour de la seule faute simple.³⁴⁷³

En somme, dans la plupart des fois, l'administré se voit accorder une indemnité, car comme l'a souligné J.Rivero, « au prix de l'indemnité, l'administration achète le droit de maintenir les effets de sa décision arbitraire ».³⁴⁷⁴

Néanmoins, il ne faut pas négliger l'accroissement des contraintes, pesant sur les personnes publiques ces dernières années. On se réfère, notamment au droit français, où des changements radicaux sont intervenus.

³⁴⁶⁸ CE 16 mars 1979. Ministre de l'économie et des finances c. Gay, RDP . 1980 p. 1747

³⁴⁶⁹ CE 23 décembre 1955, Soubirou – Pouey, p. 607

³⁴⁷⁰ Il s'agit des intérêts qu'on appelle « compensatoires » : CE 2 mai 1962, Caucheteux et Desmonts, précité

³⁴⁷¹ Maurice Hauriou : à propos de l'affaire Fabrègue, Sirey, 1911. P. 121

³⁴⁷² T. C 25 mars 1915, Rouzier : CE 28 décembre 1949, Société des autoroutes Berlier, précité.

³⁴⁷³ R. Denoix de Saint Marc : l'indifférence du juge administratif, Revue administrative, N 301, 1998. P. 7

³⁴⁷⁴ J. Rivero : cours de libertés publiques 1965. P. 203

B) Les nouveaux moyens de pression du juge administratif.

Les contraintes pesant sur l'administration condamnée en justice, se sont singulièrement accrues depuis quelques années. En effet en France, des nouvelles garanties ont été données aux justiciables, tout particulièrement au stade de l'exécution des décisions de justice, rendues par la juridiction administrative.

Ainsi, nous allons présenter les mesures de contrainte prévues par la loi du 16 juillet 1980, d'une part (1), et le pouvoir d'injonction du juge administratif français, d'autre part (2).

1) Les mesures de contrainte prévues par la loi du 16 juillet 1980.

En France, en raison de l'impossibilité de mise en oeuvre des voies d'exécution du droit commun à l'encontre des personnes publiques, le législateur a été incité de trouver d'autres moyens, afin de garantir aux administrés l'exécution d'un jugement qui leur est favorable.

C'est dans cette optique, que fut adoptée la loi du 16 juillet 1980, relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par des personnes morales de droit public.

Cette loi, au delà des dispositions relatives au cas où une autorité administrative est condamnée au paiement d'une somme d'argent, elle confère, pour la première fois au Conseil d'État, le pouvoir de condamner l'administration sous astreinte, pour la contraindre à exécuter ses décisions.

Par astreinte, il faut entendre, « une condamnation pécuniaire accessoire, généralement fixée par jour de retard, que le juge prononce en vue de garantir la bonne exécution de sa décision ou même d'une mesure d'instruction ».³⁴⁷⁵

De plus, ce processus fut renforcé par la loi précitée du 8 février 1995, qui en a permis la déconcentration du Conseil d'État vers les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel.

L'astreinte ne peut être définitive que si le juge administratif le décide explicitement. Il s'agit, surtout des cas les plus graves, où le mauvais vouloir de l'administration est évident.

En général, elle ne prend effet, qu'à compter d'un délai qui peut varier entre un et six mois dans la plupart de cas.

Un autre point qui mérite notre attention, est celui de la liquidation de l'astreinte. Le principe veut que la juridiction qui a prononcé l'astreinte est compétente pour en fixer le montant, dans chaque espèce, eu égard à son taux et à la durée du délai d'inexécution, ou d'exécution insuffisante.³⁴⁷⁶

Statuant sur la demande du requérant ou même d'office, le juge va procéder à une liquidation provisoire, laquelle couvre le premier trimestre d'inexécution. L'exécution adéquate provoquera la liquidation définitive.³⁴⁷⁷

En outre, il appartient au juge de décider que les sommes dues par la personne publique ne seront qu'en partie versées au requérant. S'il en est ainsi décidé, la part restante sera affectée au budget de l'État. Notons, que ce dernier

³⁴⁷⁵ C. Guettier, précité, p. 66

³⁴⁷⁶ H. Oberdorff, précité, p. 123

³⁴⁷⁷ CE 24 octobre 1997, Soulat, JCP, 1997, IV, p. 411

procédé, répond à la fois, à la nécessité d'exercer une pression forte sur l'administration, et au souci d'éviter des enrichissements sans cause de personnes privées.

Cependant, on constate que le prononcé de l'astreinte est loin d'être systématique et qu'il demeure subordonné à la constatation par le juge d'un mauvais vouloir manifeste de l'autorité administrative.

C'est qui paraît étrange, c'est le fait que même si le nombre de demandes d'astreintes a augmenté considérablement, au contraire, celui des astreintes prononcées, est relativement faible. Cela s'explique, évidemment, par le fait que, dans la plupart de cas, la demande d'astreinte suffit à provoquer l'exécution.³⁴⁷⁸

Mis à part l'innovation relative à l'astreinte, la loi du 16 juillet 1980, organise l'exécution des jugements qui condamnent les personnes publiques au paiement d'une somme d'argent. Plus particulièrement, ce sont l'article 1^{er} de la loi, ainsi que les dispositions du décret du 11 avril 1988 (complétant celles du décret du 12 mai 1981), qui organisent cette procédure.

En effet, selon la loi de 1980, la somme dont le bénéficiaire du jugement administratif est créancier, doit être mandatée dans le délai de principe de deux mois, à compter de la notification du jugement.

Toutefois, deux conditions sont requises : en premier lieu, il faut que la décision juridictionnelle soit passée en force de chose jugée. En deuxième lieu, il faut qu'elle détermine elle-même le montant de la somme à payer (ce qui n'est pas toujours le cas).

En cas où le délai est expiré et la somme n'est pas mandatée, il suffit que le créancier, s'agissant d'une condamnation de l'État, présente le jugement au comptable compétent pour qu'il obtienne le paiement. Si, au contraire, c'est une collectivité locale ou un établissement public qui est condamné, l'autorité de tutelle, saisie par le créancier, procédera au mandatement d'office dans le délai d'un mois.

En réalité, on constate qu'il est très difficile de saisir les biens de l'administration, car il est presque impossible de « découvrir » ceux qui appartiennent au domaine public et ceux qui appartiennent au domaine privé.

2) Le pouvoir d'injonction du juge administratif.

Le pouvoir d'injonction a fait une apparition progressive dans les procès administratifs. Il constitue un instrument utile pour faire face aux difficultés et au refus d'exécution de la chose jugée.

Par injonction, on entend « l'ordre d'adopter un comportement déterminé, adressé par le juge à une personne physique ou morale, quelle qu'en soit la qualité ».³⁴⁷⁹

On a déjà analysé, dans la première partie, les raisons qui justifiaient l'impossibilité pour le juge administratif de prononcer des injonctions à l'égard des autorités administratives. Ainsi, la loi de 1995, vient rompre avec le passé, en faisant disparaître un des adages les plus anciens du droit administratif français, selon lequel le juge administratif ne pouvait pas faire acte d'administrateur.

³⁴⁷⁸ R. Chapus, Droit du contentieux administratif, précité, p. 1041

³⁴⁷⁹ F. Moderne : sur le nouveau pouvoir d'injonction du juge administratif, RFDA p. 66

Désormais, non seulement le Conseil d'État, mais également les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel disposent du pouvoir de reconnaître expressément l'existence d'une obligation d'agir à la charge d'une personne publique ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public.

Il faut noter, cependant, que le législateur semble avoir exclu du champ d'application de cette loi, les juridictions spécialisées.

Plus particulièrement, c'est dans les articles L.911-1, L.911-2, et L.911-4 du Code de justice administrative, qu'on rencontre ce nouveau pouvoir, qui peut être accompagné, le cas échéant d'une astreinte.³⁴⁸⁰

En effet, l'injonction adressée à l'administration s'inscrit toujours dans une logique d'exécution d'une décision juridictionnelle. Elle peut, alors, revêtir un caractère *a priori* ou *a posteriori*.

Dans le premier cas, le juge administratif fait mention dans le dispositif du jugement principal, des mesures d'exécution que ce dernier implique, et cela afin qu'il prévienne une éventuelle mauvaise mise en oeuvre de la chose jugée (articles L.911-1 et L.911-2 CJA).

Dans le second, il s'agit de constater qu'une décision de justice déjà rendue, supposait l'adoption d'un certain comportement par la personne publique, et de contraindre cette dernière à s'y conformer (article L.911- 4 CJA).

En tout cas, le contenu même de l'injonction varie selon la teneur des obligations qui résultent pour l'autorité administrative en cause. Ainsi, on distingue le cas où le juge enjoint à l'autorité compétente de prendre une mesure d'exécution déterminée,³⁴⁸¹ du cas où cette dernière est simplement tenue de réexaminer le dossier du requérant, dans un délai déterminé.

Le choix entre ces deux procédures, dépend de deux paramètres : le motif d'annulation de la décision et la nature de la compétence de l'administration, après l'annulation par le juge.

Si l'annulation repose sur un motif de forme, l'injonction consistera en un simple réexamen du dossier, dans un délai déterminé, car l'illégalité externe de l'acte peut toujours être corrigée.³⁴⁸²

Au contraire, s'il s'agit d'un motif de fond, il faut examiner le second paramètre. À ce titre, il est nécessaire de rechercher si la personne publique est ou non en situation de compétence liée, après l'annulation de l'acte par le juge administratif.

Si l'administration est en situation de compétence discrétionnaire, le juge ne peut, en principe, que l'enjoindre à prendre une nouvelle décision dans un certain délai. Par contre, si elle est placée en situation de compétence liée, le juge administratif peut lui enjoindre à prendre une mesure d'exécution déterminée.³⁴⁸³

³⁴⁸⁰ C. Guettier : l'administration et l'exécution des décisions de justice, p. 66

³⁴⁸¹ CE 29 décembre 1995, Kavvaadias, Leb, p. 477. : ordre de réintégrer un agent dans ses fonctions à la date de son éviction et de reconstituer en conséquence sa carrière.

³⁴⁸² T.A Nantes 6 décembre 1996 , epoux Khanouche, RFDA, p. 307 , concl. J-F. Millet.

³⁴⁸³ TA Lyon, Mme Fatima Hamama, D. 1997, somm. P. 37 note F. Julien- Laferrière : en l'espèce, l'administration a refusé un titre de séjour, en se fondant sur un motif de fond erroné, alors que l'étranger remplit l'ensemble des conditions pour l'obtenir . le juge lui a, donc, enjoint de délivrer le titre en cause.

Par la suite, une fois que le juge administratif a estimé applicables les dispositions législatives l'autorisant à prescrire aux personnes publiques un certain comportement, il lui revient de préciser les conditions nécessaires à la mise en oeuvre de ce nouveau pouvoir.

Le premier problème que le Conseil d'État a eu à résoudre, était relatif à l'utilisation immédiate des dispositions de la loi du 1995. En réalité, les tribunaux administratifs, ont réagi avant la Haute Juridiction. Est particulièrement significatif le jugement du tribunal administratif de Strasbourg, dans l'arrêt *Fisher c/ Chambre des métiers de la Moselle*, qui dès le 16 février 1995, a prescrit à une administration récalcitrante la réintégration d'un agent ayant obtenu l'annulation de sa décharge de fonctions.

Ce faisant, le Conseil d'État devait rapidement agir, et par conséquent dans le fameux arrêt d'Assemblée, *Etna et ministre des Départements et Territoires d'outre-mer*, rendu le 26 mai 1995, il a confirmé que le pouvoir d'injonction, est d'application immédiate et ne nécessitait pas de décret d'application.³⁴⁸⁴

Par ailleurs, on relève que le juge administratif entend strictement sa compétence. Il rappelle souvent, qu'il ne dispose de ce pouvoir d'injonction que pour fixer les mesures d'exécution de sa décision, lorsqu'elles sont sollicitées par le requérant, ce qui nous amène à faire un double constat.

Premièrement, toutes les demandes d'injonction qui ne correspondent pas à des mesures impliquées par un jugement demeurent irrecevables. Ainsi, le juge ne peut pas prononcer des injonctions à titre principal.

Deuxièmement, ces injonctions ne peuvent être prononcées d'office par le juge administratif. Elles doivent résulter d'une demande des requérants, et un degré de précision suffisant dans l'énoncé des conclusions à fin d'injonction, est exigé.³⁴⁸⁵

Un autre point qui mérite d'être souligné, est le fait que le juge, fait preuve d'un réalisme en statuant sur des conclusions à fin d'injonction, en tenant compte de la situation de droit et de fait existant à la date de décision. Il se place, par conséquent, au moment où il statue, moment qui est postérieur à la date de l'adoption de l'acte administratif.

En effet, la Haute Juridiction a précisé que la prescription de la mesure ne peut être effective qu'en l'absence de faits nouveaux postérieurs à la décision administrative en cause, qui seraient de nature à délier l'administration de son obligation de faire droit à la demande.³⁴⁸⁶

A priori, cette loi constitue une innovation, cependant, certains auteurs relativisent cette nouveauté, par référence à l'état de droit antérieur.

D'autres, proposent d'aller plus loin, notamment Jean- Marie Woerhling, qui milite en faveur de la reconnaissance d'une « action en déclaration de droits », sur le modèle de la *Verpflichtungsklage* du droit allemand.³⁴⁸⁷

³⁴⁸⁴ J. M Auby. Précité, p. 525

³⁴⁸⁵ TA Limoges, 7 décembre 1995, Calary de lamazière, RFDA 1996, p. 348

³⁴⁸⁶ CE 18 octobre 1995, Ministre de l'intérieur c. Réghuis, AJDA 1996, p. 157

³⁴⁸⁷ J- M Woerhling, les nouveaux pouvoirs d'injonction du juge administratif, selon la loi du 8 février 1995 : proposition d'un mode d'emploi, petites affiches, 24 mai 1995, p. 18

Hormis ces techniques demandant l'intervention du juge administratif, on constate qu'il existe d'autres procédures, qui permettent, certes avec moins d'efficacité, de parvenir à la conformation de la personne publique.

Section II : les procédures non-contraignantes

Ces procédés sont destinés à inciter l'administration à mettre en œuvre la chose jugée par l'information, la persuasion et la pression effectuée sur elle, sans que soit exercée une contrainte, à son égard, et qu'elle soit sanctionnée.

Ce caractère non contraignant traduit le souci de concilier l'effectivité des décisions juridictionnelles et les prérogatives des personnes publiques.

On peut présenter, d'une part le système d'aide à l'exécution, qui sollicite l'intervention du Conseil d'État en formation non contentieuse (A), et d'autre part, certains procédés non contentieux complémentaires (B).

A) L'aide à l'exécution.

On va s'intéresser ici au rôle joué par la section du conseil d'État chargé du rapport et des études(1), et son apport en la matière(2).

1) le rôle de la section de conseil d'État chargée du rapport et des études

Instaurée sous forme de Commission par le décret du 30 juillet 1963,³⁴⁸⁸ avant de devenir la cinquième section administrative du Conseil d'État français, la Section du rapport et des études a été instituée, en vue de contribuer à assurer l'exécution des décisions de la Haute Juridiction, ainsi que celles des tribunaux administratifs.

La Section est également chargée d'élaborer un rapport annuel d'activité du Conseil d'État, ainsi que d'effectuer, soit à l'initiative de ce dernier, soit à la demande du gouvernement, toute étude sur l'organisation et le fonctionnement des services publics.

La Haute Assemblée, s'est vu confier, pour la première fois, la mission de veiller à l'exécution des décisions des juridictions administratives, en 1963, « après les remous provoqués par l'arrêt Canal ».³⁴⁸⁹

C'est ainsi, que la Section du rapport et des études fut investie d'un rôle de conseil et de remontrance.

Sa mission est, d'une part, de prévenir l'inexécution de la chose jugée, et d'autre part, d'y remédier.

Concernant la prévention, il est certain que cette dernière passe surtout par une meilleure information des autorités concernées, notamment sur le sens des jugements administratifs. Parfois, le Conseil d'État précise suffisamment dans ses arrêts les mesures qu'implique l'exécution de la chose jugée, mais malheureusement, cette attitude n'est qu'exceptionnelle.

C'est la raison pour laquelle, le décret de 1963 a conféré à la commission (à l'époque), un rôle d'assistance auprès des personnes publiques.

³⁴⁸⁸ Sous l'appellation : « commission du rapport ». elle est devenue la « commission du rapport et des études » par le D. N 75-791 du 26 août 1975 J O F 27 août 1975 , p. 880

³⁴⁸⁹ J. P Costa : l'exécution des décisions juridictionnelles, Revue administrative, 1999, p. 70

À ce titre, la Section est compétente pour répondre aux demandes d'éclaircissement des ministres, relatives aux modalités d'exécution des décisions juridictionnelles qui annulent pour excès de pouvoir un acte administratif ou qui condamnent une collectivité publique.

En effet, 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.

On pourrait, également, se référer à une seconde procédure, prévue par le décret de 1963, laquelle fut supprimée par le décret du 2 septembre 1988.

Elle avait le même objectif que la précédente, mais c'était le vice-président du Conseil d'État et le président de la Section du contentieux, qui pouvaient inviter le président de la Section du rapport et des études à appeler l'attention de la personne publique sur les suites à donner à une décision.

Cependant, la mission la plus importante de la Section est d'examiner des réclamations, en cas d'inexécution de la chose jugée.

En effet, il est prévu que les requérants peuvent signaler eux-mêmes, les difficultés qu'ils rencontrent au stade de l'exécution d'un jugement administratif qui leur est favorable. Un délai de trois mois est exigé, dans ce cas, afin de laisser à l'administration le temps de prendre les mesures nécessaires. Néanmoins, ce délai ne s'impose pas pour les décisions ordonnant une mesure d'urgence ou en cas de refus explicite d'exécuter.³⁴⁹⁰

Ainsi, un rapporteur est désigné et par la suite, des démarches sont entreprises auprès de la personne publique pour obtenir l'exécution du jugement, et cela en utilisant tout moyen d'incitation ou de pression.

On doit, en plus, souligner que depuis 1976, la publication de la partie du rapport annuel du Conseil d'État, relative à l'exécution des décisions juridictionnelles, est possible.

Enfin, le rôle de la Section du rapport et des études fut renforcé, après la loi du 16 juillet 1980, puisque, depuis cette date, elle a la faculté de saisir la Section du contentieux d'une demande d'astreinte.

Après avoir examiné sa mission, il paraît nécessaire de consacrer quelques lignes à son apport.

2) L'apport de la section en matière de l'aide à l'exécution

La doctrine française semble unanime pour reconnaître les résultats positifs de l'action de la Section du rapport et des études quant à l'exécution des décisions juridictionnelles par l'administration.

Cependant, sa mission de conseil est très peu exercée, et sa fonction curative se heurte à des nombreux obstacles.

Plus particulièrement, les ministres ne font qu'un usage exceptionnel du droit qui leur est reconnu. Le nombre annuel de demandes de leur part, tourne autour de la quinzaine.³⁴⁹¹

En revanche, les requérants n'hésitent pas à saisir la Section du rapport et des études. Le nombre de leurs réclamations, atteint, actuellement le millier par an.

³⁴⁹⁰ R. Chapus, Droit du contentieux administratif, précité, p. 1026

³⁴⁹¹ R. Chapus, précité, p. 1026

Néanmoins, même dans ce cas, ils existent des obstacles d'ordre pratique et juridique. D'une part, le domaine d'intervention de la Section est trop restreint, car seuls les requérants peuvent la saisir, et pas toute personne intéressée par l'exécution. D'autre part, ses démarches présentent un caractère non contraignant, puisque par elle-même, elle veille à ne pas sortir des limites de sa compétence.

Par exemple, en ce qui concerne la faculté qui lui est reconnue, de saisir la Section du contentieux d'une demande d'astreinte, elle s'efforce de ne faire usage de cette faculté, que dans le cas où elle se heurte à une mauvaise volonté, caractérisée et systématique.

Il faut, pourtant, souligner, que depuis 1992, son attitude a considérablement changé, puisqu'elle a décidé de « contraindre pour faire respecter l'État de droit ».³⁴⁹²

En toute hypothèse, la portée de cette mesure est insuffisante. Car même dans les cas où l'exécution se produit, elle est souvent incomplète et trop longue. En réalité, l'obligation d'exécuter la chose jugée, se transforme en une négociation.

B) Les autres procédés non-contentieux.

On se réfère, notamment, au Médiateur de la République, dont le rôle est significatif en la matière(1), puisque il peut, dans certains cas contribuer à parvenir à l'exécution, par l'administration, de la chose jugée.

En outre, il ne faut pas négliger, l'existence d'un contrôle administratif exercé par les autorités de tutelle (2).

1) Le rôle du Médiateur.

Il s'agit d'une institution qui existe en France depuis 1973 et qui s'inspire de celle dénommée « Ombudsman », créée en 1809 en Suède.

En France, c'est la loi du 3 janvier 1973 qui a introduit cet organe non-juridictionnel, afin de faire face à l'insuffisance de la protection juridictionnelle des administrés.

Plus particulièrement, l'article 11 alinéa 2 de la loi précitée, a donné compétence au Médiateur pour recevoir les réclamations relatives à l'inexécution de la chose jugée.

Par conséquent, rien ne l'empêchait à mettre en œuvre cette compétence pour inciter l'administration à exécuter les décisions du juge administratif, à condition de ne pas intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni de remettre en cause le bien-fondé d'un jugement administratif.

Par la suite, en 1976, des pouvoirs supérieurs à ceux de la Section du rapport et des études lui ont été conférés. C'est la loi du 24 décembre 1976 qui lui a expressément reconnu le pouvoir de faire des recommandations à la personne publique qui est mise en cause, sous réserve des limites susvisées.

Il peut désormais, en cas d'inexécution d'une décision de justice passée en force jugée, enjoindre à l'administration de s'y conformer dans un délai qu'il fixe. Dans le cas où cette injonction n'est pas suivie d'effet, il rédige un rapport spécial qui est publié au Journal officiel.

³⁴⁹² Rapport de la commission de 1993 p. 112

Notons, que le Médiateur a usé, pour la première fois, du pouvoir d'établir un rapport spécial sur un cas d'inexécution persistante, en 1994. En effet, il s'agissait du refus d'un maire d'exécuter un jugement du tribunal administratif de Versailles du 22 juin 1993, condamnant une commune à verser les traitements dus à l'un de ses agents.³⁴⁹³

De plus, on peut ajouter l'apport de la loi du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Selon cette dernière, le Médiateur, dispose dorénavant, d'un droit d'auto-saisine.

La reconnaissance d'un tel pouvoir au Médiateur, peut limiter considérablement les prérogatives exorbitantes dont disposent les autorités administratives. D'autant plus, que jusqu'à récemment le juge administratif, ne disposait pas d'un pouvoir équivalent.³⁴⁹⁴

Ainsi présentée l'institution, on ne peut pas s'empêcher de douter de son efficacité. Certes, les pouvoirs qui lui sont conférés, sont notables. Or, leur portée est limitée, car ils ne sont pas assortis de sanction juridique. La seule sanction qui existe, est une sanction morale, à savoir la publicité donnée à l'inexécution de la décision de justice dans les rapports annuel ou le rapport spécial publié au Journal officiel.

En outre, le domaine d'intervention du Médiateur est en réalité assez restreint, du fait de la concurrence de la Section du rapport et des études et de la Commission Spéciale.

Ainsi, il est important de rappeler que sa saisine est subordonnée à des conditions de recevabilité assez strictes. Il ne peut être saisi par les administrés, que par l'intermédiaire d'un parlementaire et après qu'ils aient effectué au préalable les démarches nécessaires auprès des administrations en cause.

En somme, il s'agit d'une institution dont l'efficacité est redoutable, puisque le Médiateur, ne peut que très difficilement aller à l'encontre d'un mauvais vouloir systématique des personnes publiques.

2) Le contrôle administratif.

L'administré qui a été victime d'une méconnaissance de la part de l'administration de la chose jugée, dispose d'autres moyens indirects pour inciter cette dernière à se conformer.

Dans l'hypothèse où c'est une collectivité locale ou un établissement public qui a été condamné par le juge administratif, le requérant peut recourir à l'autorité de tutelle. Cette dernière, peut en effet, faire pression sur les autorités locales pour qu'elles se soumettent à une obligation faisant partie du bloc de légalité.

À ce titre, il paraît plus intéressant d'examiner, surtout, la situation en France. En effet, la loi du 2 mars 1982, relative aux *droits et libertés des communes, des départements et des régions*, a profondément modifié l'état du droit positif français. Sans entrer dans les détails qui ne concernent pas notre sujet, il convient, toutefois, de rappeler que cette loi proclamait la suppression de la tutelle. Pourtant, la tutelle n'est pas, en réalité supprimée. Elle est limitée, mais elle subsiste encore.

³⁴⁹³ H. oberdorff, précité, p. 343

³⁴⁹⁴ www.wikipedia.fr

Plus précisément, en ce qui concerne le contentieux de la légalité, l'autorité de tutelle ne peut pas se substituer à l'autorité récalcitrante, pour édicter à sa place les mesures juridiques nécessaires à l'exécution de la chose jugée. La jurisprudence est constante à ce point. Par exemple, le préfet ne peut pas se substituer à un maire pour prononcer la réintégration d'un agent communal.³⁴⁹⁵

En ce qui concerne le contentieux de l'indemnisation, on l'a déjà invoqué, l'autorité de tutelle dispose de pouvoirs beaucoup plus étendus. C'est la loi du 16 juillet 1980, qui organise une procédure spécifique et cela parce que les cas d'inexécution de la chose jugée sont relativement fréquents de la part des collectivités locales.

D'abord, l'autorité locale dispose d'un délai de deux mois à compter de la notification de la décision juridictionnelle, pour procéder au mandatement de la somme due. À défaut, l'autorité de tutelle, saisie par le créancier procédera au mandatement d'office dans le délai d'un mois.

Notons par ailleurs, que dans la mesure où l'autorité de tutelle dispose des pouvoirs nécessaires, elle commet une faute engageant la responsabilité de l'État, si elle s'abstient d'intervenir, alors que la demande lui a été faite.³⁴⁹⁶

En somme, les autorités de tutelle sont invitées à veiller à ce que les droits des administrés ne soient pas méconnus. À ce titre, est significative la circulaire du 23 juin 1987, envoyée par le ministre de l'Intérieur aux préfets. Elle est relative à « l'exécution des décisions de justice par les collectivités locales et leurs établissements publics ». En effet, elle rappelle aux préfets ce qu'est l'état du droit et les charge à informer les autorités décentralisées des obligations auxquelles leur qualité d'autorités élues ne saurait les soustraire.³⁴⁹⁷

Néanmoins, on ne pourrait pas prétendre que ce contrôle administratif a des résultats spectaculaires.³⁴⁹⁸

Les pouvoirs publics ont multiplié les procédés destinés à assurer l'exécution par l'administration des décisions de justice. Il est indéniable que l'action conjuguée des différents organes appelés à intervenir dans ce domaine, permet chaque année, de résoudre un nombre croissant et non négligeable de litiges relatifs à l'inexécution de la chose jugée.

Conclusion :

Toute instance, appelle le prononcé d'un jugement, c'est-à-dire d'une décision juridictionnelle, Par ce jugement, l'instance prendra fin et la juridiction sera dessaisie.

Ce principe vaut, également, pour le juge administratif d'où alors, L'importance de l'exécution des décisions de justice Prononcées contre l'administration procède de l'évidence : que peut bien signifier une justice administrative si l'administration refuse de satisfaire à l'obligation qui lui incombe de respecter les décisions du juge ?

le problème se pose dans tous les systèmes juridictionnels; les moyens d'y faire face peuvent varier, mais ils procèdent tous de la même nécessité que force reste à la loi que le juge est chargé de faire respecter.

³⁴⁹⁵ M. Combarous et J-M Galabert, précité, p. 183

³⁴⁹⁶ CE 10 novembre 1999, Soc. De gestion du port de Campeloro, note P. Bon, p. 348

³⁴⁹⁷ R. Chapus, précité, p. 1021

³⁴⁹⁸ Un autre moyen tendant à faire pression à l'administration, c'est le contrôle hiérarchique. Cependant, on se permet de douter de son efficacité.

Par ailleurs, le juge administratif et l'administration ont décidément un rapport ambigu. Le principe de séparation, ainsi que le principe selon lequel, la personne publique se conforme volontairement à la chose jugée, ont contribué à une diminution du pouvoir de la juridiction administrative.

À cet effet, on pourrait redéfinir, d'une manière précise les rapports entre juge administratif et administration, voir même modérer les prérogatives de cette dernière, afin que certaines voies d'exécution de droit commun puissent être appliquées.

Mais dans cette démarche, une limite ne doit jamais être transgressée, l'autorité administrative doit conserver sa nature particulière, qui lui est indispensable pour mener à bien, sa mission d'intérêt général. Également, il faut éviter de faire du juge administratif, « un supérieur hiérarchique ».

En somme, l'enjeu est fort intéressant. Dans un État de droit, il est tout à fait naturel, que l'administration, même en tant qu'émanation du pouvoir exécutif, puisse être sanctionnée, si elle ne respecte pas le droit. Le législateur aussi de sa part doit contribuer à la protection de l'administré contre l'abus de l'administration, en trouvant les solutions juridique nécessaire pour remédier à ce paradoxe. Nous pouvons espérer, que pour l'avenir, les personnes publiques, lorsqu'elles causent un préjudice à autrui, le répareront effectivement. À défaut, il deviendra urgent de redéfinir, finalement, l'État de droit.

❖ Bibliographie

I) OUVRAGES :

- AUBU J- M - DRAGO R. : *Traité de contentieux administratif*, 2 vol. LGDJ, 3^e édition, 1984.
- CHAPUS RENÉ : *Droit administratif général*, Tome I, 15^e édition, Montchrestien, Août 2001.
- CHAPUS RENÉ : *Droit du contentieux administratif*, 9^e édition, Montchrestien, mai 2001.
- COHEN- JONATHAN GÉRARD : *Aspects européens des droits fondamentaux*, 3^e édition, Montchrestien, mars 2002.
- DUFAY VALÉRIE : *Les administrations sous la contrainte ; Les sujets exorbitants du droit commun en droit administratif*, Éditions logiques juridiques, mars 2000.
- ERSTEIN LUCIENNE et ODILE SIMON : *L'exécution des décisions de la juridiction administrative*, Éditions Berger Levrault, novembre 2000.
- LACHAUME J-F : *Les grandes décisions de la jurisprudence : droit administratif*, Paris, PUF, 1995, 9^e édition.
- LESSAGE M. : *Les interventions du législateur dans le fonctionnement de la justice*, LGDJ, 1960.
- LOMBARD MARTINE : *Cours de droit administratif*, 5^e édition, Montchrestien, 1997.
- MORAND- DEVILLER JACQUELINE : *Cours de droit administratif*, Dalloz, octobre 2001.
- OBERDORFF H : *L'exécution par l'administration des décisions du juge administratif*, Thèse Paris 2, 1981.
- VEDEL G. : *Précis de droit administratif*, Thémis PUF, 1973.

II) ARTICLES :

- BERGEAL C. : *Les validations législatives*, RFDA 2001, p. 1047.
- BRISSON J-F : *L'injonction au service de la chose jugée contre l'administration*, Revue Justices, n° 3 1996, p. 167.
- COSTA J.P : *L'exécution des décisions juridictionnelles*, Revue Administrative, N°spécial 1/7/1999, p.69.
- COSTA J.P : *L'effectivité de la justice administrative en France*, Revue Administrative, n° spécial 8, 1999, p.132.
- DELAUNAY B. : *La loi du 12/4/2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations*, Revue du droit public, n°4 - 2000, p.1191.
- DENOIX DE SAINT MARC R. : *L'indifférence du juge administratif*, Revue administrative, n° 301, 1/1/1998, p.78.
- GENTOT M. : *L'exécution des décisions du Conseil d'État*, Revue Administrative n° 301, 1/1/1998, p.113.
- GOURDOU J. : *Les nouveaux pouvoirs du juge administratif, en matière d'injonction et d'astreinte*, RFDA 1996, mars- avril, 1-3, p.333.
- GUETTIER C. : *L'administration et l'exécution des décisions de justice*, AJDA, n° spécial 7, 20/7/1999, p.66.
- MODERNE F. : *Étrangère au pouvoir du juge, l'injonction pourquoi le serait-elle ?* RFDA sept- oct 1990, p.113.
- MODERNE F. : *Sur le nouveau pouvoir d'injonction du juge administratif*, RFDA janvier- février 1996, p.43.
- MODERNE F. : *Origine et évolution de la juridiction administrative en France*, Revue Administrative n° spécial 9, 1/12/1999, p.15.
- MORAND- DEVILLER J. : *Chose jugée et fait accompli. Le juge, le préfet, le maire et le droit de l'environnement*, LPA 20 juin 1990, p.12.
- PAILLET M. : *L'exécution des jugements et le double degré en matière administrative*, Justices, n°4, 1/7/1996, p.139.
- PY PIERRE : *Pouvoir discrétionnaire, compétence liée, pouvoir d'injonction*, Recueil Dalloz Sirey, n° 37, 26/10/2000, p.563.
- RACINE P-F : *Contrôle de l'administration : techniques, étendue, effectivité*, Revue Administrative, n°spécial 1/12/2000, p.182.
- RIVERO : *Le Huron au Palais- Royal*, D, 1962, p.37.
- STAHL J-H : *Le juge administratif, garantie de l'administration ?*, AJDA n° spécial 7, 20/7/1996, p.58.
- SAUVE J-M : *État de droit et efficacité*, AJDA, n° spécial 7, 20/7/1999, p.119.
- SOUTEYRAND E. : *La responsabilité de l'administration*, AJDA n° spécial 7, 20/7/1999, p.92.
- TERCINET : *Vers la fin de l'inexécution des décisions juridictionnelles par l'administration ?*, AJDA 1981, janv-déc, p.3.
- WOERLING J-M : *Les nouveaux pouvoirs d'injonction du juge administratif, selon la loi du 8/2/1995 : Proposition pour un mode d'emploi*, LPA 24/5/1995, p.18.