

# LA PROCÉDURE D'AIDE À L'EXÉCUTION

Par

J. LEGER

*Président de la Cour administrative d'Appel de Marseille*

« L'exécution d'un jugement ou d'un arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit être considérée comme faisant partie intégrante du procès ». Ce principe, posé par la CEDH (notamment dans un arrêt du 18 juin 2002 : *Stella et Fédération nationale des familles de France c/France*) a longtemps été méconnu par la juridiction administrative française, qui semblait considérer que la procédure s'achevait avec la notification de sa décision.

Certes, elle n'a jamais été indifférente aux suites données par l'administration à ses jugements ou arrêts. L'arrêt *Rodière*, dès 1925, fixe ainsi de façon très précise les règles que doit suivre l'administration pour reconstituer la carrière d'un fonctionnaire à la suite d'une annulation contentieuse. De même, la violation de la chose jugée n'a jamais manqué d'être sanctionnée par le juge administratif.

Mais ce contrôle du respect par l'administration d'une décision juridictionnelle créant des droits à un administré ne s'exerçait qu'à l'occasion de l'examen d'un second recours, régi en tous points par les règles ordinaires de la procédure, et l'exécution de la nouvelle décision rendue, souvent après plusieurs années, dépendait elle-même du bon vouloir de l'administration.

Il a fallu attendre la fin du XXe siècle pour que soient inventées, rendues opérationnelles et couramment utilisées des procédures spécifiques d'exécution. En 1980, une loi a donné au Conseil d'État le pouvoir de prononcer des astreintes contre l'administration. Mais c'est la loi du 8 février 1995 qui a rompu le tabou en permettant au juge administratif d'adresser des injonctions à l'administration et en déconcentrant au profit des TA et des CAA le suivi de l'exécution de leurs jugements et arrêts.

## I – La recevabilité de la demande

### *Pour quelles décisions ?*

Seules les décisions juridictionnelles sont concernées, ce qui exclut, par exemple, les ordonnances de taxation des frais d'expertise, qui sont des actes administratifs. Mais, parmi les décisions juridictionnelles, deux hypothèses particulières doivent être mentionnées dans lesquelles l'exécution relève de mécanismes particuliers.

En premier lieu, les décisions juridictionnelles prononçant une condamnation pécuniaire bénéficient d'un régime spécial d'exécution qui peut rendre inutile l'intervention du juge. En effet, l'article L. 911-9, qui reprend les dispositions de la loi du 16 juillet 1980, dispose que les condamnations prononcées contre l'État par

une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée doivent être ordonnancées dans un délai de 2 mois et qu'à défaut, le comptable est tenu de payer sur présentation de la décision de justice. De même, s'agissant des condamnations prononcées contre les collectivités locales, le défaut de paiement dans les 2 mois fait obligation au préfet, saisi par le créancier, de mandater d'office la dépense.

Ce régime efficace reste toutefois subordonné à la condition que la décision juridictionnelle soit passée en force de chose jugée, ce qui implique que le jugement n'ait pas été frappé d'appel ou que la cour ait statué sur celui-ci.

En second lieu, lorsque le jugement ou l'arrêt a prononcé une injonction assortie d'une astreinte (CJA, art. L. 911-2 et L. 911-3), son exécution relève d'une initiative de la juridiction qui l'a rendu. Celle-ci doit en effet, au terme du délai qu'elle a assigné à l'administration, s'assurer que l'injonction a été suivie d'effet. A défaut, il lui revient de liquider l'astreinte.

#### *Qui peut demander l'aide à exécution ?*

Les « parties intéressées », dit l'article R. 931-2, ce qui inclut les parties à l'instance, les intervenants mais aussi les « personnes directement concernées » par l'acte qui a donné lieu à l'instance, même si elles n'y étaient pas parties (CE, S., 27 janv. 1995, Melot : Lebon, p. 52, pour un fonctionnaire qui, parce qu'il avait vocation à être titularisé dans un corps déterminé, était intéressé à l'exécution d'un jugement qui avait annulé une décision administrative qu'il n'avait pas personnellement attaquée).

#### *Dans quel délai ?*

La juridiction ne peut être saisie d'une demande d'aide à l'exécution que 3 mois après que le jugement ou l'arrêt lui ait été notifié. C'est un minimum, il n'existe pas de maximum. J'ai ainsi été saisi à Rennes d'une demande présentée par une association 15 ans après la notification du jugement !

Aucun délai n'est toutefois imposé lorsqu'est en cause une décision relevant des procédures d'urgence (référé suspension et liberté). Enfin, lorsque le jugement a prononcé une injonction et fixé à l'administration un délai pour s'y conformer, le juge de l'exécution ne peut naturellement être saisi qu'à l'expiration de ce délai.

#### *Dans quelles formes ?*

Le ministère d'avocat n'est pas obligatoire, même devant la Cour d'appel ou le CE. La demande n'est pas non plus assujettie au droit de timbre.

#### *Devant quelle juridiction ?*

Le principe, posé par l'article L. 911-4, est celui de la compétence de la juridiction qui a rendu la décision dont l'exécution est en cause. Toutefois, le même article dispose qu'en cas d'appel, la demande est adressée à la juridiction d'appel. Les jugements posant des problèmes d'exécution étant généralement frappés d'appel par l'administration, il en résulte que les CAA enregistrent beaucoup plus de demandes d'exécution que les TA.

La compétence de la juridiction d'appel ne connaît qu'une exception : lorsque le jugement du TA a assorti son jugement d'une astreinte « préventive » destinée à

en assurer l'exécution, il reste compétent, nonobstant appel, pour liquider celle-ci (CE, avis 30 avril 1997, Mme Marchal, aux tables).

## **II – Le traitement de la demande**

L'originalité de la procédure réside dans la distinction de deux phases successives.

La première phase, dite amiable, est confiée au président de la juridiction qui est chargé par l'article R. 921-5 « d'accomplir toutes diligences utiles pour assurer l'exécution de la décision juridictionnelle ».

Son premier soin, à réception de la demande, est de s'assurer de la pertinence de celle-ci. Nombreux sont en effet les justiciables qui se méprennent sur les conséquences d'un jugement et entendent soulever en réalité un litige distinct de celui qui a été tranché. Dans ce cas, la demande fait aussitôt l'objet d'une décision de classement administratif qui est notifiée à l'intéressé.

Lorsque la demande apparaît pertinente, elle est communiquée à l'autorité administrative concernée qui est invitée à faire connaître dans le délai d'un mois les mesures d'exécution qu'elle a prises ou la nature des obstacles qu'elle rencontre.

Au vu de la réponse, qui est communiquée au demandeur, le président peut :

- soit constater que l'exécution est intervenue, et procéder au classement de la demande,

- soit donner à l'administration des précisions sur les mesures qui lui incombent

- soit prendre acte du refus d'exécuter. Dans ce dernier cas, il ouvre par ordonnance une procédure juridictionnelle d'exécution.

Cette phase amiable relève d'un registre allant de la médiation à l'admonestation en passant par le conseil. Elle réclame une analyse de la situation de droit créée par la décision de justice à exécuter, la définition des obligations de la partie perdante et des droits de la partie en faveur de laquelle la décision a été rendue. Au terme de cet examen, le rôle du président est de rappeler l'administration à ses devoirs mais aussi d'

Cette deuxième phase doit en tout état de cause être ouverte, en cas d'inexécution persistante, à l'expiration d'un délai de 6 mois à compter de l'introduction de la demande. Elle peut également être ouverte par le demandeur auquel a été notifiée une décision de classement administratif, dans le mois de la notification de cette décision (CJA, art. R. 921-6)

Lorsqu'elle est ainsi saisie, la juridiction doit instruire et juger l'affaire d'urgence (R. 921-6). Elle définit les mesures d'exécution, fixe à l'administration un délai pour les prendre et, le plus souvent, assortit cette injonction d'une astreinte (CJA, art. L. 911-4).

## **BILAN**

Si la juridiction administrative a tardé à mettre en place une procédure spécifique d'aide à l'exécution de ses décisions, c'est parce que le besoin ne s'en faisait pas sentir avec évidence. En effet, contrairement aux idées reçues, les décisions des juridictions administratives sont beaucoup mieux exécutées que celles des juridictions judiciaires. C'est ce que révèlent les chiffres des saisines. Moins de 200 demandes, TA et Cour confondus, dans le ressort de la CAA de Marseille sont à comparer aux 18000 jugements et 2000 arrêts rendus. Le taux ne s'élève donc qu'à 1% et la totalité trouve une solution, même si celle-ci n'est pas toujours conforme aux vœux des pétitionnaires.