

## UNE CONSEQUENCE DE L'ANNULATION PAR LE JUGE D'UN ACTE UNILATERAL ILLEGAL, L'OBLIGATION D'EXECUTION

Selon l'état du droit, l'administration doit exécuter les décisions des juridictions administratives. En effet, selon l'adage latin, « *Res judicata pro veritate habetur* », soit la chose jugée doit être tenue pour la vérité. Toutefois, dans le cadre du thème de cette audience solennelle, nos propos vont se limiter à l'exécution des seules décisions des juridictions administratives tendant à l'annulation d'un acte administratif unilatéral illégal.

Ce principe est annoncé par l'article L. 11 du CJA selon lequel « *Les jugements sont exécutoires* ». Le principe s'explique du fait que tout jugement possède l'autorité de la chose jugée, c'est-à-dire que ses dispositions sont applicables de plein droit (cf art. 1351 du CCiv). Une décision de justice administrative doit donc être exécutée même si, par ailleurs, elle fait l'objet d'un recours (appel ou cassation).

Ainsi, la notification du jugement, de l'arrêt ou de la décision suffit à imposer l'obligation d'exécuter. Pour s'acquitter de son obligation, l'administration dispose d'un délai raisonnable qui dépend bien entendu des circonstances de chaque affaire et qui ne saurait excéder 3 ou 6 mois sauf cas de difficultés exceptionnelles.

Le principe implique que ce qui a été jugé doit être exécuté. Cette obligation s'impose à l'administration (CE, 06/06/1910, *Goret*, DP 1904, 3, p. 17) sans qu'il soit possible d'invoquer l'existence de difficultés d'exécution (CE, 08/02/1965, *Henriet et Boutin*, Rec. 85). Ainsi, le refus d'exécuter la chose jugée ou encore son inexistence pure et simple constituent une faute de nature à engager la responsabilité de l'administration (CE, Sect°, 23/12/1955, *Soubirou-Pouey*, Rec. 607). Toutefois, cette inexécution ne devient pas fautive immédiatement. En effet, comme nous l'avons vu, l'administration dispose d'un délai raisonnable pour s'acquitter de cette obligation d'exécuter les décisions des juridictions (CE, Sect°, 03/11/1967, *Mint c/ Dame Fiat*, Rec. 409).

Pour le bénéficiaire de la chose jugée, la notification de la décision de justice suffit à imposer l'obligation d'exécuter (CE, 09/02/1955, *Cne de Joinville-le-Pont*, Rec. 79). Toutefois, le bénéficiaire de la chose jugée a tout intérêt à prendre l'initiative de demander à l'administration de prendre les mesures nécessaires à l'exécution du jugement. En effet, le Conseil d'Etat a jugé que si l'administration commettait une faute engageant sa responsabilité en ne prenant pas l'initiative de demander au requérant s'il entendait obtenir le bénéfice immédiat du jugement annulant un refus d'autorisation d'exploiter une

pharmacie, sa responsabilité était néanmoins atténuée par l'attitude de l'intéressée qui s'était délibérément abstenue de demander l'exécution du jugement (CE, 26/10/1966, *D<sup>lle</sup> Fourtet*, Rec. 1094).

Dans les développements qui vont suivre nous allons nous intéresser, dans le cadre de l'annulation d'un acte administratif unilatéral illégal, aux effets de l'obligation d'exécution de cette annulation sur l'ordonnancement juridique (I) ainsi qu'aux recours prévus en cas de méconnaissance de cette obligation par l'administration (II).

## I - LES EFFETS DE L'OBLIGATION D'EXECUTION DE L'ANNULATION SUR L'ORDONNANCEMENT JURIDIQUE.

Dans le cadre d'un recours en annulation, l'acte annulé disparaît de l'ordonnancement juridique. En conséquence, l'administration doit remettre les choses dans l'état où elles se seraient trouvées si la décision annulée n'avait pas été prise.

Par suite, nous allons, d'une part, examiner les effets généraux de l'annulation, d'autre part, nous attarder plus spécifiquement sur l'effet rétroactif de l'annulation.

### A – Les effets généraux de l'annulation.

La disparition de l'acte annulé entraîne les conséquences suivantes.

Tout d'abord, lorsqu'une réglementation est annulée, alors qu'elle procédait elle-même à l'abrogation d'un règlement antérieur, l'annulation du second règlement fait revivre le précédent (CE, Ass, 12/10/1979, *Rassemblement des nouveaux avocats de France*, Rec. 370).

Ensuite, lorsque l'annulation est intervenue pour un motif de légalité externe, rien n'empêche l'administration de reprendre quant au fond la décision annulée en respectant cette fois-ci les règles de compétences, de procédure ou de forme dont la violation avait provoqué l'annulation (CE, 16/02/1940, *Hurlaux*, Rec. 65).

Enfin, lorsque l'annulation porte sur une décision non réglementaire, deux solutions se dégagent.

Première solution, les décisions affectées par l'annulation ne peuvent être révisées que si elles ne sont pas des décisions définitives ayant conféré des droits à leur bénéficiaire.

La seconde solution impose à l'administration l'obligation de réviser les décisions affectées de la même illégalité que celle qui a provoqué l'annulation de la mesure non réglementaire en cause, dans le cas précis où les différentes décisions en cause constituent un ensemble coordonné, en raison de la connexité qui les unit.

### B – L'effet rétroactif de l'annulation.

Si la décision d'annulation pourra comporter un effet rétroactif, cette rétroactivité est toutefois limitée.

Ainsi, la décision administrative à intervenir ne doit comporter un effet rétroactif que dans la mesure où cette rétroactivité est indispensable pour que soient tirés toutes les conséquences de l'annulation prononcée. Si le juge ne peut faire acte d'administrateur, il lui arrive, pour parer à d'éventuelles difficultés d'exécution, d'adresser, à travers ses motifs, des directives à l'administration, en lui définissant de la sorte le cadre dans lequel elle devra se situer pour exécuter la décision de justice (CE, 26/12/1925, *Rodière*, Rec. 1065 ou GAJA, où la Haute Assemblée a fixé une véritable théorie de la reconstitution de carrière en matière de fonction publique).

Par ailleurs, il convient de préciser que, parfois, le remplacement de la décision annulée n'est pas nécessaire. En effet, l'annulation de la décision attaquée suffit à rétablir l'ordonnancement juridique dans l'état qui doit être le sien (par exemple, l'annulation de la dissolution d'une association).

Enfin, pour être complet sur l'effet rétroactif d'une annulation, il faut savoir que lorsque le juge annule une décision, expresse ou implicite, prise sur demande, l'administration se trouve à nouveau saisie de plein droit de cette demande, sans qu'il soit nécessaire de la renouveler (CE, Sect<sup>o</sup>, 07/12/1973, 2 espèces, *SCA des Nigritelles et Entreprise Fayolle*, Rec. 699 et 703, concernant des demandes d'autorisation de défrichements). Toutefois, la nouvelle décision doit être prise, après instruction, sur la base de la situation de droit et de fait existant à la date de cette nouvelle décision (CE, Sect<sup>o</sup>, 08/03/1963, *Pradel*, Rec. 145).

A titre exceptionnel, la décision d'annulation pourra comporter un effet rétroactif dans la mesure où l'administration devra reconstituer la carrière des

fonctionnaires intéressés et le fera en fonction de la situation de droit ou de fait existant antérieurement.

Pour en terminer, il convient de noter qu'il existe des dérogations au principe de la rétroactivité de l'annulation.

Il s'agit, tout d'abord, de la théorie des fonctionnaires de fait, c'est-à-dire des fonctionnaires qui ont exercé concrètement leur fonction sous le coup d'une nomination irrégulière. Dans ce cas, même après l'annulation de leur nomination, ces fonctionnaires continuent à être considérés comme ayant été légalement investis jusqu'à la date du prononcé de cette annulation.

Il s'agit, ensuite, de la règle du service fait. Selon cette règle un fonctionnaire n'est payé que s'il a effectué réellement son service. Ainsi, dans le cas d'un agent public irrégulièrement évincé, ce dernier n'a pas droit au versement rétroactif de son traitement qu'il aurait dû percevoir s'il n'avait pas été irrégulièrement évincé. Cependant, le juge administratif a reconnu dans ce cas un droit à l'agent d'obtenir des dommages-intérêts sur le fondement des troubles de toute nature dans ses conditions d'existence et de sa perte de revenus (CE, Ass, 07/04/1933, *Deberles*, Rec. 439 ou GAJA).

Il s'agit, enfin, en matière d'urbanisme, d'un problème de compétence. En effet, le juge judiciaire étant compétent pour se prononcer sur la démolition d'un ouvrage privé irrégulièrement implanté, l'annulation d'un permis de construire n'entraîne pas la démolition de l'ouvrage construit illégalement (CE, 21/06/1968, *Dame Spiagerri et D<sup>lle</sup> Courtois*, Rec. 380).

Après avoir vu les effets de l'obligation d'exécution de l'annulation d'un acte administratif unilatéral illégal sur l'ordonnement juridique, voyons maintenant les recours envisagés en cas de méconnaissance par l'administration de cette obligation.

## II – LA MECONNAISSANCE PAR L'ADMINISTRATION DE L'OBLIGATION D'EXECUTION DE L'ANNULATION.

Malgré l'obligation d'exécution qui pèse sur l'administration, il arrive des cas où l'administré a toutes les peines du monde pour exciper de son droit (par exemple, le tribunal a connu de plusieurs demandes d'un même requérant pour obtenir l'exécution d'un jugement visant à l'obtention par l'intéressé de documents administratifs). De façon plus générale, les causes d'inexécution tiennent, certes, à des comportements parfois inexcusables, mais aussi à des difficultés que l'on pourrait qualifier d'objectives. Ainsi, devant les difficultés rencontrés par les justiciables, le législateur a mis en place toute une série de

mesures dont les 2 principales figurent dans la loi du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public. et celle du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, dont les dispositions sont codifiées au sein du CJA.

De toutes ces mesures, il ressort que c'est le refus d'exécuter qui permet de mettre en oeuvre les diverses procédures pour contraindre la partie condamnée devant le juge administratif à prendre les mesures nécessaires. Lorsque cette dernière est l'administration elle-même, il est possible d'utiliser à son encontre des recours tantôt amiables ou tantôt juridictionnels.

Les recours amiables sont ceux portés devant le juge administratif dans le cadre d'une procédure précontentieuse. Au cas où celle-ci n'aboutit pas, le juge administratif ouvre une procédure juridictionnelle. Par ailleurs, il est toujours possible de s'adresser au Défenseur des droits.

Les recours juridictionnels sont ceux prévus par la loi précitée du 16 juillet 1980 pour le Conseil d'Etat et par la loi susmentionnée du 8 février pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Les dispositions de ces textes sont reprises maintenant aux articles L. 911-1 à L. 911-8 du code de justice administrative qui donnent la possibilité au juge de prononcer des injonctions (A) assorties d'astreintes (B).

#### A - L'injonction.

Il s'agit ici de veiller a priori pour le juge administratif à la bonne exécution de sa décision. C'est la possibilité pour le juge, lorsqu'une partie le lui demande, d'ordonner à l'administration, dans le dispositif même du jugement, d'adopter un comportement déterminé. Il peut s'agir d'une obligation de faire ou de ne pas faire. Il s'agit donc d'une conclusion accessoire aux conclusions en annulation.

Ainsi l'article L. 911-1 du CJA prévoit que la partie requérante peut demander au juge d'enjoindre à l'administration de prendre une mesure d'exécution dans un sens déterminé (cas de l'annulation d'une décision pour illégalité interne et lorsque l'administration est en situation de compétence liée). Quant à l'article L. 911-2, il prévoit la possibilité pour la partie requérante de demander au juge de condamner l'administration à prendre une nouvelle décision après une nouvelle instruction (cas de l'annulation d'une décision pour illégalité externe ou, seulement dans le cas d'un pouvoir discrétionnaire, pour illégalité interne). Dans les deux cas, le juge peut assortir de lui-même cette injonction d'un délai.

En outre, l'article L. 911-3 donne la possibilité au juge, s'il est saisi en ce sens, d'assortir son injonction d'une astreinte dont il fixe lui-même le montant.

### B – L'astreinte.

Mis à part lorsqu'elle est utilisée comme support à une injonction, l'astreinte est un pouvoir a posteriori du juge administratif pour faire exécuter ses propres décisions (art. L. 911-4 et L. 911-5 CJA). L'astreinte est une somme d'argent d'un montant déterminé par jour ou mois de retard, à laquelle est condamnée une personne publique qui néglige ou refuse d'exécuter une décision rendue par une juridiction administrative. Elle vient sanctionner la violation par l'administration de la chose jugée. Il s'agit ici de l'administration au sens large du terme c'est-à-dire aussi bien une personne morale de droit public qu'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public.

Si le juge se prononce sur saisine de toute personne intéressée qui n'est pas forcément une des parties au procès (CAA Paris, 28/01/2005, *Mme Nicole Le Metayer*, n° 02PA02416, AJDA n° 27/2005 p. 1524 et svtes, reconnaissant la qualité de personne intéressée à un membre d'un conseil municipal), le Conseil d'Etat a même la possibilité de se saisir d'office d'un cas d'inexécution de la chose jugée dont il serait informé (art. L. 911-5 CJA). Il faut savoir que l'astreinte n'est prononcée que si le refus d'exécution est patent, le montant variant en fonction des affaires (1.500 € paraît actuellement le montant supérieur).

Quant à la liquidation de l'astreinte (art. L. 911-8), elle est en général versée pour la plus grosse partie au budget de l'Etat et pour une infime partie au requérant (20% est un grand maximum). Toutefois, si la décision exécutable l'est dans le délai fixé par la juridiction, l'astreinte tombe (CE, 06/05/1988, *M<sup>me</sup> Leroux*, Rec. 185). Le but de la manœuvre n'étant pas de condamner une personne publique à une somme d'argent mais à ce qu'elle exécute une décision de justice ne lui étant pas favorable. En effet, l'astreinte n'est ni une amende ni une pénalité mais une incitation en vue d'obtenir l'exécution, avec une dernière chance donnée à la collectivité publique concernée d'échapper au paiement de l'astreinte si elle exécute dans le délai fixé (CE, Sect°, 17/05/1985, *Mme Menneret*, Rec. 149 ou GAJA). Cependant, lorsque l'astreinte est liquidée, même si le taux était faible au départ, la somme finale peut être élevée (TA Bastia, 12/04/2012, *Préfet de la Corse-du-Sud*, n° 1200048, concernant une liquidation d'astreinte à la somme de 88 575 € pour une contravention de grande voirie).

En pratique, il convient de noter que la procédure a du bon puisqu'il est rare que les administrations soient condamnées à une astreinte. En effet, bien souvent, elles s'exécutent avant d'être condamnées. En outre, une fois leur administration condamnée, toute personne justiciable de cette juridiction peut être condamnée par la CDBF, lorsqu'elle a commis l'infraction prévue à l'article L. 313-7 du code des juridictions financières, qui incrimine les agissements ayant entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice. Un seul mais retentissant arrêt a été rendu par la CDBF jusqu'à ce jour sur ce fondement, concernant un président de conseil régional (CDBF, 20/12/2001, *M. Janky c/ Région Guadeloupe*, Rec. 775).

\*   \*   \*  
\*   \*  
\*

Pour conclure sur le sujet, si les procédures mises en œuvre pour veiller à la bonne exécution des décisions des juridictions administratives, notamment quand elles ont pour conséquence l'annulation d'un acte administratif unilatéral, ont le mérite d'exister pour éviter les exactions, il convient de noter qu'en pratique, l'administration exécute généralement de bon gré les décisions la concernant (sur 221 582 affaires réglées en 2007 par l'ensemble des juridictions administratives, seulement 1.867 ont donné lieu à une demande d'aide à l'exécution auprès de ces mêmes juridictions, soit 0,84 %)<sup>1</sup>. Et, pour ce qui concerne le tribunal administratif de Bastia, ce dernier ouvre annuellement une dizaine de procédures juridictionnelles d'exécution, dont les 2/3 concernant le contentieux de l'annulation, ce qui représente 0,90 % des affaires jugées).

C'est donc sous cette note positive que s'achève ce rapide panorama de l'obligation d'exécution, par l'administration, de l'annulation juridictionnelle d'un acte administratif unilatéral illégal.

---

<sup>1</sup> Chiffres tirés du rapport public 2008 du Conseil d'Etat.