

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 avril 1977.

PROJET DE LOI

relatif aux **astreintes prononcées en matière administrative**

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. RAYMOND BARRE,
Premier Ministre,

PAR M. ALAIN PEYREFITTE,
Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

PAR M. CHRISTIAN BONNET,
Ministre de l'Intérieur,

ET PAR M. ROBERT BOULIN,
Ministre délégué à l'Economie et aux Finances.

(Renvoyé à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Astreintes. — *Juridictions administratives - Fonds d'action locale - Code de discipline budgétaire et financière.*

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Si, de longue date, l'Etat et les collectivités publiques ont, en France, été soumis au droit par les juridictions administratives, le contrôle qu'elles exercent comporte un point faible : à défaut de voies d'exécution forcée contre les personnes publiques, il n'est pas assuré que les décisions juridictionnelles soient toujours appliquées par elles.

Il importe de combler cette lacune de notre système juridique sans bouleverser les principes fondamentaux sur lesquels il repose.

I. — Depuis quelques années, diverses dispositions sont intervenues en ce sens.

L'article 59 du décret du 30 juillet 1963 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat a ouvert aux requérants qui n'obtiennent pas l'exécution d'un jugement rendu en leur faveur la possibilité de saisir la Commission du Rapport et des Etudes. Ces dispositions ont été étendues aux décisions des tribunaux administratifs par le décret du 28 janvier 1969.

La loi du 11 juillet 1975, qui a fixé le taux légal des intérêts par référence au taux d'escompte de la Banque de France majoré de cinq points deux mois après une décision de justice, a fortement incité les administrations à exécuter dans de brefs délais les condamnations pécuniaires prononcées contre elles.

Enfin, tout récemment, la loi du 24 décembre 1976 sur le Médiateur prévoit que celui-ci peut, en cas d'inexécution d'un jugement, enjoindre à l'organisme mis en cause de s'y conformer dans le délai qu'il fixe. Si cette injonction n'est pas suivie d'effet, l'inexécution est relevée dans un rapport spécial du Médiateur publié au *Journal officiel*.

Si l'on ajoute à ces mesures la décision prise par le Gouvernement de publier, à partir de 1976, la partie du rapport du Conseil d'Etat relative aux suites données aux décisions juridictionnelles, on peut croire qu'elles constituent dans leur ensemble un dispositif

suffisant. Or, force est de constater qu'un doute continue d'exister sur le comportement des administrations condamnées.

Le faible nombre de cas d'inexécution officiellement relevé ne saurait à lui seul dissiper un tel doute. Les recensements auxquels il a été procédé se fondent en effet sur le nombre de réclamations adressées à la Commission du Rapport et des Etudes. Or, il n'est pas certain que les victimes de l'inexécution ou du retard à l'exécution de jugements saisissent toutes cette commission. Il est frappant de constater que la publication, en 1974, d'un guide du justiciable devant les juridictions administratives a eu pour effet de quadrupler le nombre des réclamations. On peut craindre qu'une information plus large ne révèle que les cas d'inexécution sont bien plus nombreux que ceux — de l'ordre d'une centaine par an — qui sont signalés actuellement à la commission du rapport et des études.

En tout état de cause, il est choquant que les administrations publiques refusent de se plier aux décisions juridictionnelles ou tardent à le faire, même si une très petite proportion d'entre elles sont ainsi méconnues. Le juge administratif a constamment perfectionné son contrôle : il importe de prolonger son œuvre en éliminant tout ce qui peut affaiblir la portée de ses arrêts, et, par contre-coup, l'importance du rôle préventif qu'il joue.

Or, l'un des moyens employé traditionnellement par les juridictions pour amener les justiciables à remplir leurs obligations de faire, de donner ou de payer est de leur adresser des injonctions assorties d'astreintes. Dès l'époque classique du contentieux administratif, certains auteurs avaient observé que le Conseil d'Etat pourrait, lui aussi, utiliser par voie jurisprudentielle ce procédé. Et en effet, l'astreinte ne contrevient à aucun principe général du droit public. D'une part, elle n'est pas une voie d'exécution et ne comporte donc aucune infraction à la règle selon laquelle il n'existe pas d'exécution forcée contre l'administration. L'astreinte n'en devient pas pour autant inutile car si elle ne s'analyse pas comme une contrainte, elle reste un moyen de pression. D'un autre côté, le principe de séparation du juge et de l'administration, le plus souvent invoqué à l'encontre de l'astreinte en droit public, garde toute sa valeur mais n'empêche pas le juge administratif de donner des directives, dans certains types de contentieux, ou encore au cours de l'instruction des affaires, à l'administration. De toute manière, ce principe doit céder devant la nécessité d'assurer le respect de la chose jugée.

II. — Le mécanisme des astreintes établi par le présent projet de loi comporte des caractéristiques dont certaines sont originales par rapport aux règles du droit privé telles qu'elles sont posées par la loi du 5 juillet 1972.

Selon cette loi, les tribunaux peuvent ordonner une astreinte pour assurer l'exécution de leurs décisions au moment même où ils prennent ces décisions. En droit public au contraire, il paraît préférable d'intervenir en deux temps. Le Conseil d'Etat ne prononcera une astreinte que lorsqu'il aura constaté l'inexécution et dans la mesure où il n'auront pu y remédier par la persuasion.

D'autre part, il n'est pas nécessaire de prévoir, comme le fait la loi de 1972, une astreinte définitive à côté de l'astreinte provisoire. Il s'agit de faire pression sur l'Etat et les collectivités publiques en vue de parvenir à un résultat : or, on s'apercevra que dans nombre de cas l'inexécution s'explique non pas par la malveillance ou l'inertie, mais par des motifs qui peuvent se rattacher à l'intérêt général, même si, en réalité, l'intérêt général supérieur veut que les jugements soient exécutés. Il y aura donc lieu souvent, au stade de la liquidation, de tenir compte de l'ensemble des circonstances qui ont entouré le retard ou l'inexécution. Seule l'astreinte provisoire permet cette appréciation.

Le projet de loi se sépare encore des règles du droit privé dans la mesure où l'astreinte ne bénéficie pas nécessairement à la victime de l'inexécution. Compte tenu de la nécessité de prévoir des montants élevés pour exercer une réelle incitation sur l'Etat et les autres collectivités publiques, la personne qui a obtenu qu'elle soit prononcée pourrait, si elle en recevait intégralement le produit, se procurer un enrichissement indu. Il appartiendra donc au juge administratif, compte tenu de la nature de la faute commise par la collectivité publique en cause, de fixer la part de l'astreinte qui sera versée au requérant, indépendamment des dommages et intérêts qui pourraient lui être dus. Le surplus bénéficiera au Fonds d'action locale : ce choix se justifie par le fait que le versement au budget général n'aurait pas le caractère d'une sanction pour l'Etat, tandis qu'il pénaliserait à l'excès les collectivités locales.

Le projet prévoit enfin que les personnes dont les agissements auront entraîné la condamnation d'une collectivité publique au paiement d'astreintes seront justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière.

PROJET DE LOI

Le Premier Ministre,

Sur le rapport du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, du
Ministre de l'Intérieur et du Ministre délégué à l'Economie et aux
Finances,

Vu l'article 39 de la Constitution.

Décète :

Le présent projet de loi, délibéré en Conseil des Ministres
après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le Garde
des Sceaux, Ministre de la Justice, qui est chargé d'en exposer les
motifs et d'en soutenir la discussion.

Article Premier.

En cas d'inexécution d'une décision rendue par une juridiction
administrative le Conseil d'Etat peut prononcer une astreinte contre
les personnes morales de droit public pour assurer l'exécution de
cette décision.

Art. 2.

L'astreinte est toujours provisoire. Elle peut être modérée ou
supprimée même en cas d'inexécution constatée.

Art. 3.

En cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive,
le Conseil d'Etat procède à la liquidation de l'astreinte qu'il avait
prononcée.

Le Conseil d'Etat fixe la part de l'astreinte qui sera versée au
requérant indépendamment des dommages et intérêts qui peuvent lui
être dus.

Art. 4.

Les pouvoirs attribués au Conseil d'Etat par les articles 1 et 3 de la présente loi peuvent être exercés par le président de la section du contentieux.

Art. 5.

La part du produit des astreintes qui n'est pas versée au requérant bénéficie au Fonds d'action locale.

Art. 6.

Il est inséré dans la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 relative à la Cour de discipline budgétaire et financière modifiée et complétée notamment par la loi n° 71-564 du 13 juillet 1971 un article 6 bis ainsi rédigé :

« Toute personne mentionnée à l'article 1^{er} ci-dessus, dont les agissements auront entraîné la condamnation par le Conseil d'Etat d'une personne morale de droit public au paiement d'astreintes en raison du retard à l'exécution d'une décision de justice, sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 500 F et dont le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date où la décision de justice aurait dû recevoir exécution. »

Art. 7.

Les modalités d'application de la présente loi seront fixées par un décret en Conseil d'Etat.

Fait à Paris, le 27 avril 1977.

Signé : RAYMOND BARRE.

Par le Premier Ministre,

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

Signé : ALAIN PEYREFITTE.

Le Ministre de l'Intérieur,

Signé : CHRISTIAN BONNET.

Le Ministre délégué à l'Economie et aux Finances,

Signé : ROBERT BOULIN.