

N° 184

---

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1988 -1989

---

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 22 décembre 1988.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 janvier 1989.

## PROPOSITION DE LOI

*relative à l'exécution des décisions des juridictions administratives*

PRÉSENTÉE

Par M. Jacques LARCHÉ

Sénateur.

(Renvoyée 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.)

---

**Justice.** — *Conseil d'Etat - Tribunaux administratifs - Sursis à exécution - Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.*

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les réactions à la lenteur de la justice administrative et à l'inertie que manifeste l'administration pour exécuter certaines décisions du juge sont de plus en plus vives.

Les justiciables sont en effet de plus en plus nombreux à considérer qu'il est anormal, dans un Etat de droit, de devoir attendre en moyenne deux ans, et même parfois deux ans et demi, pour obtenir une décision d'un tribunal administratif. Cette situation est d'autant plus mal ressentie que la procédure d'appel au Conseil d'Etat n'est guère plus rapide : seulement 18 % des affaires sont traitées en moins d'un an et 35 % ne le sont qu'au terme de trois ans de procédure. En conséquence, il n'est pas rare que de tels délais soient assimilés à des dénis de justice.

De plus, les justiciables estiment, à juste titre, qu'il est inadmissible que, dans un nombre non négligeable de cas, l'administration n'exécute pas ou ne se plie que très tardivement aux décisions du juge administratif. Faut-il rappeler que 660 nouveaux dossiers relatifs à l'inexécution de jugements ont été portés à la connaissance de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat en 1987 ?

Ces constats ne sont certes pas nouveaux et depuis plusieurs années une réflexion sur ces problèmes s'est amorcée. Elle a conduit à l'adoption de réformes touchant à l'organisation et à la procédure devant les juridictions administratives.

La principale modification résulte de l'adoption de la loi n° 87-1227 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif et créant des cours administratives d'appel. Il est en effet apparu que la création d'un nouveau degré de juridiction chargé de traiter en appel des décisions des tribunaux administratifs à l'exception de ceux portant sur les recours en appréciation de légalité, sur les litiges relatifs aux élections municipales et cantonales, et sur les recours pour excès de pouvoir formés contre des actes réglementaires, serait de nature à décharger le Conseil d'Etat. Cette réforme entrera en application à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1989 et les textes d'application nécessaires à sa mise en œuvre, portant sur la détermination du nombre des cours, leur compétence territoriale, le statut de leurs membres sont parus. Par ailleurs, une dotation spéciale de 15,5 millions a été inscrite au budget de 1989 pour financer l'installation de ces cours administratives d'appel.

Pour les autres juridictions administratives, il faut regretter que les déclarations de principe n'aient pas été accompagnées d'une augmentation sensible des crédits permettant de traiter dans de bonnes conditions les nouvelles affaires et de résorber le stock des 109 213 dossiers en instance devant les tribunaux administratifs, et des 25 392 affaires pendantes devant le Conseil d'Etat.

Cependant, les conditions de règlement des affaires devraient être affectées dans un sens positif par la réforme récente intervenue en matière de procédures d'urgence devant la juridiction administrative.

Il existe désormais en application d'un décret du 2 septembre 1988 trois procédures de référé :

— selon l'article 102 du code des tribunaux administratifs, le président de tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel peut prescrire toute mesure utile d'expertise ou d'instruction *sans condition d'urgence* ;

— selon l'article 102-1 du même code, le président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel peut *accorder une provision au créancier qui a introduit un recours* ;

— enfin, selon l'article 102-2, le président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel peut ordonner toutes mesures utiles sans faire préjudice au principal et sans faire obstacle à l'exécution de toute décision administrative.

En ce qui concerne l'exécution des décisions de justice, il convient de regretter l'utilisation timide qui a été faite des dispositions de la loi du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative. Ce texte n'a été utilisé pour la première fois à l'encontre d'une collectivité territoriale qu'en 1985 (Mme Menneret) et le 15 octobre 1986 contre l'Etat (Mme Leroux).

En revanche, il convient de se féliciter qu'en application de l'article 90 de la loi du 30 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social, le juge administratif puisse également condamner à une astreinte les personnes privées chargées d'un service public.

Cette modification a permis de constater que le Gouvernement semble se préoccuper de résoudre les difficultés rencontrées pour assurer la bonne exécution de la justice administrative. Ainsi, une circulaire publiée au *Journal officiel* du 15 octobre 1988 est venue rappeler que « *le respect des décisions de justice est une exigence fondamentale de la République* ». Ce texte mentionne par ailleurs que « *tout défaut d'exécution, tout retard pris à l'exécution, toute exécution incomplète ou incorrecte pour une collectivité publique d'une décision de la justice administrative sont des offenses à l'état de droit* ».

Ce rappel à l'ordre très ferme s'est accompagné de recommandations non moins claires sur la nécessité pour l'administration de n'inter-

jeter appel que lorsqu'il existe une probabilité sérieuse de succès et lorsqu'il existe une atteinte réelle portée par le jugement attaqué à des intérêts matériels et moraux de l'Etat.

L'ensemble de ces dispositions manifestent donc le souci très affirmé de parvenir à un meilleur fonctionnement de la justice administrative.

Or, ce but ne semble pas pouvoir être atteint sans que soient modifiées certaines dispositions relatives à la procédure appliquée devant le juge administratif. Certes, l'essentiel de ces dispositions relève du domaine du décret. Néanmoins, il est désormais clair que les dispositions relatives au sursis à exécution constituent depuis la décision du Conseil constitutionnel n° 86-224 du 23 janvier 1987 sur le Conseil de la concurrence une garantie essentielle des droits de la défense et participent à ce titre du domaine législatif.

La présente proposition de loi modifie les règles du sursis à exécution administratif sur plusieurs points. S'inspirant de certaines dispositions figurant dans la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et dans la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, il vous est proposé de prévoir que le sursis à exécution d'une décision est accordé de droit quelle que soit la juridiction administrative devant laquelle il est demandé lorsque la requête présentée au juge soulève un moyen sérieux et de nature à justifier l'annulation de la décision. A cette fin, il vous est suggéré de modifier, d'une part, le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel et, d'autre part, l'ordonnance de 1945 sur le Conseil d'Etat.

Par ailleurs, les décisions de sursis à exécution prises par les tribunaux administratifs pouvant faire l'objet d'un appel devant le Conseil d'Etat examiné dans des conditions très rapides, il vous est proposé de supprimer les dispositions selon lesquelles le président de la section du contentieux, ou le conseiller d'Etat qu'il désigne à cette fin, peut, à titre conservatoire, suspendre seul les effets de la mesure de sursis. Il convient en effet qu'une décision de cette importance et remettant en cause une décision collégiale ne soit pas prise par une seule personne.

Enfin, il est temps de doter la juridiction administrative des moyens réels lui permettant d'obtenir l'application de ses décisions. Il vous est proposé, comme cela existe pour le juge civil, que le juge administratif puisse prononcer des injonctions à l'égard de l'administration.

Ce pouvoir que le juge, en vertu de sa seule jurisprudence, a toujours refusé d'exercer, serait inséré dans le cadre des dispositions de la loi de 1980 précitée sur l'exécution des décisions de justice et sur les astreintes. Ainsi la juridiction administrative pourrait, selon la gravité du manquement, soit prononcer une astreinte soit prononcer une injonc-

tion. Dans ce dernier cas, la décision ainsi prise serait nécessairement toujours collégiale.

Les modifications qui vous sont proposées devraient permettre d'améliorer le fonctionnement de la justice administrative. Elles sont de nature à mieux faire respecter les droits du justiciable et à mettre en application le principe de l'autorité de la chose jugée.

Cette réforme n'exclut pas que d'autres modifications, relevant du domaine réglementaire, et, touchant à la réalité du caractère contradictoire de la procédure, notamment, soient prises dans les meilleurs délais.

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

Après l'article L 8 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, il est inséré un article L 8-1 ainsi rédigé :

« *Art. L 8-1.* Le tribunal administratif est tenu d'accorder le sursis à exécution d'une décision si la requête soulève un moyen sérieux et de nature à justifier l'annulation de ladite décision. »

### Art. 2.

L'article 48 de l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 sur le Conseil d'Etat est complété comme suit :

« Le Conseil d'Etat est tenu d'accorder le sursis à exécution d'une décision si la requête soulève un moyen sérieux et de nature à justifier l'annulation de ladite décision. »

### Art. 3.

La dernière phrase de l'article 9 du décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 est abrogé.

### Art. 4.

Le deuxième alinéa de l'article 23 du décret n° 53-1169 du 28 novembre 1953 est abrogé.

Art. 5.

I. Il est inséré après l'article 5 de 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 morales de droit public, un article 5 bis ainsi rédigé :

« *Art. 5 bis* — En cas d'inexécution d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée, le tribunal administratif, la cour administrative d'appel, le Conseil d'Etat peuvent respectivement ordonner aux personnes morales de droit public ou aux personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public de prendre les mesures propres à assurer l'exécution de la décision. Il peuvent fixer, le cas échéant sous astreinte, les délais dans lesquels la décision doit être exécutée. »

II. Le début de l'article 6 de la loi n° 80-539 du 16 juillet précitée est complété comme suit : « sauf en matière d'injonction,... (le reste sans changement) ».

III. L'intitulé de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 précitée est rédigé comme suit : « Loi n° 80-539 relative à l'exécution des jugements de la juridiction administrative ».