

1 Réflexions de deux praticiens sur l'effet utile des décisions de justice administrative

L'exécution des décisions de justice administrative : une gageure dommageable à l'État de droit ?



Delphine KRZISCH,
avocate associée du cabinet Grapho Avocats AARPI



Léonard BALME LEYGUES,
avocat associé du cabinet Grapho Avocats AARPI

L'exécution par l'Administration des décisions de justice administrative est une question quotidiennement posée dans les prétoires de la juridiction administrative.

Alors que le juge administratif dispose de nombreux outils pour rendre des décisions utiles, c'est-à-dire efficaces, pour les justiciables, parmi lesquels l'injonction et l'astreinte, ces pouvoirs ne sont que très rarement utilisés.

Et les outils coercitifs pour contraindre l'Administration, souvent réticente à revenir sur ses propres décisions, à s'exécuter, comme la procédure juridictionnelle de demande d'exécution de l'article L. 911-4 du Code de justice administrative (CJA), restent faibles. De fait, de nombreuses décisions de justice administrative perdent leur caractère exécutoire, posant la question très délicate de la confiance des justiciables en la justice administrative.

1 - Par trois fois, le Conseil d'État a été saisi de la question du respect par le Gouvernement de ses engagements de réduction des gaz à effets de serre dans l'affaire Commune de Grande-Synthe¹.

Après avoir sursis à statuer pour qu'il soit procédé à un supplément d'instruction (première décision), le Conseil d'État a enjoint au Premier ministre « de prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national afin d'assurer sa compatibilité avec les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixés », sans prononcer d'astreinte (deuxième décision).

Puis, après avoir constaté que sa propre décision du 1^{er} juillet 2021 ne pouvait être « regardée comme complètement exécutée », le Conseil d'État a enjoint « à la Première ministre de prendre toutes mesures supplémentaires utiles pour assurer la cohérence du rythme de diminution des émissions de gaz à effet de serre avec la trajectoire de réduction de ces émissions ». Une astreinte n'a toutefois pas été considérée comme nécessaire.

C'est pourtant la troisième décision du Conseil d'État sur cette affaire. Elle est datée du 10 mai 2023.

L'affaire Grande Synthe est symbolique par les enjeux qu'elle porte. Elle est aussi symptomatique des difficultés que les justiciables rencontrent dans l'exécution d'une décision de justice administrative qui leur donne raison.

Un autre exemple de défaillance d'exécution a été mis en lumière par la Cour des comptes par un arrêt du 31 mai 2023, par lequel elle a condamné l'ancien maire de la commune d'Ajaccio à une amende de 10 000 euros, en raison de l'inexécution chronique de plusieurs décisions de justice plus de 17 ans après la date de la première décision rendue. Le déroulé des faits, relatifs à une fonc-

tionnaire illégalement évincée et à sa réintégration illustre à la perfection des difficultés rencontrées par les justiciables pour donner un effet utile aux décisions de justice qui leur sont favorables.

Le sujet est d'actualité et au cœur du fonctionnement de la justice administrative et depuis longtemps. Le problème semble s'être amplifié et représente un nombre non négligeable de procédures pendantes devant les juridictions administratives : le nombre de requêtes tendant à l'exécution des décisions de justice était de 1 800 en 2007², il a plus que doublé aujourd'hui : le Conseil d'État dénombre ainsi 4 487 demandes d'exécution, soit une augmentation de plus de 23 % entre 2020 et 2021³.

Le présent article est tiré de la pratique et des réflexions de deux avocats praticiens du droit administratif et de la juridiction administrative.

1. Des outils d'ores et déjà à disposition du juge administratif pour donner un effet utile à ses décisions

2 - Le sujet n'est pas neuf. Déjà en 1995, s'agissant de la mauvaise exécution des décisions de condamnations pécuniaires, le président Jean-Paul Costa dénombreait quatre causes d'inexécution des décisions de justice : « parfois la mauvais volonté délibérée », « d'autres fois la complexité inhérente à l'exécution », « parfois encore les contraintes financières ou budgétaires » et enfin

1. CE, 19 nov. 2020, n° 427301 : *JurisData* n° 2020-018732 ; *Dr. adm.* 2021, comm. 14, note J.-Ch. Rotoullié. – CE, 1^{er} juill. 2021, n° 427301 : *Dr. adm.* 2021, alerte 123, A. Courrèges. – CE, 10 mai 2023, n° 467982 : *Dr. adm.* 2023, chron. 5, § 9, S. Hourson et A. Meynaud-Zeroual.

2. CE, *Rapport public*, 2008, n° 59, p. 157 et s.

3. *Rapport* « Activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives » de 2021.