

SOMMAIRE

I. -- LA FICTION DE L'EXÉCUTION SPONTANÉE DE L'ACTE ADMINISTRATIF

II. - LE REFUS RELATIF DES AUXILIAIRES NATURELS D'EXÉCUTION

III. - LE REFUS SAUF EXCEPTIONS DU JUGE ADMINISTRATIF

IV. - LE JUGE CIVIL, SUBSTITUT DE L'EXÉCUTION DE L'ACTE ADMINISTRATIF ?

Universitaires, magistrats et praticiens se félicitent ces derniers temps à juste titre de l'efficience ou à tout le moins de l'amélioration des voies d'exécution des jugements et arrêts de la juridiction administrative.

Mais il existe une question préalable à celle de l'exécution des décisions de justice administrative, celle de l'exécution des décisions administratives elles-mêmes. Cette question préalable, personne ne se la pose.

Car c'est un lieu commun de dire que l'acte administratif s'exécute lui-même, parce qu'il est exécutoire. C'est le fameux « privilège du préalable » énoncé par Hauriou et repris depuis comme litanie par tous.

L'assertion d'une exécution allant de soi relève de la fiction, à raison du refus relatif des auxiliaires « naturels » d'exécution de l'acte administratif, amenant paradoxalement le juge judiciaire à jouer un rôle de substitut.

I. -- LA FICTION DE L'EXÉCUTION SPONTANÉE DE L'ACTE ADMINISTRATIF

Comme annoncé, l'exécution spontanée a été consacrée en doctrine par Maurice Hauriou qui rappelait que « la décision exécutoire est toute déclaration de volonté (...) dans une forme qui entraîne l'exécution d'office. »² Tous les bons auteurs rappellent depuis la caractéristique première de l'acte : celle de s'exécuter. Ainsi le Professeur Chapus évoque même la force (« L'expression (décision exécutoire) signifie que l'Administration peut assurer l'exécution de la décision manu militari »³) tandis que le Professeur Delvolvé semble même ajouter à ce possible recours à la force une sorte d'exécution en soi : « exécution en obligeant ses destinataires à s'y conformer et 1...1 comporte déjà l'exécution en entraînant par elle-même, dès son adoption, le résultat qu'elle commande »⁴.

De fait, sur un plan juridique, l'obligation de se conformer à un acte trouve un fondement constitutionnel avec l'article 7 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui dispose que « tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la loi, doit obéir à l'instant ; il se rend coupable par la résistance ». Cette rébellion est même théoriquement pénalement réprimée par l'article 433-6 du Code pénal, qui punit « le fait d'opposer une résistance violente à une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public agissant, dans l'exercice de ses fonctions, pour l'exécution des lois, des ordres de l'autorité publique, des décisions ou mandats de justice. » Cette double justification constitutionnelle et pénale du privilège du préalable cache une réalité plus naïve : parce qu'il est exclusif du recours à la contrainte ou à la force publique, le privilège du préalable suppose l'obéissance des destinataires d'un acte. Le fait n'est pas nouveau, comme le soulevait Jean Romieu, dans ses conclusions sur l'affaire Société immobilière de Saint-Just, « si les citoyens n'obtempèrent pas volontairement au commandement qui est obligatoire pour eux, comment assurera-t-on l'exécution matérielle des actes de puissance publique ? »⁵

Le privilège du préalable est -- comme beaucoup d'autres concepts essentiels -- une fiction juridique qui ne vaut que si l'on y croit et qui trouve en effet ses limites dans le refus d'exécution. Cette difficulté est rarement dénoncée, alors qu'elle semble frapper de plus en plus les autorités publiques en peine d'exécution de leurs actes⁶. Elle touche naturellement les autorités locales décentralisées, dépourvues de moyen direct de coercition. Ainsi d'un maire prenant un arrêté mettant en demeure des personnes privées de quitter un camping sauvage et une habitation légère de loisirs sur propriété privée consentante mais dangereuse et gênante pour le voisinage, et n'arrivant pas à la faire exécuter. Elle peut aussi toucher l'État lui-même : quasiment aucune exécution des arrêtés de reconduite notifiés par voie postale, 33 % d'exécution quand l'arrêté fait suite à une condamnation comme complément de peine de prison, 50 % quand il est consécutif à une interpellation et 62 % d'exécution en matière d'arrêtés d'expulsion. Parfois même, malgré une apparente facilité, l'État et ses partenaires sont désarmés devant un simple refus : un arrêté conjoint d'un Président de Conseil général et d'un Préfet fermant un établissement logeant illégalement des personnes âgées ne peut être exécuté ; comment forcer concrètement l'hébergeant à fermer ? L'acte ne s'exécutant spontanément que dans la théorie, au niveau de l'effet juridique, l'Administration décisionnelle recherchera, pour éviter la voie de fait, des auxiliaires d'exécution.

II. -- LE REFUS RELATIF DES AUXILIAIRES NATURELS D'EXÉCUTION

L'on pourrait penser que les premiers agents d'exécution puissent être les services de la police administrative, c'est-à-dire le garde champêtre en milieu rural ou la police municipale, dans les communes qui en sont dotées. Mais comme on le sait les agents de police administrative ne sont pas habilités à sanctionner ou assurer l'exécution des lois, des règlements ou des dispositions individuelles. Leur fonction s'arrête en effet à une dimension préventive. En outre et surtout l'autorité de police administrative est incompétente dans notre cas d'espèce : dans l'hypothèse de refus d'exécution par le citoyen d'un acte administratif, l'infraction de l'article 433-6 du Code pénal précitée est caractérisée et la police administrative prend fin à l'instant. Le critère de « l'infraction déterminée »⁷ est incontournable et la police administrative ne peut pas franchir le pas. Certes, dans l'hypothèse de la police nationale, les personnes de police judiciaire et de police administrative étant les mêmes, on pourrait supposer que l'agent de police administrative se transforme pour les besoins de la cause en agent de police judiciaire, l'infraction étant constituée, mais sur quel ordre du Procureur ?

En tous les cas s'agissant de la police municipale, la question ne se pose même pas. La police administrative n'a donc pas les moyens de l'exécution forcée de l'acte administratif. Le Maire aura alors la tentation de se tourner vers la police judiciaire qui elle a les moyens de cette exécution forcée. Mais ni le Maire, ni le Préfet n'ont la maîtrise de ces services de police judiciaire lorsqu'il s'agit d'attenter à la propriété ou à la liberté ce qui est nécessairement le cas en matière d'exécution forcée d'un acte. En effet, en vertu des articles 12 et suivants du Code pénal, « La police judiciaire est exercée, sous la direction du procureur de la République, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés au présent titre », et l'exécution de l'acte administratif passe par le procureur de la République. Or la pratique révèle que les Procureurs répugnent et surtout sont submergés de ce type de demande d'exécution. Cela ne devrait pas être car l'article R. 610-5 du Code pénal sanctionne « la violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police ». Et cet article ne concerne pas que les manquements aux mesures de police administrative générale. Il est aussi applicable sans qu'il y ait lieu de distinguer selon l'origine des pouvoirs de police⁸. D'une manière plus générale encore, l'article R. 433-6 du Code pénal relatif à la résistance violente à l'exécution suffit à justifier l'intervention forcée des services sous l'autorité du Procureur.

Or il n'existe pas réellement -- hormis l'hypothèse de la responsabilité de l'État pour faute lourde -- de sanction à l'inaction de l'autorité de police judiciaire.

La tentation naturelle de l'Administration sera donc de se tourner vers son juge naturel, à savoir le juge administratif.

III. -- LE REFUS SAUF EXCEPTIONS DU JUGE ADMINISTRATIF

Conformément à une jurisprudence ancienne mais confirmée, l'Administration n'a pas la possibilité de renoncer au privilège du préalable et de saisir le juge pour qu'il prononce à sa place des mesures d'exécution qu'elle pourrait elle-même édicter⁹. Dans cette logique, un maire ne peut par exemple pas solliciter l'expulsion par le juge administratif d'occupants sans titre du domaine public alors que ses attributions au titre de la police administrative lui permettent de garantir l'ordre public « Considérant que (...), il appartenait au maire de Castres, chargé de la police municipale, de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la sécurité et la salubrité et le bon ordre de l'aire de stationnement qu'il a créée, notamment en expulsant les contrevenants »¹⁰. Il existe il est vrai des exceptions à cette interdiction, en matière de protection du domaine public¹¹, en matière de péril ordinaire¹², ou le recouvrement forcé de créance, à certaines conditions¹³. En tous les cas, la relative lenteur du juge administratif dans une procédure de fond enlèverait toute efficacité à la saisine de la formation collégiale pour obtenir l'exécution d'un acte administratif.

Plus efficace pourrait être le référé « mesures utiles », en application de l'article L. 521-3 du Code de justice administrative, ou « en cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative ». Sur le principe et sous certaines conditions, cette procédure peut être utilisée pour assurer l'exécution d'un acte. Il en est ainsi pour des décisions d'un établissement public industriel et commercial, en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires lui conférant une force exécutoire¹⁴ ou pour l'expulsion d'occupants sans titre du domaine public¹⁵ ou encore pour expulser d'un local administratif un ancien concessionnaire¹⁶, ou enfin quand la sécurité est en cause¹⁷. Mais ce sont là à notre sens des situations exceptionnelles liées soit à l'impossibilité pour le demandeur de procéder lui-même à l'exécution, soit au régime spécifique de la domanialité publique, soit encore à raison de la sécurité publique en cause.

Hors ces hypothèses, pour les autorités administratives non dépourvues de réel pouvoir de police, cas quasi-systématique pour les maires par exemple, il existe une condition du référé « mesures utiles », c'est qu'outre le fait qu'elle ne doit pas faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative, la mesure doit d'abord être « utile ». Or utile elle ne sera pas puisque l'acte administratif s'exécute lui-même¹⁸ !

Le juge des référés administratifs risquera donc le plus souvent de refuser !

IV. -- LE JUGE CIVIL, SUBSTITUT DE L'EXÉCUTION DE L'ACTE ADMINISTRATIF ?

On écartera le juge pénal pour la pratique évoquée en matière de refus de police judiciaire et pour les mêmes causes et mêmes effets relevés à l'égard du juge administratif de fond à raison des délais des instances, sans intérêt en matière d'exécution. La même objection pourrait être faite à propos du juge civil si ce dernier ne connaissait une procédure d'urgence redoutablement efficace, celle du référé.

Ainsi, paradoxalement, c'est par le biais d'une procédure incidente, celle du référé que le juge civil va pouvoir aider l'Administration. L'action civile prend en effet parfois la forme d'une action en référé au titre de l'article 809 du Code de procédure civile qui prévoit le prononcé de mesures conservatoires ou de remise en état pour prévenir un dommage imminent ou faire cesser un trouble

manifestement illicite.

Cette hypothèse peut se rencontrer, quel que soit le demandeur¹⁹ et semble entrer dans la pratique des administrations qui préfèrent le choix d'une action en référé devant le président du tribunal de grande instance pour imposer par exemple la fermeture d'une exploitation, c'est-à-dire en réalité pour faire exécuter l'acte de fermeture²⁰.

En résumé, pour reprendre l'exemple de notre arrêté municipal en mal d'exécution, le garde champêtre ne pouvant assurer matériellement (faute de moyens) et juridiquement (faute de compétence en matière de police judiciaire) l'exécution forcée en cas de refus d'exécution, la police judiciaire refusant d'agir, sans ordre du Procureur, le Procureur refusant sans infraction pénale autre que le refus d'exécuter, le Juge administratif refusant faute d'objet, le juge des référés administratifs aussi, faute de mesures « utiles » à raison du caractère exécutoire en soi, seul le juge civil des référés civils acceptera de donner effet à l'acte administratif. On serait tenté alors de se demander si le Juge judiciaire, en sa forme de juge des référés civils, ne serait pas le juge naturel, ou à tout le moins efficient de l'exécution de l'acte administratif ? Ainsi en toute logique, l'autorité investie d'un pouvoir d'exécution d'office ne devrait pas renoncer à sa prérogative pour opter pour une voie d'exécution juridictionnelle.

Pour des raisons touchant à des considérations d'opportunité et de politique locale, elle préférera fréquemment solliciter une mesure d'exécution judiciaire et renoncer à une action forcée. Or ce principe d'une action de l'Administration devant le juge civil aux fins d'exécution d'un acte devrait être normalement écarté au nom du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires. On sait que le Conseil d'État donc exige qu'une loi habilite explicitement l'Administration à recourir au juge civil pour exécuter l'un de ses actes²¹. Plus généralement, la règle est l'interdiction absolue, annoncée par l'Edit de Saint Germain de 1641, et affirmée par l'article 13 de la loi des 16 et 24 août 1790. Sa formulation célèbre dans le décret du 16 fructidor an III confirme le principe de séparation en affirmant, dans un article unique, que défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient, avec peine de droit ».

Ainsi l'exécution réelle d'un acte administratif passerait parfois par la nécessaire et préalable violation du sacro-saint principe de séparation des autorités administratives et judiciaires. En d'autres termes, l'efficacité in concreto d'une mesure de police locale passe parfois par la violation d'un principe constitutionnel (la séparation des autorités) et la négation d'une univocité doctrinale (le privilège du préalable). La pratique est à ce prix.

Manuel GROS

Professeur à la Faculté des sciences politiques de Lille 2

- 1- Institut de recherche en droit public de l'Université de Lille 2.
- 2- M. HAURIOU, Précis de droit administratif, I le édition, p. 358.
- 3- R. CHAPUS, Droit administratif général, tome 1, 7e édition, Montchrestien.
- 4- P. DELVOLVE, « L'acte administratif », Rép. Contentieux administratif Dalloz, n° 43.
- 5- T. confl., 2 déc. 1902, Rec. CE, p. 13, S. 1904, 3, p. 17, note M. Hauriou.
- 6- On citera tout de même un numéro spécial de P AJDA, « Puissance publique ou impuissance publique ? Une réévaluation des pouvoirs et procédures régaliens », n° spécial, 1999 ou un rapport en matière de droit des étrangers : « Mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration », La Documentation Française, 1997, p. 99.
- 7- R. CHAPUS, Droit administratif général, tome 1, Montchrestien, 5e éd., p. 505.

- 8- Cass. crim. 14 mars 1989, Bull. crim., n° 127, CJEG 1990, p. 17, note P. Roman.
- 9- CE, 30 mai 1913, préfet Eure, Rec. CE, p. 583, S. 1915, 3, p. 9, note M. Hauriou. CE, sect., 13 juill. 1956, OPHLM dpt Seine, Rec. CE, p.338.
- 10- CE, 20 janv. 1989, Cne Castres, Juris-Data, n° 1989-640543, Dr. adm. 1989, comm. n° 126.
- 11- « L'autorité administrative ne peut, sauf urgence ou en application de textes législatifs particuliers l'y habilitant, agir d'office pour prendre ou reprendre possession d'une parcelle du domaine public sans avoir, au préalable, obtenu du juge compétent une décision enjoignant à l'occupant de vider les lieux » (T. confl., 24 févr. 1992, Couach, Rec. CE, p. 479, AJDA 1992, p. 327, chron. Maugüé et Schwartz, JCP G 1993, II, 21984, note Lavialle, LPA, 26 juin 1992, p. 31, chron. Célérier.) Même position du Conseil d'État (CE, 11 mars 1998, min. Int. d'Auger, JCP G 1998, IV, p. 118).
- 12- En ce domaine le Maire ne peut utiliser ses pouvoirs de police générale (CE, 26 sept 2001, Westerloppe, Juris-Data, n° 2001-062921).
- 13- En principe, une personne publique ne peut pas saisir le juge des référés pour demander la provision d'une créance qui n'est pas « sérieusement contestable » (C. just. adm., art. R. 541-1). Il en va autrement si une personne publique ne dispose pas des moyens contraignants de la comptabilité publique (titres exécutoires), le juge des référés peut alors assurer un recouvrement forcé de la créance (CE, ass., 1^{er} mars 1991, Sté de bourses françaises, RFDA 1991, p. 628, concl. de Saint-Pulgent, AJDA 1991 p. 362, Schwartz et Maugüé, pour le Conseil des bourses de valeurs).
- 14- CE, sect., 9 juill. 1997, Agence nat. pour participation employeurs effort de construction, AJDA 1997, p. 701, concl. Arrighi de Casanova, LPA 1998, n° 32, p. 9, note Trobo, Gaz. Pal. 1999, 1, p. 25.
- 15- CE, ass., 3 mars 1978, Lecoq, Rec. CE, p. 116 ; CE, 16 mai 2003, SARL !coma-tex, req. n°49880, Dr. adm. 2003, comm. 149 ; CE, 26 juin 2002, Everaert, req. n° 231807 ; CE, 30 sept. 2002, Laffrechine, req. n° 238682 ; CAA Bordeaux, 7 juill. 1998, Cne Limoges, req. n°97BX01926 ; T. confl., 7 juill. 1975, Debans, Rec. CE, p. 797 ; T. confl., 28 févr. 1977, Cne Chamonix, req. n° 2049.
- 16- CE, 19 févr. 1982, SA Trouville Balnéaire, req. n° 22888, Rec. CE, p. 618 et 713 ; CE, 18 mai 1988, Sté Les téléphériques du Massif du Mont-Blanc c/ Ville Saint-Gervais, Dr. adm. 1988, comm. n° 385, D. 1989, IR.
- 17- Par exemple pour l'évacuation d'un établissement dangereux pour la sécurité des personnes (CE, 28 nov. 1980, Sté d'exploitation des sous-produits des abattoirs, Dr. adm. 1981, comm. n° 28, Rec. CE, p. 452, AJDA 1981, p. 371, concl. Costa).
- 18- CE, 20 janv. 1989, Cne Castres, préc. ; CAA Lyon, 15 juin 2000, Cne Portes-les Valences, req. n° 00LY00441 pour une demande présentée par une commune tendant à l'autoriser à réaliser des travaux qu'elle a le pouvoir de décider elle-même.
- 19- Cass. civ. 1^{re}, 14 mai 1991, Bull. civ. I, n° 158 ; Cass. civ. 1^{re}, 23 févr. 1988, Bull. civ. I, n° 49 : injonction sous astreinte à faire cesser la dénaturation d'un site imputable à des travaux de remblaiement irréguliers.
- 20- TGI Annecy, 13 août 1996, préfet Haute-Savoie c/ Mermillod-Anselme, req. n° 9601737, Dr. env. 1997, n° 45, p. 6.
- 21- CE, ass., 21 oct. 1994, Sté Tapis Saint Maclou, Rec. CE, p. 451, RFDA 1995, p. 689, concl. Bonichot, AJDA 1994, p. 874, Touvet et Stahl, et pour l'application de l'article L. 221-17 du Code du travail en matière de repos dominical, (Cass. soc., 14 juin 1989, Sté Ikéa France c/ Union départ. des syndicats CGT de l'Essonne, D. 1989, jurispr. p. 589).



Afficher la date de publication:

Publié le 27 septembre 2010

URL de la source (modifié le 26/10/2017 - 12:30): <http://www.cabinet-gros-hicter.fr/fr/publications/nos-articles/ultime-recours-contre-linexecution-dun-acte-administratif-le-refere>