

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 mai 1977.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi relatif aux **astreintes** prononcées en matière administrative,*

Par M. Edgar TAILHADES,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, vice-présidents ; Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, Jacques Eberhard, secrétaires ; Jean Bac, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Raymond Brosseau, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Pierre Marilhacy, James Marson, André Mignot, Daniel Millaud, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir le numéro :

Sénat : 273 (1976-1977).

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

Mesdames, Messieurs,

L'astreinte est une condamnation pécuniaire, accessoire et éventuelle, qui s'ajoute à la condamnation principale pour le cas où celle-ci ne serait pas exécutée dans le délai prescrit par le juge et qui tend à obtenir du débiteur, par la menace d'une augmentation progressive de sa dette d'argent, l'exécution d'une obligation supposant son fait personnel.

Pratiquée de longue date par les juridictions, l'astreinte a fait l'objet d'une réglementation précise dans la loi n° 72-626 du 5 juillet 1972. Mais cette législation n'est applicable qu'en matière civile.

Elle n'est pas pour autant inconnue en droit public, mais le Conseil d'Etat et les autres juridictions administratives n'en font usage qu'à l'encontre des personnes privées, par exemple pour obtenir l'exécution d'un contrat qu'elles auraient passé avec une administration.

En effet, il n'existe pas de voies d'exécution forcée contre les personnes publiques, ne serait-ce qu'en raison des règles d'affectation de leurs biens. Le juge administratif en a déduit qu'il ne pouvait recourir à leur encontre au système de l'astreinte, qui s'analyse en un procédé de contrainte sur les biens destinés à faire pression sur la volonté d'une personne pour l'obliger à s'exécuter (en latin, *astringere* signifie contraindre).

Il advient, cependant, que l'Etat et les autres collectivités publiques ne se conforment pas aux décisions des juridictions administratives, et, depuis quelques années, plusieurs mesures sont venues tenter d'y porter remède.

C'est ainsi que l'article 59 du décret du 30 juillet 1968 a accordé aux personnes qui n'obtiennent pas d'une administration l'exécution d'un jugement rendu en leur faveur la possibilité de saisir la commission du rapport et des études du Conseil d'Etat. D'abord limitée aux arrêts de cette haute juridiction, cette faculté a été étendue, par un décret du 28 janvier 1969, aux décisions

rendues par les tribunaux administratifs, le Gouvernement ayant, au surplus, décidé de publier, à partir de 1976, la partie du rapport du Conseil d'Etat relative aux suites données aux décisions juridictionnelles. Cette procédure n'est pas sans efficacité, mais est loin d'aboutir dans tous les cas.

De même, la loi du 24 décembre 1976, relative aux pouvoirs du Médiateur, et issue d'une proposition déposée au Sénat par MM. Schiélé et Marcihacy, permet à celui-ci, lorsqu'il est saisi d'un problème posé par l'inexécution d'une décision de justice, d'enjoindre à l'organisme mis en cause de s'y conformer dans le délai qu'il fixe. Mais la seule sanction consiste dans la faculté pour le Médiateur de publier un rapport spécial au *Journal officiel* lorsque son injonction n'est pas suivie d'effet.

En revanche, la loi du 11 juillet 1975, qui a fixé le taux de l'intérêt légal 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 les condamnations pécuniaires prononcées contre elles.

Enfin, la jurisprudence du Conseil d'Etat fait apparaître des pratiques s'apparentant à des astreintes. C'est ainsi qu'il lui arrive d'accorder une indemnité en réservant le droit du requérant d'en réclamer une nouvelle si la situation n'a pas été régularisée dans le délai qu'il fixe, ou encore de surseoir à statuer sur les conclusions pécuniaires, en impartissant à l'administration un délai pour en tirer les conséquences, faute de quoi elle serait condamnée à payer une indemnité (C. E. 27 janvier 1937, Laurent, Rec., p. 124 ; C. E. 12 mai 1950, Lhomme, Rec., p. 284).

En autorisant le Conseil d'Etat à prononcer des astreintes contre les personnes morales de droit public, le présent projet de loi, non seulement ne porte pas atteinte au principe de la séparation de l'administration et des tribunaux, mais encore se situe dans le droit fil de l'évolution législative, réglementaire et jurisprudentielle antérieure, et l'on ne peut que se féliciter de voir le Gouvernement se préoccuper de la situation, inadmissible dans un Etat de droit, que constitue l'inexécution de décisions de justice par l'administration.

Dans un article récent, M. le doyen Vedel évoquait la possibilité d'une action directe de la victime devant les juridictions civiles contre l'agent responsable, lorsque la gravité du manquement imputable à celui-ci lui confère le caractère d'une faute personnelle.

La jurisprudence s'est toujours refusé à en venir là, encore qu'elle n'ait pas hésité à considérer que le refus d'exécution engage la responsabilité de l'administration (C. E. 18 juillet 1947, Rey, Rec., p. 330) et que le caractère flagrant d'une illégalité est susceptible d'en faire une voie de fait justiciable des tribunaux judiciaires (tribunal des conflits, Dame Japy, Rec., p. 619).

Respectueux du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, le présent projet de loi s'en tient, sur ce point, à une disposition permettant à la cour de discipline budgétaire de condamner personnellement tout agent public responsable de l'inexécution d'une décision de justice. Il s'agit là, sans nul doute, d'un des procédés les plus efficaces pour mettre fin à cet état de choses, un autre moyen, déjà souvent mis en œuvre, consistant en l'inscription d'office des crédits correspondants par l'autorité de tutelle lorsque l'inexécution est imputable à une collectivité décentralisée.

Mais on ne saurait passer sous silence le fait qu'aucune de ces solutions ne peut apporter au problème une solution définitive, notamment dans l'hypothèse où l'inexécution est le fait de l'Etat lui-même, et sans qu'il soit possible d'en imputer la responsabilité à un agent public déterminé.

La difficulté essentielle, à savoir l'absence de voies d'exécution forcée contre les personnes publiques, ne paraît pas pouvoir être surmontée.

En effet, le juge ne peut en aucune manière, en France, se substituer à l'administration, à la différence de certains systèmes étrangers, par exemple l'Italie, où de telles procédures sont plus ou moins organisées.

« En ce domaine », conclut M. Odent, Président de la section du contentieux du Conseil d'Etat (cours de contentieux administratif, p. 1028), « les solutions parfaites, voire même seulement satisfaisantes, n'ont pas encore été dégagées : il est à craindre qu'elles ne le soient jamais ».

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier. — L'article premier pose le principe de la possibilité pour le Conseil d'Etat de prononcer une astreinte contre les personnes morales de droit public. Il délimite ainsi étroitement l'objet de la loi, qui ne porte pas atteinte à l'actuelle pratique des astreintes que les juridictions administratives peuvent décider à l'encontre des personnes privées.

A la différence des dispositions de la loi du 5 juillet 1972 relatives aux astreintes en matière civile, le texte du Gouvernement ne prévoit pas la possibilité pour les tribunaux administratifs de prévoir une astreinte au moment où est rendue la décision sur le fond.

Ce n'est qu'en cas d'inexécution constatée que l'astreinte peut être prononcée, et par le seul Conseil d'Etat, afin, semble-t-il, d'éviter le retard que pourrait occasionner l'appel devant celui-ci d'une astreinte prononcée par un tribunal administratif.

Les dispositions de cet article peuvent être approuvées. Toutefois, il semble comporter une lacune, dans la mesure où n'est pas prévue, comme en matière civile, la faculté pour le Conseil d'Etat d'agir d'office, sans saisine préalable. Compte tenu de l'atteinte à l'ordre public que constitue l'inexécution des décisions de justice, il paraît opportun d'introduire cette possibilité.

Article 2. — Selon l'article 2, l'astreinte est toujours provisoire, contrairement à ce qui est prévu en matière civile, et peut donc être modifiée ou supprimée en cas d'inexécution constatée.

Aux termes de l'exposé des motifs gouvernemental, cette différence s'explique par le fait que « dans nombre de cas l'inexécution s'explique non par la malveillance ou l'inertie mais par des motifs qui peuvent se rattacher à l'intérêt général ».

Cette argumentation est loin d'être convaincante. En effet, si, dans la grande majorité des cas, l'astreinte doit être provisoire, ce qu'on constate, d'ailleurs, devant les juridictions civiles, il n'en reste pas moins des hypothèses dans lesquelles les juridictions se trouvent en présence d'une mauvaise foi tellement évidente qu'il importe de la sanctionner par une astreinte définitive. Il serait regrettable de priver le Conseil d'Etat de cette faculté, même si elle est destinée à demeurer exceptionnelle.

D'autre part, dans un but de bonne technique législative, il paraît opportun de reporter à cet article une disposition de principe figurant à l'article 3 et aux termes de laquelle l'astreinte est indépendante des dommages-intérêts, ainsi que cela est prévu en matière civile. Notons, à ce propos, que les juridictions administratives distinguent déjà, en matière de dommages-intérêts, ceux ayant un caractère moratoire de ceux ayant un caractère compensatoire (C. E. 2 mai 1962, Caucheteux et Desmont, R. D. P. 1963, 279, note Waline), ces deux catégories de dommages-intérêts devant l'une et l'autre demeurer distinctes des astreintes.

Articles 3 et 3 bis. — L'article 3 prévoit qu'en cas d'inexécution totale ou partielle ou d'inexécution tardive, le Conseil d'Etat procède à la liquidation de l'astreinte, et fixe la part qui sera versée au requérant.

Sur ce dernier point, le texte gouvernemental se sépare du droit privé, motif pris que la victime de l'inexécution risquerait, en obtenant une astreinte très élevée, de bénéficier d'un enrichissement sans cause. Il convient, cependant, de prévoir qui bénéficiera de la part de l'astreinte non versée au demandeur. Ce ne peut, à l'évidence, être l'Etat, puisque, dans nombre de cas, c'est précisément lui qui sera condamné à la verser. C'est pourquoi l'article 5 stipule que la part de l'astreinte qui n'est pas versée au requérant bénéficie au Fonds d'action locale.

Ces dispositions paraissent pouvoir être approuvées. Mais, dans un but de bonne technique législative, il semble opportun de les regrouper dans un article 3 *bis* (nouveau).

Article 4. — Aux termes de l'article 4, la possibilité de prononcer des astreintes contre les personnes morales de droit public peut être exercée par le Président de la section du contentieux du Conseil d'Etat.

Cette procédure, qui s'apparente à celle des référés en matière civile, fera l'objet de précisions dans le décret d'application prévu à l'article 7. Votre commission ne vous propose qu'un amendement de coordination, destiné à supprimer une référence inadéquate aux seuls articles 1^{er} et 3, alors que c'est l'ensemble de la loi qui est concerné.

Article 5. — Ainsi qu'il a été vu précédemment la substance de cet article a été reportée à l'article 3 *bis* (nouveau), ce qui entraîne sa suppression.

Article 6. — Disposition essentielle du projet de loi, l'article 6 prévoit la possibilité, pour la Cour de discipline budgétaire, de condamner à une amende toute personne dont les agissements auront entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public à des astreintes en raison du retard à l'exécution d'une décision de justice.

Une telle sanction constitue, sans nul doute, l'un des moyens les plus efficaces permettant d'assurer l'exécution des décisions de justice par les agents publics, et son principe ne peut qu'être approuvé.

La rédaction de cet article est, cependant, loin d'être satisfaisante.

En premier lieu, rien ne paraît justifier sa limitation aux seules astreintes prononcées par le Conseil d'Etat. Une personne morale de droit public peut, en effet, faire l'objet d'astreintes prononcées par les juridictions civiles, compétentes non seulement en matière de voie de fait, mais encore dans des domaines aussi importants que les accidents d'automobiles ou le contentieux des impôts indirects, et, d'une manière générale, lorsque l'action de l'administration se place dans le domaine du droit privé. D'autre part, c'est, semble-t-il, par inadvertance que le projet gouvernemental met au pluriel le mot astreinte. Il suffit, à l'évidence, d'une seule astreinte prononcée à l'encontre d'une personne morale pour entraîner la mise en cause de l'agent responsable.

Enfin, les mots « en raison du retard à l'exécution » paraissent insuffisants à couvrir l'ensemble du problème et, ne serait-ce que dans un but de coordination, il paraît préférable d'y substituer les termes exacts de l'article 3 : « en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive ».

Article 7. — Pour les modalités d'application de la loi, l'article 7 renvoie à un décret en Conseil d'Etat, ce qui constitue la stricte application des articles 34 et 37 de la Constitution, aux termes desquels la procédure civile relève du domaine du pouvoir réglementaire.

*
* *

En fonction de ces observations, et sous réserve des amendements ci-dessous, votre commission vous propose d'adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi.

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.

Cf. Art. 2.

Cf. Art. 3 et 5.

Texte proposé par la commission.

Article premier.

En cas d'inexécution...

...le Conseil d'Etat peut, *même d'office*, prononcer...

... décision.

Art. 2.

L'astreinte est *indépendante des dommages-intérêts*. Elle est provisoire ou définitive. *L'astreinte doit être considérée comme provisoire, à moins que le Conseil d'Etat n'ait précisé son caractère définitif.*

Art. 3.

Alinéa sans modification.

Alinéa supprimé (cf. art. 2 ci-dessus et 3 bis ci-dessous).

Sauf s'il est établi que l'inexécution de la décision provient d'un cas fortuit ou de force majeure, le taux de l'astreinte définitive ne peut être modifié par le Conseil d'Etat lors de sa liquidation. Le Conseil d'Etat peut modérer ou supprimer l'astreinte provisoire, même en cas d'inexécution constatée.

Art. 3 bis (nouveau).

Le Conseil d'Etat peut décider qu'une part de l'astreinte ne sera pas versée au requérant.

Cette part bénéficie au Fonds d'action locale.

Texte du projet de loi.

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 premier 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.

Texte proposé par la commission.

Art. 4.

Les pouvoirs attribués au Conseil d'Etat par *la présente loi*...

... section du contentieux.

Art. 5.

Supprimé (cf. art. 3 bis ci-dessus).

Art. 6.

Alinéa sans changement.

« Toute personne mentionnée à l'article premier ci-dessus dont les agissements auront 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...

... exécution. »

Art. 7.

Sans modification.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Après les mots :

... le Conseil d'Etat peut...

insérer les mots :

... même d'office...

Art. 2.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

L'astreinte est indépendante des dommages-intérêts. Elle est provisoire ou définitive. L'astreinte doit être considérée comme provisoire, à moins que le Conseil d'Etat n'ait précisé son caractère définitif.

Art. 3.

Amendement : Supprimer le 2^e alinéa de cet article.

Amendement : Compléter *in fine* cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Sauf s'il est établi que l'inexécution de la décision provient d'un cas fortuit ou de force majeure, le taux de l'astreinte définitive ne peut être modifié par le Conseil d'Etat lors de sa liquidation. Le Conseil d'Etat peut modérer ou supprimer l'astreinte provisoire, même en cas d'inexécution constatée.

Article additionnel 3 bis (nouveau).

Amendement : Insérer après l'article 3 un article additionnel 3 bis (nouveau) ainsi rédigé :

Le Conseil d'Etat peut décider qu'une part de l'astreinte ne sera pas versée au requérant.

Cette part bénéficie au Fonds d'action locale.

Art. 4.

Amendement : Rédiger comme suit cet article :

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

Art. 5.

Amendement : Supprimer cet article.

Art. 6.

Amendement : Dans le texte proposé pour l'article 6 *bis* de la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 relative à la Cour de discipline budgétaire et financière, remplacer les mots :

« ... 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... »

par les mots :

« ... 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... »