

Commentaire

Décision n° 2014-455 QPC du 6 mars 2015

M. Jean de M.

(Possibilité de verser une partie de l'astreinte prononcée par le juge administratif au budget de l'État)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 19 décembre 2014 par le Conseil d'État (décision n° 382504 du 19 décembre 2014) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée pour M. Jean de M. relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions de l'article L. 911-8 du code de justice administrative.

Dans sa décision n° 2014-455 QPC du 6 mars 2015, le Conseil constitutionnel a déclaré les dispositions de l'article L. 911-8 du code de justice administrative conformes à la Constitution.

Dans cette affaire, MM. Renaud Denoix de Saint Marc et Lionel Jospin ont estimé devoir s'abstenir de siéger.

I. – Dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

1.– Le régime des astreintes prononcées par la juridiction administrative à l'encontre des personnes morales de droit public et des organismes privés chargés de la gestion d'un service public

« L'astreinte est un moyen de contrainte par lequel le juge prononce une condamnation pécuniaire, accessoire et éventuelle, applicable en cas de non-exécution de la chose jugée par la partie perdante, et dont le montant progresse en fonction du retard mis à exécuter la décision juridictionnelle. Son objet n'est donc pas de réparer le dommage causé à la partie "gagnante" par un retard ou un défaut d'exécution ; elle constitue un moyen de pression destiné à favoriser cette exécution »¹.

Alors que le juge judiciaire adressait, dans le cadre de sa compétence, des injonctions à l'administration et la condamnait sous astreinte, notamment en cas

¹ J.-C. Bonichot, P. Cassia et B. Poujade, *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Dalloz, 4^e éd., thème 71, n° 1, p. 1300.

de voie de fait², le Conseil d'État a toujours refusé de se reconnaître, sans texte, le pouvoir d'adresser des injonctions et des astreintes aux administrations et aux organismes privés chargés de la gestion d'un service public³.

La loi du 15 janvier 1963 a confié pour la première fois au Conseil d'État la mission de veiller à l'exécution des décisions de la juridiction administrative. Le décret du 30 janvier 1963 a créé, au sein du Conseil d'État, la commission du rapport, devenue la section du rapport et des études en 1985, qui pouvait être saisie de deux types de demandes : premièrement, des demandes d'aide à l'exécution des jugements formés par des requérants se heurtant à une inexécution ; deuxièmement, des demandes d'éclaircissement des ministres sur les modalités d'exécution des décisions du Conseil d'État afin de les aider à résoudre les difficultés d'ordre juridique ou financier rencontrées dans cette exécution.

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 a permis au Conseil d'État de prononcer une astreinte à l'encontre de ces personnes en cas d'inexécution d'une décision rendue par une juridiction administrative.

La loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative a déconcentré le contrôle de l'exécution des décisions des tribunaux administratifs (TA) et cours administratives d'appel (CAA) en donnant à ces juridictions le pouvoir de traiter des réclamations relatives à l'inexécution de leurs décisions ainsi que de condamner les personnes publiques récalcitrantes à une astreinte, y compris de façon préventive. Elle a également reconnu à toutes les juridictions administratives un pouvoir d'injonction à l'égard de l'administration.

Les astreintes prononcées par la juridiction administrative à l'encontre des personnes morales de droit public et des organismes privés chargés de la gestion d'un service public sont régies par le code de justice administrative (CJA).

Les dispositions législatives relatives à l'astreinte figurent dans le titre I^{er} du livre IX du CJA. Ses articles L. 911-3 à L. 911-8 déterminent le régime des astreintes qui peuvent être prononcées à l'encontre des personnes morales de droit public et des organismes privés chargés de la gestion d'un service public. En effet, le pouvoir du juge administratif de prononcer des astreintes à l'encontre des autres personnes privées ne trouve pas son fondement dans le

² TC, 17 juin 1948, n° 1058, *Manufacture de Velours et peluches et Société Velvetia*, Rec. p. 513.

³ Pour un rappel, V. M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé et B. Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 19^e éd, 2013, thème 87, n° 2, p. 626.

CJA mais, selon la jurisprudence du Conseil d'État, dans le « *principe général selon lequel les juges ont la faculté de prononcer une astreinte en vue de l'exécution de leurs décisions* »⁴.

L'astreinte peut être prononcée *ex ante* par la décision juridictionnelle qui statue au fond sur les prétentions des parties (art. L. 911-3). Elle peut aussi être prononcée *ex post*, soit à la demande du requérant après l'intervention de cette décision juridictionnelle et alors que l'administration n'a pas procédé à l'exécution complète (art. L. 911-4), soit même d'office par le Conseil d'État (art. L. 911-5).

L'astreinte peut être définitive ou provisoire. À défaut de précision, elle est réputée provisoire (art. L. 911-6).

L'astreinte est indépendante des dommages et intérêts (même article). Sa vocation est comminatoire et non indemnitaire.

L'article L. 911-7 est relatif à la liquidation de l'astreinte, qualifiée d'« *arme ultime* »⁵ par la section du rapport et des études du Conseil d'État.

Cet article prévoit, en son premier alinéa, que la juridiction procède à la liquidation en cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive.

Son deuxième alinéa prévoit que la juridiction ne peut modifier l'astreinte définitive lors de sa liquidation, sauf s'il est établi que l'inexécution de la décision provient d'un cas fortuit ou de force majeure.

Son troisième alinéa autorise la juridiction à modérer ou supprimer l'astreinte provisoire, et ce même en cas d'inexécution constatée.

Dans le deuxième bulletin de l'exécution des décisions de justice, la section du rapport et des études du Conseil d'État indique que « *les chiffres parlent d'eux-mêmes. Les astreintes, elles-mêmes peu nombreuses, prononcées à l'encontre de l'administration n'aboutissent presque jamais à une liquidation. Plus de neuf fois sur dix, le président de la formation de jugement constate, par ordonnance, un non-lieu à statuer, la décision juridictionnelle ayant finalement été exécutée* »⁶. Ainsi, en 2013, n'ont été recensées que 26 liquidations d'astreinte pour la totalité des tribunaux administratifs (hors contentieux du droit au logement opposable). Selon ce même bulletin, « *Plus le juge est patient, plus le*

⁴ CE, 5 février 2014, n° 364561, *Voies navigables de France*

⁵ Section du rapport et des études du Conseil d'État, Délégation à l'exécution des décisions de justice, *Bulletin de l'exécution des décisions de justice*, n° 2 Hiver 2014, p. 6.

⁶ *Idem*.

taux d'exécution de la chose jugée augmente. La faiblesse du nombre de liquidations résulte ainsi, assez mécaniquement, du délai assez long constaté entre la date à laquelle l'astreinte est prononcée et celle à laquelle le juge statue à nouveau pour constater l'exécution ou la non exécution »⁷. En pratique, une ou deux années s'écoulent généralement entre la décision prononçant l'astreinte et celle constatant qu'il n'y a pas lieu à liquidation.

Par ailleurs, *« le plus souvent, le taux retenu pour la liquidation de l'astreinte est inférieur au taux initialement fixé par le jugement prononçant l'astreinte provisoire »⁸.*

L'article L. 911-8, examiné dans la décision n° 2015-455 QPC commentée, ouvre, en son premier alinéa, la faculté au juge administratif de décider qu'une fraction de l'astreinte liquidée ne sera pas versée au requérant. Lorsque la juridiction fait usage de cette faculté, cette fraction est, en vertu du second alinéa de l'article L. 911-8, affectée au budget de l'État.

2.- Historique de l'article L. 911-8 du CJA

Cet article trouve son origine dans l'article 5 de la loi du 16 juillet 1980, qui disposait : *« Le Conseil d'État peut décider qu'une part de l'astreinte ne sera pas versée au requérant.*

« Cette part profite au fonds d'équipement des collectivités locales ».

Cette disposition s'explique par la volonté du législateur de permettre au juge administratif de prononcer des astreintes de montants élevés afin de leur conférer un réel pouvoir comminatoire sans pour autant enrichir le requérant.

Cette préoccupation n'est pas présente dans le droit des procédures civiles d'exécution où le créancier de l'obligation de faire est aussi le bénéficiaire de l'astreinte. Ainsi, l'exposé des motifs de l'article 5 de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 précise que le texte *« 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'État 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 (...) 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*

⁷ *Ibidem*, p. 9.

⁸ *Ibidem*, p. 7.

fait que le versement au budget général n'aurait pas le caractère d'une sanction pour l'État, tandis qu'il pénaliserait à l'excès les collectivités locales ».

Cette affectation au budget de l'État d'une fraction de l'astreinte lorsque celui-ci est le débiteur a été parfois critiquée. Ainsi, dans une tribune publiée avant l'adoption de la loi du 16 juillet 1980, Georges Vedel indiquait : « *La partie de l'astreinte qui dépasse la réparation légitime de la victime sera-t-elle donc versée au Trésor, c'est-à-dire à l'État ? Dans tous les cas où c'est contre l'État que l'astreinte a été prononcée, la solution serait risible. C'est pourquoi le bénéfice de ce surplus ira au Fonds d'action locale, qui a l'avantage de ne se confondre ni avec la victime, qu'il ne faut pas enrichir, ni avec l'État, qu'il faut bien punir* »⁹.

L'article 5 de la loi du 16 juillet 1980 n'avait pas été codifié dans le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Cependant, l'article L. 8-4 de ce code, qui y a été inséré par l'article 62 de la loi du 8 février 1995 précitée, prévoyait, en son quatrième alinéa que : « *Les articles 3 à 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 de droit public s'appliquent aux astreintes prononcées en application du présent article. Le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel exerce les pouvoirs conférés par ces articles au Conseil d'État* ».

Les dispositions de l'article 5 de la loi du 16 juillet 1980 ont été codifiées en deux temps à l'article L. 911-8 du CJA, qui remplace le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel depuis le 1^{er} janvier 2001 :

* Son premier alinéa a été codifié au premier alinéa de l'article L. 911-8 du CJA par l'ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000 relative à la partie législative du code de justice administrative. Il l'a été à droit constant, c'est-à-dire en tenant compte des pouvoirs qui avaient été conférés par l'article 62 de la loi du 8 février 1995 aux TA et aux CAA en matière d'astreinte. Depuis lors, ce premier alinéa dispose que : « *La juridiction peut décider qu'une part de l'astreinte ne sera pas versée au requérant* ».

* Son second alinéa a été codifié au second alinéa de l'article L. 911-8 du CJA par l'article 51 de la loi n° 2000-1353 du 30 décembre 2000 de finances rectificative pour 2000. Cette codification séparée résulte de ce que, selon l'exposé des motifs de cet article, « *une telle disposition ne pouvait résulter que d'une loi de finances en application de l'article 18 de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959* ».

⁹ G. Vedel, « *La République mande et ordonne ...* », Le Monde, 6 mai 1977.

De manière plus déterminante, l'article 51 de la loi du 30 décembre 2000 a modifié le bénéficiaire de la fraction de l'astreinte liquidée non versée au requérant. Selon le rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale à l'époque, M. Didier Migaud, l'affectation de ces sommes au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), qui s'était substitué au fonds d'équipement des collectivités locales, était demeurée théorique. M. Didier Migaud expliquait que, depuis le courant des années 1980, pour des raisons liées au mode de calcul du FCTVA, la part des astreintes non versées aux requérants « *était, en réalité, affecté[e] au budget général de l'État, ce qui lui permettait de récupérer une partie des sommes (au demeurant très minimes) qu'il avait pu être condamné à verser par une juridiction administrative (...). Il pourrait être envisagé d'affecter les sommes concernées à un chapitre budgétaire moins bien doté que celui de la DGE des communes et profitant à moins de bénéficiaires* »¹⁰.

Initialement, l'article du projet de loi proposé par le Gouvernement prévoyait que ces sommes abonderaient la dotation globale d'équipement des communes. Ce projet a été modifié par amendement parlementaire pour prévoir que la part de l'astreinte non versée au requérant serait affectée au budget de l'État.

Se prononçant, sur le nouveau dispositif, le professeur Chapus estimait qu'« *une telle affectation est privée de sens lorsque c'est à l'encontre de l'État que l'astreinte est prononcée* »¹¹.

3.- Application de l'article L. 911-8 du CJA

Lorsqu'une personne autre que l'État est débitrice de l'astreinte, l'application du second alinéa de l'article L. 911-8 du CJA conduit la juridiction administrative à prononcer le versement d'une fraction de l'astreinte au budget de l'État¹², voire de sa totalité¹³.

En revanche, « *Lorsque la personne publique condamnée est l'État, le juge administratif décide soit d'attribuer l'intégralité de la somme au demandeur (CE, 28 février 2001, Féd. fr. des masseurs kinésithérapeutes-rééducateurs, Lebon 1148), soit d'attribuer une partie de celle-ci au demandeur sans que*

¹⁰ *Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2000*, Assemblée nationale, XI^{ème} législature, n° 2775.

¹¹ R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 13^e éd., n° 1296, p. 1170.

¹² CE, 6 octobre 2010, n° 307683, *Commune du Castellet*.

¹³ CE, 10 avril 2009, n° 299549, *Bayrou*.

l'État soit condamné à se verser la part restante (CE, 30 mars 2001, Epx Ribstein, Lebon 1148) »¹⁴.

En pratique, l'application du second alinéa de l'article L. 911-8 du CJA aboutit, lorsque le débiteur de l'astreinte est l'État et que l'astreinte est définitive, à conférer au juge administratif un outil de modulation de l'astreinte.

B. – Origine de la QPC et question posée

M. Jean de M. a obtenu du juge administratif l'annulation du refus de lui communiquer de documents administratifs le concernant. Cette annulation a été prononcée par un jugement du 10 mars 2011 du tribunal administratif (TA) de Poitiers. Par un autre jugement du 28 novembre 2013, ce tribunal a prononcé deux astreintes à l'encontre de l'État, respectivement d'un montant de 100 euros et de 15 euros par jour de retard à défaut, pour la première astreinte, de communication des documents et, pour la seconde astreinte, de versement des intérêts sur la somme mise à sa charge sur le fondement de l'article L. 761-1 du CJA.

Se heurtant toujours à un refus de l'administration, M. de M. a de nouveau saisi le TA de Poitiers de deux demandes, l'une tendant à ce que soit conféré un caractère définitif à la double astreinte prononcée en 2013, l'autre au prononcé d'une nouvelle astreinte.

Joignant ces deux demandes, le TA a liquidé les astreintes précédemment prononcées pour une somme de 16 600 euros en allouant au requérant la somme de 1 660 euros (soit 10 % de l'astreinte liquidée) et prononcé deux nouvelles astreintes, par un jugement du 12 juin 2014.

M. de M. a formé un pourvoi contre ce jugement. C'est à l'appui de ce pourvoi qu'il a soulevé une QPC portant sur la conformité aux principes constitutionnels des dispositions de l'article L. 911-8 du code de justice administrative, en soutenant que cet article est « *contraire à la Constitution (...) en ce qu'il permet à l'État débiteur de l'astreinte définitivement liquidée de ne pas en verser le montant au créancier* ».

Dans sa décision du 19 décembre 2014, le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution des dispositions de l'article L. 911-8 du CJA. Il a relevé que « *le moyen tiré de ce que, en prévoyant la possibilité pour le juge de réduire le montant de l'astreinte due au requérant et l'affectation de la part non versée à l'intéressé au budget général de l'État,*

¹⁴ J.-C. Bonichot, P. Cassia, B. Poujade, *op. cit.*, Thème 71, n° 36, p. 1330.

sans prévoir une autre possibilité d'affectation lorsque l'astreinte est prononcée à l'encontre de l'État, elles méconnaissent le droit à l'exécution des décisions juridictionnelles, composante du droit au recours effectif protégé par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, soulève une question qui présente un caractère sérieux ».

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions de l'article L. 911-8 du CJA

Le requérant formulait un unique grief tiré de la méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, en ce que les dispositions contestées méconnaîtraient le principe d'égalité des droits des parties dans la procédure, le principe de la séparation des pouvoirs et le droit à l'exécution des décisions de justice.

* Dans la décision commentée, le Conseil constitutionnel a tout d'abord examiné la question de savoir si l'obtention de l'exécution des décisions juridictionnelles est un droit bénéficiant d'une garantie constitutionnelle.

Le droit à un recours juridictionnel effectif a été consacré dans plusieurs décisions du Conseil constitutionnel depuis 1996, en particulier dans la décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999 aux termes de laquelle il a jugé que ce droit découlait de l'article 16 de la Déclaration de 1789 et qu'il ne devait pas « *être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction* »¹⁵. Ce principe a été régulièrement rappelé depuis¹⁶. Il s'applique en matière pénale, civile ou administrative.

Dans une décision n° 98-403 DC du 29 juillet 1998, le Conseil constitutionnel avait eu à connaître de dispositions relatives au concours de la force publique pour obtenir l'exécution des décisions rendues par la juridiction judiciaire. Dans cette décision, il avait jugé que : « Considérant que toute décision de justice a force exécutoire ; qu'ainsi, tout jugement peut donner lieu à une exécution forcée, la force publique devant, si elle y est requise, prêter main-forte à cette exécution ; qu'une telle règle est le corollaire du principe de la séparation des pouvoirs énoncé à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du

¹⁵ Décision n° 99-416 DC du 23 juillet 1999, *Loi portant création d'une couverture maladie universelle*, cons. 38.

¹⁶ . V. notamment les décisions n°s 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*, cons. 11 ; 2010-38 QPC du 29 septembre 2010, *M. Jean-Yves G. (Amende forfaitaire et droit au recours)*, cons. 3 ; 2010-19/27 QPC du 30 juillet 2010, *Époux P. et autres (Perquisitions fiscales)*, cons. 9 ; 2010-71 QPC du 26 novembre 2010, *Mlle Danielle S. (Hospitalisation sans consentement)*, cons. 33 ; 2011-126 QPC du 13 mai 2011, *Société Système U Centrale Nationale et autre (Action du ministre contre des pratiques restrictives de concurrence)*, cons. 7 et s ; 2011-198 QPC du 25 novembre 2011, *M. Albin R. (Droits de plaidoirie)*, cons. 3.

citoyen ; que si, dans des circonstances exceptionnelles tenant à la sauvegarde de l'ordre public, l'autorité administrative peut, sans porter atteinte au principe sus-évoqué, ne pas prêter son concours à l'exécution d'une décision juridictionnelle, le législateur ne saurait subordonner l'octroi de ce concours à l'accomplissement d'une diligence administrative »¹⁷.

Dans la décision n° 2015-455 QPC commentée, le Conseil constitutionnel a expressément jugé « *qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : "Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution" ; qu'est garanti par cette disposition le droit des personnes à exercer un recours juridictionnel effectif qui comprend celui d'obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles* » (cons. 3).

Ce faisant, le Conseil constitutionnel a adopté une solution analogue à celle que la Cour européenne des droits de l'homme a retenue dans un arrêt *Hornsby c/ Grèce* du 19 mars 1997 (affaire n° 107/1995/613/701) en jugeant que le droit à l'exécution des décisions de justice constitue l'un des aspects du droit à un tribunal impartial, garanti par le § 1 de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

* Le Conseil constitutionnel a ensuite examiné si les dispositions de l'article L. 911-8 du CJA portaient atteinte au droit à l'obtention de l'exécution des décisions juridictionnelles.

La réponse à cette question exigeait de vérifier si les dispositions contestées ne privent pas ce droit de garanties légales.

Lorsque le débiteur n'est pas l'État, l'affectation au budget de l'État de la part de l'astreinte non versée au requérant n'a pas de conséquence pour le débiteur, lequel doit s'acquitter de l'intégralité de l'astreinte liquidée. Dans ce cas, cette dernière conserve sa force comminatoire, même si le juge fait usage de la faculté qui lui est accordée par l'article L. 911-8 du CJA.

Il en va différemment lorsque l'État est le débiteur de l'astreinte.

Le Conseil constitutionnel a, dans la décision n° 2014-455 QPC commentée, relevé le pouvoir d'appréciation du juge pour retenir la conformité à la Constitution de la disposition contestée.

¹⁷ Décision n° 98-403 du 29 juillet 1998, *Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions*, cons. 46.

D'une part, le Conseil constitutionnel a relevé « *qu'il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État que le second alinéa de l'article L. 911-8 ne s'applique pas lorsque l'État est débiteur de l'astreinte décidée par une juridiction* » (cons. 5).

Il a, d'autre part, jugé que « *d'une part, lorsque la juridiction décide de prononcer, à titre provisoire ou définitif, une astreinte à l'égard de l'État, les articles L. 911-3 et suivants du code de justice administrative lui permettent de fixer librement le taux de celle-ci afin qu'il soit de nature à assurer l'exécution de la décision juridictionnelle inexécutée ; que, d'autre part, la faculté ouverte à la juridiction, par les dispositions contestées, de réduire le montant de l'astreinte effectivement mise à la charge de l'État s'exerce postérieurement à la liquidation de l'astreinte et relève du seul pouvoir d'appréciation du juge aux mêmes fins d'assurer l'exécution de la décision juridictionnelle ; que le respect des exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789 est garanti par le pouvoir d'appréciation ainsi reconnu au juge depuis le prononcé de l'astreinte jusqu'à son versement postérieur à la liquidation ; qu'au surplus, la responsabilité de l'État peut, le cas échéant, être mise en cause en réparation du préjudice qui résulterait de l'exécution tardive d'une décision de justice ; que le grief tiré de la méconnaissance des exigences constitutionnelles précitées doit donc être écarté* » (cons. 7).

Le Conseil constitutionnel a donc écarté le grief tiré de l'atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif protégé par l'article 16 de la Déclaration de 1798 et, après avoir relevé que « *les dispositions contestées(...) ne sont contraires à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit* » (cons. 8), il les a déclarées conformes à la Constitution.