

N° 362230

Mme Nathalie A...

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 27 juin 2014

Lecture du 16 juillet 2014

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, rapporteur public

La présente affaire pose une question de procédure juridictionnelle modeste mais dont l'importance pratique n'est pas négligeable : lorsqu'une astreinte a été prononcée à l'encontre de l'administration en vue de l'exécution d'une décision de la juridiction administrative, le juge peut-il renoncer par ordonnance à sa liquidation ?

Les faits de l'espèce seront brièvement décrits. Mme Nathalie A... est adjointe technique territoriale de 2^e classe, employée par la commune de Villers-Cotterêts. Elle a obtenu du tribunal administratif d'Amiens l'annulation d'une décision par laquelle la commune avait modifié son affectation tout en diminuant ses primes. Dans son jugement du 13 avril 2010, le tribunal avait enjoint à la commune, sous un délai de deux mois à compter de sa notification, de réintégrer Mme A... dans ses anciennes fonctions ou dans des fonctions équivalentes et de lui verser un rappel de rémunération. Ce jugement est devenu définitif mais n'a pas été complètement exécuté par la commune. Aussi Mme A... a-t-elle saisi le tribunal administratif d'une demande d'exécution de son jugement du 13 avril 2010. Par un second jugement du 10 février 2012, le tribunal a de nouveau enjoint à la commune de la réintégrer dans ses anciennes fonctions, dans un délai d'un mois à compter de sa notification et il a ajouté à l'injonction une astreinte de 200 euros par jour de retard. Ce jugement est également devenu définitif¹.

Il semble que la commune ait ensuite communiqué au tribunal une fiche de poste en date du 27 mars 2012, signée par le maire et par Mme A.... Au vu de cette fiche de poste, le président du tribunal a pris le 20 avril 2012 une ordonnance par laquelle il a clôturé la procédure d'exécution ouverte à la demande de Mme A... : après avoir cité les dispositions du 3^e de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, qui donnent aux présidents de tribunal administratif le pouvoir de constater, par ordonnance, qu'il n'y a pas lieu de statuer sur une requête, le magistrat a relevé qu'il résultait de la fiche de poste du 27 mars que Mme A... avait été réintégrée dans ses fonctions, que le jugement du 10 février 2012 avait été entièrement exécuté et qu'il n'y avait pas lieu de liquider l'astreinte prononcée par ce jugement.

Cette ordonnance a été contestée par Mme A... devant la cour administrative d'appel de Douai qui vous a transmis ce qu'elle a regardé comme un pourvoi – à raison puisque vous

¹ Décision de non-admission du pourvoi : CE 3^e sous-section jugeant seule, 10 janvier 2013, n° 358522.

jugez que les voies de recours ouvertes contre les décisions par lesquelles le juge statue sur une demande d'exécution, en application de l'article L. 911-4 du CJA, sont les mêmes que celles ouvertes à l'encontre de la décision dont il s'agit d'assurer l'exécution (CE 29 octobre 2003, Mme V... B... P..., n° 259440, aux tables du Recueil ; CE 16 juin 2004, M. J..., n° 265425, aux tables du Recueil ; CE 25 avril 2007, M. G..., n° 299850, au Recueil).

A l'appui de son pourvoi, Mme A... soulève plusieurs moyens dont l'un nous a fait hésiter. C'est le seul, à nos yeux, qui requiert votre attention. Ce moyen est tiré de ce que le président du tribunal administratif ne pouvait statuer par ordonnance, sur le fondement de l'article R. 222-1 du CJA, pour refuser de liquider l'astreinte prononcée par le tribunal.

Relevons d'abord que ce moyen est recevable : contrairement à ce que soutient la commune en défense, il ne peut en tout état de cause tomber sous le coup de votre jurisprudence *Intercopie* (CE section, 20 février 1953, Société Intercopie, n° 9772, au Recueil p. 88) puisque, relatif au champ d'application de la loi, il s'agit d'un moyen d'ordre public.

A l'appui de ce moyen, le pourvoi insiste sur la circonstance que les dispositions du 3° de l'article R. 222-1 permettent seulement aux présidents de tribunal administratif de constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur une « requête ». Or fait-il valoir, Mme A... n'avait saisi le tribunal d'aucune demande tendant à la liquidation de l'astreinte prononcée par le jugement du 10 février 2012. Il en déduit que, si le juge de l'exécution avait le pouvoir de statuer d'office pour décider de liquider totalement ou partiellement ou de ne pas liquider l'astreinte, comme le prévoit expressément l'article R. 921-7 du CJA, il ne pouvait le faire par ordonnance sur le fondement de l'article R. 222-1.

Cette argumentation met en évidence une première difficulté au regard de la lettre du texte. On ne voit pas en effet sur quelle « requête » statue le juge de l'exécution lorsqu'il décide de liquider l'astreinte ou de ne pas la liquider – et cette observation vaut aussi bien, à notre avis, lorsque le juge statue d'office que lorsqu'il est saisi de conclusions tendant expressément à la liquidation de l'astreinte. Vous jugez en effet que « la procédure prévue par l'article L. 911-4 du CJA se rattache à la même instance contentieuse que celle qui a donné lieu à la décision juridictionnelle dont il est demandé au juge d'assurer l'exécution » (cf. sur ce point votre décision du 29 octobre 2003 précitée ; et plus récemment CE 1^{re} sous-section jugeant seule, 1^{er} juin 2011, Mlle M..., n° 330265, inédite au Recueil). Il est donc bien difficile, au regard de la logique de votre jurisprudence, d'assimiler la demande d'exécution présentée sur le fondement de l'article L. 911-4 à une « requête ». Si requête il y a, c'est celle sur laquelle il a déjà été statué par la décision juridictionnelle dont il s'agit d'assurer l'exécution. La demande d'exécution en constitue un prolongement, une excroissance ; mais vous ne l'analysez pas comme une requête autonome. Notons que la difficulté serait la même si le tribunal avait directement prononcé une astreinte dans son premier jugement annulant les décisions de la commune et lui enjoignant de réintégrer Mme A... dans ses anciennes fonctions : vous jugez constamment qu'une demande présentée au tribunal afin qu'il liquide l'astreinte prononcée dans son jugement d'annulation, si elle ne constitue pas une demande d'exécution au sens de l'article L. 911-4, « se rattache à la même instance contentieuse que celle qui a été ouverte par la demande d'astreinte dont elle est le prolongement procédural » (CE avis, 30 avril 1997, Mme M..., n° 185322, au Recueil p. 922 ; pour le référé, CE 21 mai 2003, M. P..., n° 252872, aux tables du Recueil).

Il y a donc là une première gêne qui tient à la lettre du texte. Si c'était la seule, nous vous proposerions peut-être de la surmonter, en regardant la demande d'exécution comme une requête « au sens » du 3° de l'article R. 222-1 – encore qu'il s'agirait déjà, redisons-le, d'une contorsion au regard de votre jurisprudence.

Mais nous voyons un second obstacle qui tient cette fois moins à la lettre qu'à l'esprit du texte à appliquer. Il n'y a aucun doute en effet que ces dispositions ont été conçues pour permettre aux présidents de tribunal administratif de prononcer des non-lieux à statuer sur des requêtes dont la juridiction est saisie. C'est-à-dire pour tirer les conséquences de l'incident de procédure que constitue la circonstance que des conclusions ont, en cours d'instance, perdu leur objet. C'est bien parce que cette perte d'objet est un simple incident de procédure, qui procède d'un constat objectif, exclusif de toute appréciation², que le code permet à des juges uniques, sans audience publique et sans intervention du rapporteur public, de prononcer le non-lieu à statuer – non-lieu, relevons-le, que le juge est tenu de constater lorsque les conditions en sont réunies, sans pouvoir statuer sur la requête, ainsi que vous l'avez récemment rappelé dans cette même formation de jugement, conformément à nos conclusions (CE 9 avril 2014, Société Copalex, n° 357168, aux tables du Recueil).

Or le juge de l'exécution, lorsqu'il décide de ne pas liquider une astreinte, est dans une position nettement différente du juge qui se borne à constater, comme il doit le faire, que des conclusions ont perdu leur objet.

Tout d'abord parce que la question qui se pose au juge de l'exécution, celle de savoir si une décision juridictionnelle a bien été exécutée, est l'objet même de son intervention, le cœur de son office. Lorsqu'il juge qu'il « n'y a pas lieu » de liquider l'astreinte, le juge de l'exécution ne prend pas acte d'un incident de procédure qui le dispense de statuer, ce qu'est le non-lieu. Tout au contraire, cette décision est la conclusion d'un cheminement qui constitue l'expression même de son office : elle signifie que le juge de l'exécution a examiné les mesures prises par l'administration pour exécuter la décision juridictionnelle et estimé qu'elles étaient de nature à assurer la correcte exécution de cette décision. Il y a là, vous le voyez, quelque chose qui ne relève ni de l'incident, ni du constat.

Ensuite, et de surcroît, la décision de ne pas liquider l'astreinte peut aussi constituer l'expression d'un pouvoir d'appréciation particulièrement large du juge de l'exécution. Les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 911-7 du CJA lui permettent en effet de ne pas liquider une astreinte qui n'est pas définitive, alors même que l'administration n'a pris qu'avec retard les mesures d'exécution qui s'imposaient et que le principe, dans ce cas, est bien que l'astreinte doit être liquidée – ce n'est qu'en présence de circonstances particulières que le juge de l'exécution peut alors s'abstenir de la liquider (voyez sur ce point CE 12 décembre 2012, M. E..., n° 332082, 336634, aux tables du Recueil). Dans ce cas³, le

² Nous concédons bien volontiers que, dans certaines hypothèses, le constat de non-lieu à statuer peut nécessiter des appréciations de fait délicates ou des raisonnements complexes. Mais ce n'est pas la majorité des cas, loin de là. Et surtout, ces appréciations et raisonnements, qui ont pour seul objet de déterminer si les conditions requises pour prononcer le non-lieu sont réunies, interviennent « en amont » du constat de non-lieu : une fois ces appréciations effectuées et ces raisonnements menés à terme, lorsqu'il apparaît que les conditions du non-lieu sont réunies, le juge n'a aucune marge de manœuvre et doit constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions dont il est saisi.

³ Qui paraît d'ailleurs celui de l'espèce même si les pièces du dossier soumis aux juges du fond ne permettent pas de s'en assurer.

juge de l'exécution qui refuse de liquider l'astreinte exerce ce pouvoir d'appréciation, dont l'étendue nous semble difficilement compatible avec la possibilité de statuer par ordonnance.

Vous l'aurez compris, il ne faut pas s'arrêter à l'expression selon laquelle « il n'y a pas lieu » de liquider l'astreinte. Cette expression est ambiguë car polysémique et vous l'employez aussi bien pour constater un non-lieu à statuer, pour signifier que les conditions requises par un texte ne sont pas remplies (comme lorsque vous jugez qu'il n'y a pas lieu de renvoyer une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel) ou encore, pour exprimer l'exercice d'un pouvoir d'appréciation large, quasi-discrétionnaire (comme lorsque vous refusez de faire droit à une demande présentée au titre de l'article L. 761-1 du CJA par une partie qui pourrait prétendre bénéficier de ces dispositions). Dans le cas du juge de l'exécution qui décide qu'il « n'y a pas lieu » de liquider une astreinte, l'expression recouvre tout autre chose que le diagnostic objectif, exclusif de tout pouvoir d'appréciation que le juge formule lorsqu'il constate, comme il y est tenu, qu'il n'y a pas lieu de statuer sur des conclusions qui ont perdu leur objet.

Bref, les dispositions du 3° de l'article R. 222-1 du CJA n'ont pas été pensées pour permettre de juger par ordonnance qu'il n'y a pas lieu de liquider une astreinte. La meilleure preuve à cet égard est apportée par un simple coup d'œil à leur généalogie : elles ont été initialement introduites à l'article L. 9 du code des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel par une loi du 25 juin 1990⁴ ; or à l'époque, le pouvoir de prononcer des astreintes pour assurer l'exécution des décisions de la juridiction administrative était réservé par la loi au Conseil d'Etat (art. 2 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).

Nous identifions donc deux obstacles, qui nous paraissent difficilement surmontables, à l'interprétation qui consisterait à voir dans le 3° de l'article R. 222-1 des dispositions permettant de juger par ordonnance qu'il n'y a pas lieu de liquider une astreinte. Nous ne parvenons pas à les franchir, compte tenu du caractère dérogatoire de ces dispositions, qui doivent par conséquent, en principe, être lues strictement. Bien sûr, nous ne méconnaissons pas les considérations d'opportunité qui pourraient vous inciter à juger en sens contraire. La tentation est forte. D'autant plus qu'on trouve, dans la partie du rapport d'activité 2008 du Conseil d'Etat consacré à l'activité de la section du rapport et des études (p. 159), une recommandation adressée aux tribunaux administratifs et cours administratives d'appel de prononcer, en cas d'exécution de la décision de justice postérieurement au prononcé de l'astreinte, un non-lieu à liquidation par le biais d'une ordonnance – ce bref passage ne précisant pas, toutefois, sur quel fondement. Mais pour notre part, l'effort qu'il faut consentir pour parvenir à ce résultat nous paraît excessif au regard de la lettre comme de l'esprit des dispositions de l'article R. 222-1, 3° du CJA. Nous vous proposons d'accueillir le moyen du pourvoi tiré de ce que l'auteur de l'ordonnance a méconnu leur champ d'application.

Signalons, avant de conclure, que l'interprétation que vous adopterez vaudra également pour les dispositions de l'article R. 122-12, 3°, relatives aux pouvoirs de statuer par ordonnance attribués au président de la section du contentieux et aux présidents de sous-section du Conseil d'Etat.

⁴ Article 3 de la loi n° 90-511 du 25 juin 1990 modifiant le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (partie Législative) et complétant la loi n° 86-14 du 6 janvier 1986 fixant les règles garantissant l'indépendance des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Et disons simplement que si, à l'inverse de ce que nous proposons, vous écartiez le moyen sur lequel nous nous sommes longuement étendu, vous devriez aussi écarter les autres moyens soulevés et rejeter le pourvoi.

Mais par les motifs qui précèdent nous concluons :

- à l'annulation de l'ordonnance attaquée ;
- au renvoi de l'affaire au tribunal administratif d'Amiens ;
- à ce qu'une somme de 3 000 euros soit mise à la charge de la commune, au profit de Mme A..., au titre de l'article L. 761-1 du CJA ;
- et au rejet des conclusions présentées à ce même titre par la commune.