

N° 405532

M. C...

2ème et 7ème chambres réunies

Séance du 18 mars 2019

Lecture du 1er avril 2019

CONCLUSIONS

M. Guillaume Odinet, rapporteur public

Le contentieux d'exécution qui oppose M. C... à son administration ne vous est pas étranger, car vous en avez déjà connu deux fois. Souvenez-vous : par un arrêt du 8 novembre 2012, qui est devenu irrévocable, la cour de Versailles a annulé pour excès de pouvoir l'arrêté du 20 juin 2006 du ministre chargé de l'économie qui avait prononcé, à l'encontre de M. C..., alors chef de poste à la trésorerie de Saint-Martin, une sanction disciplinaire de déplacement d'office. Quelques temps plus tard, M. C... a saisi la même cour, sur le fondement de l'article L. 911-4 du code de justice administrative, d'une demande tendant à ce que soit assurée l'exécution de cet arrêt. Par un arrêt du 13 novembre 2014, la cour a rejeté sa demande. Vous avez annulé cet arrêt par une décision du 4 avril 2016, en relevant notamment que l'administration n'avait pas pris de mesures pour placer rétroactivement et régulièrement M. C... dans l'emploi de chef de poste qu'il occupait à la date de la mutation d'office. A nouveau saisie, la cour de Versailles a, par un arrêt du 22 novembre 2016, nouvellement rejeté la requête de M. C..., au motif qu'en présentant des demandes de mutation, il devait être regardé comme ayant renoncé à réintégrer l'emploi qu'il occupait antérieurement à son déplacement d'office. Vous avez censuré cette erreur de droit par une décision du 1^{er} juin 2018 ; réglant l'affaire au fond, vous avez alors précisé qu'en exécution de l'arrêt du 8 novembre 2012, l'administration était tenue de replacer l'intéressé, à la date de son éviction, dans l'emploi qu'il occupait précédemment, sauf à ce que l'intéressé ait expressément renoncé à occuper cet emploi ou que celui-ci ait été supprimé ou substantiellement modifié ; vous avez alors relevé qu'à la date de votre décision, il ne résultait pas de l'instruction que l'emploi de chef de poste à Saint-Martin ait fait l'objet de modifications substantielles de nature à faire obstacle à la réintégration de l'intéressé ; en conséquence, vous avez enjoint au ministre de l'action et des comptes publics de faire droit à la demande de M. C... tendant à ce qu'il soit réintégré dans l'emploi de chef de poste de la trésorerie de Saint-Martin dans un délai de trois mois, sauf à ce que l'intéressé accepte d'être affecté dans un emploi comptable équivalent, correspondant à son grade actuel d'inspecteur divisionnaire des finances publiques hors classe ; et vous avez assorti cette injonction d'une astreinte de 100 euros par jour de retard.

Il vous appartient aujourd'hui de vous prononcer sur la liquidation de cette astreinte provisoire.

Comme nous vous l'expliquions en concluant sur une décision Société Bouygues Télécom du 4 décembre 2017 (n° 383110, inédite au Recueil), votre office, tel qu'il résulte des articles L. 911-7 et L. 911-8 du code, comporte alors trois temps qui, au moins depuis la décision du 6

mars 2015 du Conseil constitutionnel (n° 2014-455 QPC)¹, doivent être bien distingués. Vous devez, d'abord, rechercher si la décision a été exécutée dans le délai indiqué et, si tel n'est pas le cas (c'est-à-dire en cas d'inexécution totale ou d'exécution tardive), vous devez liquider l'astreinte (art. L. 911-7, 1^{er} al.). Vous pouvez, ensuite, modérer ou supprimer l'astreinte provisoire, même en cas d'inexécution constatée (art. L. 911-7, 3^e al.). Et vous pouvez, enfin, décider qu'une part de l'astreinte ne sera pas versée au requérant ; elle est alors versée à l'Etat sauf, c'est évident, lorsqu'il en est débiteur² (art. L. 911-8).

Par ailleurs, à cet office propre à la liquidation de l'astreinte s'ajoute le cas échéant un office élargi, relatif à l'exécution de la décision juridictionnelle encore inexécutée. Nous allons y revenir.

1. Commençons par examiner les conditions d'exécution de votre décision. L'administration expose, d'une part, que l'emploi de chef de poste de la trésorerie de Saint-Martin a, depuis la mutation de M. C..., été substantiellement modifié, de sorte que l'intéressé ne pouvait plus y être affecté. Elle fait valoir, d'autre part, qu'elle a proposé à M. C... douze postes correspondant à son grade. Ce dont elle déduit qu'elle a exécuté votre décision.

Il nous semble que vous ne pourrez cependant la suivre dans ce raisonnement. En effet, comme nous vous l'avons dit, vous avez déjà jugé, par votre décision du 1^{er} juin 2018, que l'emploi de chef de poste qu'occupait M. C... n'avait pas fait l'objet de modifications substantielles de nature à faire obstacle à la réintégration de l'intéressé. Vous avez, de la sorte, déjà jugé que la restructuration du service, l'élargissement de son périmètre géographique à Saint-Barthélemy, le reclassement du poste comptable et l'affectation à cet emploi d'un fonctionnaire ayant le grade d'administrateur des finances publiques ne caractérisaient pas des modifications substantielles faisant obstacle à la réintégration de l'intéressé. Ajoutons qu'aucune disposition du décret du 26 août 2010 portant statut particulier des personnels de catégorie A de la direction générale des finances publiques³ ne fait obstacle à ce que M. C..., titulaire du grade d'inspecteur divisionnaire hors classe, se voie confier la responsabilité du poste comptable de Saint-Martin⁴.

Dans ces conditions, l'injonction que vous avez prononcée, qui imposait à l'administration de réintégrer M. C... dans l'emploi de chef de poste de la trésorerie de Saint-Martin et ne lui permettait de l'affecter dans un emploi comptable équivalent que si l'intéressé l'acceptait, ne peut être regardée comme ayant été exécutée. L'administration, en réalité, s'est obstinée à considérer, contrairement à ce que vous aviez jugé, que le poste avait été substantiellement modifié et que M. C... ne pouvait donc plus l'occuper.

Aussi devrez-vous liquider l'astreinte. Cette liquidation sera « provisoire », au sens du code, car votre décision n'est, à ce jour, toujours pas exécutée.

2. Votre décision du 1^{er} juin 2018 ayant été notifiée au ministre le 4 juin 2018, celui-ci avait jusqu'au 4 septembre 2018 pour l'exécuter. Le premier jour de retard est donc le 5 septembre

¹ Qui se fonde notamment sur le fait que « la faculté ouverte à la juridiction (...) de réduire le montant de l'astreinte effectivement mise à la charge de l'État s'exerce postérieurement à la liquidation de l'astreinte ».

² 30 mars 2011, Epoux R..., n° 185107, T. p. 1148.

³ N° 2010-986.

⁴ Le ministre fait valoir, certes, que votre section du rapport et des études a confondu le classement en groupes des postes comptable et le classement en catégories des emplois de chef de service comptable ; mais il ne soutient aucunement que M. C... ne pouvait, statutairement, pas être réaffecté à son précédent emploi.

2018 ; à ce jour, l'administration accuse donc un retard de 195 jours, ce qui, au taux de 100 euros par jour de retard, conduit à liquider l'astreinte à hauteur de 19 500 euros – montant que vous devrez ajuster en fonction de la date de lecture de votre décision.

3. Eu égard à la mauvaise volonté de l'administration, qui n'a tenu aucun compte de votre décision du 1^{er} juin 2018 puisqu'elle en est restée à une appréciation que vous aviez expressément écartée, il nous semble qu'il n'existe aucune raison de modérer ou de supprimer l'astreinte.

4. De même, nous croyons qu'il n'y a pas lieu de décider que l'astreinte ne sera pas versée à M. C.... Outre que l'inexécution de votre décision lui porte un préjudice que le faible montant de l'astreinte ne risque pas d'indemniser exagérément, décider de l'absence du versement reviendrait en réalité, dès lors que le débiteur est l'Etat, à la modérer ou la supprimer, ce que nous avons exclu à l'instant.

5. Dans les circonstances de l'espèce, eu égard au mauvais vouloir manifeste de l'administration, nous vous proposerons au contraire de majorer, pour l'avenir, le taux de l'astreinte provisoire que vous aviez prononcée.

En effet, comme vous le savez, le juge de l'exécution, lorsqu'il procède à une liquidation provisoire de l'astreinte qu'il avait prononcée, peut ensuite majorer le taux de cette astreinte si l'administration persiste à ne pas exécuter la décision juridictionnelle (v. 22 mars 1999, B..., n° 145048, T. p. 968) ; et il peut le faire d'office⁵ (v. 22 novembre 1999, L..., n°s 141236 190092, T. p. 968).

Nous pensons que, dans ce cadre, il n'est pas tenu de mettre les parties à même de présenter leurs observations sur cette éventuelle majoration. En effet, il nous paraît résulter de l'économie générale de la procédure d'exécution que, lorsque le juge de l'exécution se prononce sur la liquidation de l'astreinte, son office n'est pas strictement limité à la question de cette liquidation mais bien gouverné, plus largement, par le souci de la bonne exécution de la décision juridictionnelle. Il ne peut plus, certes, remettre en cause le bien-fondé des injonctions définitivement prononcées par le dispositif de la décision à exécuter (v. JRCE, 5 septembre 2011, Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration c/ M. M... et autres, n°s 351710 e. a., T. pp. 1081-1093)⁶. Mais, dès lors qu'il doit se prononcer – c'est le premier temps de son office – sur l'exécution de la décision, il lui appartient de tenir compte d'éventuels changements de circonstances de droit ou de fait et d'en déduire le cas échéant que l'inexécution a pris fin (v. par ex. 22 janvier 2003, Fédération française des masseurs-kinésithérapeutes rééducateurs et autres, n°s 205476 209474, T. p. 945) ; et nous pensons qu'il peut aussi préciser ou compléter les injonctions prononcées (v., par analogie⁷, 11 juillet 2018, Commune d'Isola et autre, n° 407865, Rec. p. 307).

⁵ Ce que vous déduisez, implicitement, du fait que le Conseil d'Etat dispose, en vertu de l'article L. 911-5 du CJA, du pouvoir de prononcer une astreinte d'office pour inexécution d'une décision juridictionnelle, et du fait que la majoration de l'astreinte peut s'analyser comme le prononcé d'une astreinte supplémentaire pour inexécution de la première astreinte.

⁶ Il s'agissait d'injonctions prononcées par le juge du référé-liberté, mais les motifs de la décision nous paraissent emporter un traitement identique des injonctions prononcées par le juge de l'exécution.

⁷ Vous statuiez alors sur le fondement, non du livre IX du CJA, mais du principe général selon lequel les juges ont la faculté de prononcer une injonction assortie d'une astreinte en vue de l'exécution de leurs décisions.

En somme, la liquidation de l'astreinte, qui n'est rien d'autre que le prolongement de l'instance dans laquelle l'astreinte a été prononcée (v. 24 février 2017, M. C..., n° 401656, T. p. 753), ne se borne pas à saisir le juge d'une pure question comptable ; elle saisit à nouveau le juge qui avait prononcé l'astreinte – qu'il l'ait fait sur le fondement de l'article L. 911-3, L. 911-4 ou L. 911-5 – de l'examen du respect, par l'administration, de son obligation d'exécuter les injonctions prononcées à son égard. Dans ce cadre, toutes les mesures susceptibles d'être prononcées par le juge de l'exécution sont nécessairement en débat devant lui lorsque s'ouvre la phase de liquidation de l'astreinte⁸, sans qu'il ait besoin de solliciter les observations des parties sur l'une ou l'autre de ces mesures.

Ajoutons – c'est en réalité la conséquence de ce que nous venons de vous dire – que solliciter les observations des parties les conduirait, en réalité, à débattre de questions dont elles ont déjà débattu, à savoir la correcte exécution de la décision et les raisons susceptibles d'expliquer le retard ou les carences de l'administration. Car la décision de majorer l'astreinte ne procède pas d'appréciations distinctes de celles qui conduisent à la liquider puis à décider ou non de la réduire ou la supprimer.

Si vous nous avez suivi, vous pourrez donc décider de majorer l'astreinte prononcée par votre décision du 1^{er} juin 2018 afin de forcer le mauvais vouloir de l'administration. Vous pourrez, dans ce cadre, porter le taux de l'astreinte à 500 euros par jour de retard.

Si au contraire vous estimez qu'une telle majoration ne peut être prononcée sans que les parties aient été mises à même d'en débattre spécifiquement, vous devrez y renoncer en l'espèce, car elle ne vous est pas expressément demandée et votre deuxième chambre n'a pas sollicité les observations des parties sur cette possibilité.

Vous pourrez enfin, en toute hypothèse, mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros à verser à M. C... au titre des frais de procédure.

Tel est le sens de nos conclusions.

⁸ Que le juge y statue d'office ou qu'il soit à nouveau saisi sur le fondement de l'article L. 911-4 (v. par ex. 11 juillet 2018, Commune d'Isola et autre, n° 407865, Rec. p. 307).