

Droit administratif : principe et juridiction administrative

Leçon 6 : Le fonctionnement de la juridiction administrative

, Clotilde DEFFIGIER

, Hélène PAULIAT

Table des matières

Section 1 : Les principales règles de la procédure administrative contentieuse.....	p. 2
§1 : Le procès devant les juridictions administratives.....	p. 2
A - L'introduction des recours.....	p. 2
1. Les règles tenant à la requête.....	p. 2
2. Les règles relatives aux délais.....	p. 3
3. Les règles relatives au requérant.....	p. 5
B - Le déroulement de l'instance.....	p. 6
§2 : Les mesures d'urgence.....	p. 6
A - Le référé suspension.....	p. 7
B - Le référé-liberté (art. L. 521-2 du CJA).....	p. 9
C - Les autres référés.....	p. 11
§3 : Les voies de recours.....	p. 12
A - L'appel.....	p. 12
B - La cassation.....	p. 13
C - Les voies de recours particulières.....	p. 13
Section 2 : L'exécution des décisions de justice par l'administration.....	p. 14
§1 : Les moyens incitatifs.....	p. 14
A - La demande d'éclaircissement.....	p. 14
B - Le recours au Défenseur des droits.....	p. 14
§2 : Les moyens contraignants.....	p. 15
A - Une procédure particulière en matière financière.....	p. 15
B - La mise en œuvre du pouvoir d'injonction.....	p. 15
C - La demande d'exécution assurée par injonction et astreinte.....	p. 16

Cette leçon étudie les principales règles concernant la spécificité de la procédure administrative contentieuse et l'exécution des décisions des juridictions administratives. Le procès devant le juge administratif obéit à des règles différentes de celles qui s'appliquent au procès devant les juridictions judiciaires ; la place de l'écrit y est traditionnellement plus importante. L'enjeu est non seulement que le requérant puisse avoir accès à la justice, mais aussi obtenir une décision dans des délais raisonnables et que cette décision soit effectivement exécutée.

Section 1 : Les principales règles de la procédure administrative contentieuse

Il s'agit de présenter le procès devant les juridictions administratives, les mesures d'urgence et les voies de recours. La juridiction administrative a profondément modifié ses méthodes et les textes successifs ont renforcé l'étendue de ses prérogatives, notamment en matière de procédures d'urgence.

§1 : Le procès devant les juridictions administratives

Il faut distinguer les règles relatives à l'introduction des recours et celles concernant le déroulement de l'instance. Ces règles sont importantes car elles possèdent un caractère d'ordre public.

A - L'introduction des recours

Ces règles sont importantes et l'on constate que beaucoup de décisions de rejets sont fondées sur l'irrecevabilité des requêtes avant même qu'elles aient été examinées au fond, même si le juge admet quelques régularisations : ainsi le requérant peut signer son mémoire après son dépôt, produire en cours d'instance le mandat habilitant la personne à le représenter, l'absence de décision préalable peut être régularisée par la production de la décision en cours d'instance (CE, 22 juil 1938, Lambert, Rec., p. 718).

La recevabilité d'une requête est examinée au regard des conditions qui permettent son dépôt et la saisine du juge. Le requérant doit donc vérifier que ces conditions sont remplies pour que le juge soit valablement saisi. A ce stade de la procédure, il n'est pas question de vérifier le bien-fondé de la requête, qui sera examinée par la juridiction et qui conduira à donner raison ou non au justiciable.

Pour une présentation détaillée de ces éléments, nous renvoyons au cours de Droit administratif, action et contrôle de l'administration.

1. Les règles tenant à la requête

La requête doit être rédigée en français; c'est une condition de sa recevabilité.

Exemple

CE, Sect., 22 nov. 1985, Quillevère, exigence découlant de l'ordonnance de Villers-Cotterêts de 1539 imposant l'utilisation de la langue française.

« Requête de M. X..., dirigée contre le jugement du 21 novembre 1984 du tribunal administratif de Rennes ayant décidé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur sa demande enregistrée au greffe de ce tribunal le 30 août 1984 ;

Vu l'ordonnance d'août 1539 ; le code des tribunaux administratifs ; l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1953 ; la loi du 30 décembre 1977 ; Considérant que la requête de M. X... n'est pas rédigée en langue française ; qu'elle n'est, dès lors, pas recevable. »

La requête doit contenir l'exposé des faits et des moyens. Le juge se montre assez souple dans l'appréciation de cette condition ; ainsi la requête peut être régularisée dans le délai du recours contentieux (CE, 1^{er} juin 1953, Vasnier, Rec., p. 254), l'exposé peut être sommaire et complété par un mémoire complémentaire, on admet la motivation par référence aux moyens développés dans un recours administratif préalable à condition que soit produite une copie du recours...

La recevabilité de la requête a parfois été subordonnée au paiement d'un droit de timbre. La loi de finances pour 1994 du 30 décembre 1993 avait exigé un droit de timbre pour chaque requête d'un montant de 100 francs (sauf pour les personnes bénéficiant de l'aide juridictionnelle). Le décret du 26 décembre 2003 a supprimé ce droit de timbre. Il a été rétabli par la première loi de finances rectificative pour 2011, à hauteur de 35 euros.

Il a été à nouveau supprimé à compter du 1^{er} janvier 2014.

La requête doit être accompagnée de la décision attaquée ou de la pièce justifiant du dépôt d'une demande à l'administration lorsqu'il s'agit d'une décision implicite de rejet qui est attaquée. Cette exigence est le corollaire de la règle de la décision préalable. L'instance administrative apparaît comme un procès fait à un acte de l'administration et non comme un procès engagé contre une personne. Il faut donc toujours obtenir de l'administration une décision préalable explicite ou implicite que le requérant contestera. La victime d'un dommage causé par une faute de l'administration devra d'abord demander réparation de son préjudice à l'administration avant de chercher à engager sa responsabilité devant le juge. Cette règle connaissait une exception, pour les recours formés en matière de travaux publics. Mais cette particularité a été supprimée par le décret n° [2016-1480](#) du 2 novembre 2016, à compter du 1^{er} janvier 2017.

2. Les règles relatives aux délais

La requête n'est recevable que dans le délai du recours contentieux. Le délai de droit commun est de 2 mois à compter soit de la notification, soit de la publication de l'acte (art. R. 421-1 du CJA).

Article R. 421-1 du CJA :

« La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. »

Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle.

Le délai prévu au premier alinéa n'est pas applicable à la contestation des mesures prises pour l'exécution d'un contrat. »

Le délai peut être prorogé par l'exercice d'un recours administratif exercé dans le délai de 2 mois. Lorsqu'une décision doit faire l'objet d'une double formalité de publicité, le point de départ du délai est fixé à la date de l'exécution de la première formalité.

Exemple

CE, 27 mars 2020, Syndicat agricoles des petits planteurs de Cadet Sainte-Rose, n° 435277 (extraits).

« Il ressort des pièces du dossier que l'arrêté du 6 avril 2019 par lequel le préfet de la Guadeloupe a interdit la circulation sur la route forestière de Moreau, section de Douville, sur le territoire de la commune de Goyave, a été publié le 8 avril 2019 dans le recueil des actes administratifs de la préfecture de Guadeloupe mis en ligne sur le site internet de la préfecture, dans la rubrique " Recueil des actes administratifs ", dans des conditions garantissant la fiabilité et la date de la mise en ligne de tout nouvel acte. Cette publication, alors même que l'arrêté en litige n'a pas été affiché à la mairie de Goyave avant le 29 avril 2019, a fait courir à l'égard du syndicat requérant le délai de recours contentieux de deux mois prévu à l'article R. 421-1 du code de justice administrative, lequel ne peut avoir été prorogé par le recours administratif que le syndicat a adressé au préfet de la Guadeloupe le 18 juin 2019. La demande d'annulation de cet arrêté, présentée le 13 août 2019 par le syndicat agricole des petits planteurs de Cadet Sainte-Rose, était ainsi tardive et sa demande tendant à la suspension de l'exécution de l'arrêté du 6 avril 2019 ne peut, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir tirée de l'absence d'intérêt à agir du syndicat requérant, qu'être rejetée. »

En matière de décision implicite, lorsque l'administration garde le silence, le délai court à compter du jour de l'expiration du délai de 2 mois. Art. R. 421-2 du CJA :

« *Sauf disposition législative ou réglementaire contraire, dans les cas où le silence gardé par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet, l'intéressé dispose, pour former un recours, d'un délai de deux mois à compter de la date à laquelle est née une décision implicite de rejet. Toutefois, lorsqu'une décision explicite de rejet intervient avant l'expiration de cette période, elle fait à nouveau courir le délai de recours.* » On rappelle que, désormais, en principe, le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision d'acceptation. Mais il existe de très nombreuses exceptions ; il arrive ainsi que le silence gardé pendant deux mois vaille rejet ; il arrive aussi que le délai au terme duquel l'administré est titulaire d'une décision de rejet soit fixé à quatre mois, voire six mois.

Il existe par ailleurs de nombreux délais spéciaux généralement plus courts que le délai de droit commun. Le délai est ainsi de 5 jours pour contester les élections municipales et cantonales, de 10 jours pour contester les résultats des élections régionales et des élections au parlement européen. Le délai peut être beaucoup plus court ; il est ainsi de 24 heures pour les recours en annulation contre les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière.

Le décret du 28 novembre 1983 (désormais abrogé) avait prévu que les délais ne seraient opposables à l'administré qu'à la condition d'avoir été mentionnés ainsi que les voies de recours dans la notification de la décision. Lorsque les délais de recours n'étaient pas indiqués lors de la notification de la décision contestée par la voie d'un recours administratif ni lors du rejet du recours administratif, le juge considérait que le délai du recours n'avait pas commencé à courir (CE, 13 mars 1998, Mme Mauline, *AJDA* 1998, p. 613). Cela impliquait que le recours contentieux était indéfiniment ouvert. Le juge avait cependant posé une limite : l'administration ne pouvait pas se prévaloir de sa propre méconnaissance des obligations d'information pour pouvoir retirer l'acte à tout moment et en dehors de tout délai (CE, Ass., 24 oct. 1997, Mme de Laubier, n° [123950](#)).

Les exigences figurent désormais à l'article L. 112-6 du CRPA : « *Les délais de recours ne sont pas opposables à l'auteur d'une demande lorsque l'accusé de réception ne lui a pas été transmis ou ne comporte pas les indications exigées par la réglementation.* » Mais c'est surtout l'article R. 421-5 du CJA qui pose la règle des délais : « *Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision.* » Si les délais ne figurent pas dans la décision, ou plus généralement, lorsque la notification est incomplète, le délai ne commence donc pas à courir. Le délai de recours était donc indéfiniment ouvert, ce qui posait des problèmes de conservation de preuve des documents, par exemple.

Remarque

C'est pour remédier à cette situation que le Conseil d'Etat a rendu une solution très importante, dans l'arrêt Czabaj (CE, Ass., 13 juillet 2016, n° [387763](#)) :

Le Conseil d'Etat pose un certain nombre d'éléments dans cette décision :

- Le principe est bien la notification complète de la décision, avec indication des voies et délais de recours, qui ouvre le délai de deux mois ; en l'absence de ces informations, le délai de recours contentieux ne court pas.
- Cependant, pour éviter une contestation indéfiniment ouverte, le juge s'appuie sur le principe de sécurité juridique pour affirmer que le destinataire de la décision ne peut exercer un recours juridictionnel que dans un délai raisonnable : *« le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance ; dans cette hypothèse, si le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours, ou l'absence de preuve qu'une telle information a bien été fournie, ne permet pas que lui soient opposés les délais de recours fixés par le code de justice administrative, le destinataire de la décision ne peut exercer de recours juridictionnel au-delà d'un délai raisonnable »* ;
- Ce délai est en principe de un an : *« en règle générale et sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le requérant, ce délai ne saurait, sous réserve de l'exercice de recours administratifs pour lesquels les textes prévoient des délais particuliers, excéder un an à compter de la date à laquelle une décision expresse lui a été notifiée ou de la date à laquelle il est établi qu'il en a eu connaissance »* ;
- Cet encadrement du délai ne remet pas en cause le droit au recours, mais permet de préserver la stabilité des situations juridiques et la bonne administration de la justice

Cette solution, initialement appliquée aux décisions individuelles, a été largement étendue (décisions non réglementaires, exception d'illégalité, recours administratif préalable obligatoire... ; voir sur ce point le cours de Droit administratif : action et contrôle de l'administration).

3. Les règles relatives au requérant

Le requérant doit disposer de la capacité d'agir en justice. Le juge administratif se montre cependant très souple dans l'appréciation de cette condition : il admet que les incapables puissent exercer un recours contre les décisions ayant une incidence sur leur liberté individuelle (CE, 10 juin 1959, Dame Pujol, Rec., p 355).

Le représentant d'une pers morale doit justifier de sa qualité pour agir au nom de la personne morale.

Exemple

Ainsi le Conseil d'Etat considère-t-il que le président d'une association a le pouvoir de représenter celle-ci en justice sans qu'une délibération de l'assemblée générale soit nécessaire si les statuts de l'association le prévoient (CE, 3 avril 1998, Fédération de la plasturgie, *AJDA* 1998, p 460).

Le ministère d'avocat n'est pas obligatoire pour l'exercice d'un recours pour excès de pouvoir, même s'il est recommandé d'y faire appel (le requérant peut être éligible à l'aide juridictionnelle).

Le requérant doit démontrer son intérêt à agir ; cette exigence concerne surtout le recours pour excès de pouvoir, car, en matière de plein contentieux, l'existence d'un droit subjectif est facilement identifiable. Le juge administratif retient une conception large de cet intérêt à agir. Le requérant est recevable à agir dès lors qu'il a un intérêt personnel, matériel, moral, individuel ou collectif. Mais cet intérêt doit être légitime.

L'intérêt doit être directement lésé par la décision attaquée ; il doit être certain.

Exemple

CE, 11 mars 1903, Lot, Rec., p 780 : un fonctionnaire est lésé par la nomination d'une personne à un emploi auquel il peut prétendre ; CE, 14 fev. 1958, Abisset, Rec., p. 98 concl. Long : un amateur de camping est lésé de façon certaine par un arrêté municipal interdisant le camping même s'il n'est jamais venu dans la commune.

Il existe cependant des limites, la qualité de citoyen ne confère pas un intérêt personnel à agir, ni la qualité de contribuable de l'Etat.

B - Le déroulement de l'instance

La procédure administrative est essentiellement écrite, c'est un des éléments constitutifs de la juridiction administrative (CE, 17 mai 1968, Andrei, Rec., p. 320). Il faut cependant nuancer puisque **le décret n° 2020-1404 du 18 novembre 2020 portant expérimentation au Conseil d'Etat des procédures d'instruction orale et d'audience d'instruction et modifiant le Code de justice administrative prévoit d'introduire plus d'oralité dans les débats devant la juridiction administrative**. Ce décret instaure donc « à titre expérimental, à compter de l'entrée en vigueur du présent décret et pendant une durée de dix-huit mois, devant le Conseil d'Etat, une instruction orale » « pour compléter l'instruction écrite ».

La procédure est également inquisitoriale, les parties s'adressent au juge et c'est à lui qu'il appartient de diriger l'instruction.

Quelques principes peuvent être rappelés :

Les parties fixent le cadre du procès par les conclusions et les moyens qu'elles présentent au juge. Les conclusions sont présentées par chacune des parties défendeurs et demandeurs dans leurs mémoires respectifs. Elles contiennent l'exposé de la demande. Les moyens sont des arguments de fait et de droit mettant en avant l'illégalité de certains éléments ; on parle de moyens de légalité externe (incompétence, vice de forme et de procédure) et moyens de légalité interne (détournement de pouvoir, violation de la loi). Le requérant ne pourra invoquer au cours de l'instance que les moyens de légalité qu'il aura invoqués dans le délai du recours contentieux. Certains moyens sont d'ordre public et peuvent être invoqués à chaque étape de la procédure : l'incompétence de l'auteur de l'acte, la méconnaissance du champ d'application de la loi.

Le juge instruit ensuite le procès : les parties sont mises à même de discuter des arguments de droit et de fait. Le juge a la possibilité de prononcer des mesures d'instruction. La procédure devant le juge administratif est inquisitoriale ; le juge administratif y joue un rôle prépondérant, notamment dans la recherche des preuves. Il peut exiger des parties et de l'administration compétente la production de tous les documents susceptibles d'établir la conviction du juge. Il peut effectuer des enquêtes, des visites sur les lieux, peut demander une expertise. Sur un sujet délicat, la juridiction administrative peut avoir recours à un *amicus curiae*.

Article R. 625-3 du CJA :

« La formation chargée de l'instruction peut inviter toute personne, dont la compétence ou les connaissances seraient de nature à l'éclairer utilement sur la solution à donner à un litige, à produire des observations d'ordre général sur les points qu'elle détermine. »

L'avis est consigné par écrit. Il est communiqué aux parties.

Dans les mêmes conditions, toute personne peut être invitée à présenter des observations orales devant la formation chargée de l'instruction ou la formation de jugement les parties dûment convoquées. »

Le juge y recourt de temps en temps.

Exemple

Par exemple dans l'affaire Lambert, en matière de décision à prendre sur l'arrêt des traitements administrés à une personne en coma irréversible.

Ce « sage » ne doit pas prendre parti sur une question qui n'est pas d'ordre général et ne doit pas porter une appréciation juridique sur une pièce du dossier (CE, 6 mai 2015, Préfet d'Ille-et-Vilaine, n° [375036](#)).

En vue de l'audience, le rapporteur retrace dans un rapport écrit les conclusions et moyens des parties, les questions de droit en cause et rappelle les textes en vigueur. Lors de l'audience, les parties ou leurs avocats peuvent présenter des observations orales qui doivent cependant s'en tenir à ce qui a été développé dans les mémoires écrits. Le rapporteur public formule en toute indépendance ses conclusions et propose une solution au litige. Il doit communiquer aux parties, avant l'audience, le sens de ses conclusions, le juge administratif exerçant un contrôle approfondi sur ce point.

§2 : Les mesures d'urgence

Les mesures d'urgence sont nécessaires du fait du caractère non suspensif des recours dans le contentieux administratif et du fait de la longueur du contentieux administratif, même si les délais se sont réduits. Il est donc indispensable d'obtenir des mesures provisoires dans l'attente du règlement du litige. Plusieurs mesures d'urgence sont envisageables, mais ce sont surtout les référés qu'il convient d'étudier ici.

En matière de référé, par crainte de paralyser l'action de l'administration, le juge disposait de pouvoirs limités. Le législateur a cherché à renforcer les pouvoirs du juge administratif des référés, pour le rapprocher du référé devant le juge judiciaire. La loi n° 2000-597 du 30 juin 2000, relative au référé devant les juridictions administratives, est applicable depuis le 1^{er} janvier 2001.

Il existe plusieurs types de référés administratifs.

A - Le référé suspension

Il a remplacé le sursis à exécution. Par principe, les décisions administratives s'appliquent même lorsqu'elles font l'objet d'un recours, le recours n'étant pas suspensif (CE, 2 juil. 1982, Huglo). Le sursis à exécution permettait de suspendre l'application d'une décision administrative faisant l'objet d'un recours. Cette possibilité de sursis à exécution était considérée comme une garantie essentielle des droits de la défense.

Exemple

Décision CC, n° 86-224 DC, Conseil de la concurrence (extraits).

« 19. Mais considérant que la loi déferée au Conseil constitutionnel a pour effet de priver les justiciables d'une des garanties essentielles à leur défense ;

20. Considérant en effet que le troisième alinéa de l'article 15 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 dispose que le recours formé contre une décision du conseil de la concurrence « n'est pas suspensif » ; que cette disposition n'aurait pas fait obstacle à ce que, conformément à l'article 48 de l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 et au décret n° 63-766 du 30 juillet 1963, le Conseil d'État pût, à la demande du requérant, accorder un sursis à l'exécution de la décision attaquée si son exécution risquait d'entraîner des conséquences difficilement réparables et si les moyens énoncés dans la requête paraissaient sérieux et de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée ;

21. Considérant au contraire, que la cour d'appel de Paris, substituée par la loi présentement examinée au Conseil d'État, saisie d'un recours contre une décision du conseil de la concurrence, ne pourrait prononcer aucune mesure de sursis à exécution ; qu'en effet, la loi a laissé subsister dans son intégralité le troisième alinéa de l'article 15 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 et n'a pas donné à la cour d'appel le pouvoir de différer l'exécution d'une décision de caractère non juridictionnel frappée d'un recours auquel est dénié tout effet suspensif, et ceci quelle que soit la gravité des conséquences de l'exécution de la décision et le sérieux des moyens invoqués contre celle-ci ;

22. Considérant que, compte tenu de la nature non juridictionnelle du conseil de la concurrence, de l'étendue des injonctions et de la gravité des sanctions pécuniaires qu'il peut prononcer, le droit pour le justiciable formant un recours contre une décision de cet organisme de demander et d'obtenir, le cas échéant, un sursis à l'exécution de la décision attaquée constitue une garantie essentielle des droits de la défense ;

23. Considérant dès lors que les dispositions de l'article 2 de la loi présentement examinée ne sont pas conformes à la Constitution (...). »

Initialement, il fallait en faire la demande au juge administratif et deux conditions étaient posées. La décision dont le sursis à exécution est demandé devait présenter des conséquences irréversibles et il devait exister au moins un moyen sérieux d'annulation à l'appui de la demande. Le juge devait apprécier la réunion de ces conditions et il ne prononçait le sursis que si l'annulation apparaissait comme quasi certaine. En outre, même lorsque les deux conditions étaient réunies, il pouvait ne pas accorder le sursis.

Exemple

Par ex. si l'illégalité tenait à un vice de forme ou de procédure, CE, Ass., 13 fév. 1976, Assoc. de sauvegarde du quartier Notre-Dame à Versailles, Rec., p. 100.

Devant les lenteurs du système, des mécanismes plus souples ont été prévus. La loi du 8 février 1995 avait introduit une procédure de « suspension provisoire d'exécution » (art. L. 10 du Code TA et CAA, désormais abrogé). Le président de la juridiction pouvait, lorsqu'on lui en présentait la demande en même temps qu'une demande de sursis à exécution, suspendre l'exécution d'une décision pour une durée maximum de 3 mois. Mais les conditions posées étaient les mêmes que celles requises pour le sursis à exécution, la réforme était donc limitée.

Les conditions du sursis à exécution ont ensuite été assouplies au bénéfice du préfet. Lorsqu'il demandait le sursis à exécution d'une décision prise par un organe d'une collectivité territoriale, il suffisait qu'il existe un moyen sérieux de nature à justifier l'annulation de l'acte (une seule condition était donc nécessaire). De plus la loi du 4 février 1995 relative à l'aménagement du territoire a conféré un caractère automatique à la demande du sursis faite par le préfet en cas de déféré préfectoral contre les mesures prises par les collectivités territoriales en matière d'urbanisme, de marchés publics et de délégations de service public.

La loi du 30 juin 2000 a créé le référé-suspension (art. L. 521-1 du CJA), qui peut être prononcé par le juge administratif des référés *« lorsque l'urgence le justifie et lorsque le requérant fait état d'un moyen propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la décision »*. Le juge des référés se prononce seul, sans conclusions du rapporteur public.

Art. L. 521-1 du CJA :

« Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision. »

Lorsque la suspension est prononcée, il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision. »

Le préfet conserve une possibilité d'obtenir une suspension des actes, dès lors qu'il exerce un déféré à l'encontre d'actes des collectivités territoriales.

Art. L. 554-1 du CJA : suspension sur déféré préfectoral.

« Les demandes de suspension assortissant les requêtes du représentant de l'Etat dirigées contre les actes des communes sont régies par le 3^e alinéa de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales ci-après reproduit :

"Art. L. 2131-6, alinéa 3 : Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de suspension. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de l'acte attaqué. Il est statué dans un délai d'un mois."

Les demandes de suspension assortissant les requêtes du représentant de l'Etat dirigées contre les actes d'autres collectivités ou établissements suivent, de même, les règles fixées par les articles L. 2541-22, L. 2561-1, L. 3132-1, L. 4142-1, L. 4411-1, L. 4421-1, L. 4431-1, L. 5211-3, L. 5421-2, L. 5711-1 et L. 5721-4 du code général des collectivités territoriales.

Il en va de même pour les actes des collectivités visés aux articles LO 6152-1, LO 6242-1, LO 6342-1 et LO 6452-1 du code général des collectivités territoriales, à l'article L. 121-39-2 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, à l'article 204 de la loi n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et à l'article 172 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. » Il existe également un régime particulier pour permettre au préfet d'obtenir la suspension d'actes de collectivités territoriales en matière d'urbanisme, de marchés publics et de délégations de service public.

Art. L. 554-2 du CJA : suspension sur déféré préfectoral de certains actes des collectivités territoriales.

« Les actes pris par les communes en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public déferés par le représentant de l'Etat en application de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités

territoriales sont suspendus dans les conditions prévues par l'alinéa 4 de l'article L. 2131-6 du même code ci-après reproduit :

"Art. L. 2131-6, alinéa 4 : Jusqu'à ce que le président du tribunal administratif ou le magistrat délégué par lui ait statué, la demande de suspension en matière d'urbanisme, de marchés et de délégation de service public formulée par le représentant de l'Etat dans les dix jours à compter de la réception de l'acte entraîne la suspension de celui-ci. Au terme d'un délai d'un mois à compter de la réception, si le juge des référés n'a pas statué, l'acte redevient exécutoire."

Il en va de même pour les actes des collectivités visés aux articles L. 3132-1 et L. 4142-1 du code général des collectivités territoriales. »

B - Le référé-liberté (art. L. 521-2 du CJA)

Il se rapporte à un cas où, du fait de l'administration, une atteinte grave et manifestement illégale est portée à une liberté fondamentale. Le juge des référés peut alors, dès lors que la demande lui en est faite et que l'urgence est constatée, *« ordonner toutes les mesures nécessaires à la sauvegarde de cette liberté »*. Il pourra adresser toutes les injonctions nécessaires, même si elles conduisent à tenir en échec l'exécution d'une décision administrative. L'on a constaté (leçon précédente) que cette voie de recours avait suscité une évolution au regard de la théorie de la voie de fait. L'urgence fait l'objet d'un contrôle approfondi du juge. Le Conseil d'Etat a très rapidement fait application des dispositions en question : CE, Sect., 28 fév. 2001, Casanovas, *RFDA* 2001, p. 399, concl. Fombeur.

Exemple

CE, Sect., 28 fév. 2001, Casanovas (extraits).

« Sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : "Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures" ;

Considérant que si la décision mettant fin aux fonctions d'un agent public à la suite d'un refus de titularisation n'est pas, par son seul objet, de nature à porter atteinte à une liberté fondamentale, les motifs sur lesquels se fonde cette décision peuvent, dans certains cas, révéler une telle atteinte ; que, dès lors, le juge des référés du tribunal administratif de Nancy a commis une erreur de droit en considérant qu'un refus de titularisation ne pouvait, "quels qu'en soient les motifs", porter une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ; que M. X... est, par suite, fondé à demander l'annulation de l'ordonnance attaquée du 5 janvier 2001 ; (...). »

Il a progressivement construit sa jurisprudence sur la notion de « liberté fondamentale ». Ont ainsi été considérées comme des libertés fondamentales :

Exemple

la liberté personnelle, celle de se marier (CE, 13 janv. 2003, Bena, Rec., p. 928) ; la libre expression de ses convictions religieuses dans des formes appropriées (CE, 7 avril 2004, Kiliciksen, Rec., p. 164) ; la liberté d'entreprendre (CE, 4 oct. 2004, Soc. Mona Lisa, Rec., p. 362) ; le droit de propriété (CE, 31 mai 2001, Cne d'Hyères-les-Palmiers, Rec., p. 253), la libre administration des collectivités locales (CE, Sect., 18 janv. 2001, Commune de Venelles), la liberté de manifester (CE, ref., 29 mars 2019, Ligue des droits de l'homme, n° [429028](#)). Mais ne constituent pas des libertés fondamentales le droit de participer à des compétitions sportives (CE, 22 oct. 2001, Caillat, n° [238204](#)), le droit au bon fonctionnement du service public de l'enseignement (CE, 3 avril 2001, Soriano, Rec., p. 1128).

Le juge contrôle ainsi l'atteinte grave et manifestement illégale portée à une liberté fondamentale, ces deux conditions se cumulant avec celle de l'urgence. Le juge ainsi saisi, qui constate que les conditions sont remplies, peut prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde de la liberté fondamentale ; il peut également,

à ce titre, enjoindre à l'administration de prendre des mesures pour ce faire. Le juge du référé-liberté n'a eu de cesse de renforcer son office. Ainsi, à propos mesures à prendre lors d'attaques de requins à la Réunion, le juge a indiqué les mesures qu'il était en mesure d'ordonner au titre du référé-liberté.

Exemple

CE, réf., 13 août 2013, n° [370902](#) (extraits).

« Sur l'atteinte à une liberté fondamentale et sur l'urgence :

4. Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : "Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures" ;

5. Considérant que le droit au respect de la vie, rappelé notamment par l'article 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, constitue une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ; que, lorsque l'action ou la carence de l'autorité publique crée un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes, portant ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté fondamentale, et que la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de quarante-huit heures, le juge des référés peut, au titre de la procédure particulière prévue par cet article, prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser le danger résultant de cette action ou de cette carence ; qu'il peut, le cas échéant, après avoir ordonné des mesures d'urgence, décider de déterminer dans une décision ultérieure prise à brève échéance les mesures complémentaires qui s'imposent et qui peuvent être très rapidement mises en œuvre ;

6. Considérant qu'il résulte de l'instruction que onze attaques de requins, dont cinq mortelles, ont eu lieu entre juin 2011 et juillet 2013 à l'ouest de l'île de La Réunion ; que si les victimes étaient pour la plupart des pratiquants de sports de glisse, la dernière, le 15 juillet 2013, était une adolescente qui se baignait à proximité du rivage ; que l'existence d'un tel risque mortel, notamment pour une activité ordinaire de baignade proche du rivage, révèle un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes, qui excède ceux qui peuvent être normalement encourus lors de la pratique d'une activité sportive ou de loisirs par une personne avertie du risque pris ;

7. Considérant, il est vrai, qu'à la suite de la recrudescence des attaques de requins à La Réunion, des maires des communes concernées ont pris des arrêtés limitant l'accès aux plans d'eau des plages communales dans certaines circonstances ; que l'Etat a engagé un programme d'études sur le comportement des deux espèces de requins côtiers en cause, afin notamment d'étudier leur éventuelle sédentarisation ; que le préfet a pris des mesures d'interdiction de certaines activités nautiques, notamment par un arrêté du 19 décembre 2011 ; qu'il résulte cependant de l'instruction que ces mesures étaient insuffisantes pour remédier à la situation résultant de la multiplication des attaques de requins, notamment de celles qui se sont produites à proximité du rivage ; qu'une situation aussi exceptionnelle, qui impose aux autorités publiques de déterminer d'urgence les mesures de leur compétence de nature à réduire ce danger, constitue, en l'espèce, une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le droit au respect de la vie ; que, dans ces conditions, la condition d'urgence est également satisfaite ; (...). »

Ainsi, si l'action ou la carence de l'autorité publique crée un danger caractérisé et imminent pour la vie des personnes, et porte ainsi une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté fondamentale, et si la situation permet de prendre utilement des mesures de sauvegarde dans un délai de quarante-huit heures, le juge des référés va pouvoir prescrire toutes les mesures de nature à faire cesser le danger résultant de cette action ou de cette carence. Il peut après avoir ordonné des mesures d'urgence, décider de déterminer dans une décision ultérieure prise à brève échéance les mesures complémentaires qui s'imposent et qui peuvent être très rapidement mises en œuvre. Son office est donc particulièrement étendu, et cette solution a été réaffirmée.

Exemple

CE, réf., 23 nov. 2015, Ministre de l'intérieur et Commune de Calais, Rec., p. 401, à propos des pouvoirs de police dans la « jungle » de Calais.

L'urgence peut être présumée dans certaines situations ; ainsi « *Eu égard à son objet et à ses effets sur les conditions de détention, la décision plaçant d'office à l'isolement une personne détenue, ainsi que les décisions prolongeant éventuellement un tel placement, prises sur le fondement de l'article L. 213-8 du code pénitentiaire, portent en principe une atteinte grave et immédiate à la situation de la personne détenue, de nature à créer une situation d'urgence justifiant que le juge administratif des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, puisse ordonner la suspension de leur exécution s'il estime remplie l'autre condition posée par cet article.* » (CE, réf., 7 juin 2019, n° [426772](#)) ; cette présomption peut cependant être renversée : « *Toutefois, si l'autorité administrative justifie de circonstances particulières faisant apparaître qu'un intérêt public s'attache à l'exécution sans délai de cette mesure, compte tenu en particulier des risques pour la sécurité de l'établissement et des personnes, y compris extérieures à celui-ci, appréciés notamment au regard des motifs d'incarcération de l'intéressé, des éléments figurant dans son dossier individuel ou de son comportement en détention, la condition d'urgence ne peut être regardée comme satisfaite.* » (CE, réf., 28 mars 2024, n° [480040](#), Garde des Sceaux, Ministre de la justice). Le Conseil d'Etat a reconnu une présomption d'urgence dans le cadre d'un référé-liberté dirigé contre une décision prononçant l'expulsion d'un étranger du territoire français (CE, 12 juin 2025, n° [499187](#)) ; selon le juge, « *Eu égard à son objet et à ses effets, une décision prononçant l'expulsion d'un étranger du territoire français porte, en principe et sauf à ce que l'administration fasse valoir des circonstances particulières, par elle-même une atteinte grave et immédiate à la situation de la personne qu'elle vise, de nature à créer une situation d'urgence justifiant que le juge administratif des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 5212 du code de justice administrative, puisse prononcer dans de très brefs délais, si les autres conditions posées par cet article sont remplies, une mesure provisoire et conservatoire de sauvegarde.* »

Le juge peut ordonner, à titre provisoire, une mesure d'organisation des services, mais il ne peut intervenir que si la situation permet de prendre utilement et à bref délai les mesures de sauvegarde nécessaires. Le juge a également précisé que le caractère manifestement illégal de l'atteinte portée à une liberté fondamentale s'apprécie notamment en tenant compte des moyens dont dispose l'autorité administrative compétente et des mesures qu'elle a déjà prises.

Exemple

Voir des exemples de cette appréciation au moment de la crise sanitaire : CE, réf., 8 avril 2020, n° [439827](#).

C - Les autres référés

Le **référé conservatoire (ou référé mesures utiles, art. L. 521-3)** permet au juge d'ordonner toutes mesures utiles pour préserver l'intérêt général ou pour conserver en l'état une situation avant que le juge n'ait définitivement statué. Ces mesures peuvent se traduire par des injonctions à l'adresse de l'administration et des parties privées.

Exemple

Il peut, par exemple, enjoindre à des personnes privées de réaliser des travaux pour éviter un éboulement, d'évacuer le domaine public...

La demande ne sera accueillie que si la mesure est urgente, utile, et si elle ne fait pas obstacle à l'exécution d'une décision administrative. De plus, le juge administratif des référés ne peut pas ordonner de mesures qui préjudicieraient au principal, c'est-à-dire prendre des mesures qui auraient des incidences sur des questions relevant du juge du fond.

Le **référé-constat** permet au juge de désigner un expert pour constater des faits sans délai. Pour obtenir la désignation de l'expert, le requérant n'a plus à démontrer l'urgence d'un tel constat, mais il doit en démontrer l'utilité au regard des circonstances de l'espèce (par ex. risque de transformation des lieux du fait de la réalisation de travaux publics, le tribunal compétent étant celui dans le ressort duquel se trouvent les faits à constater).

Art. R. 531-1 du CJA : référé-constat.

« *S'il n'est rien demandé de plus que la constatation de faits, le juge des référés peut, sur simple requête qui peut être présentée sans ministère d'avocat et même en l'absence d'une décision administrative préalable, désigner un expert pour constater sans délai les faits qui seraient susceptibles de donner lieu à un litige devant*

la juridiction. Il peut, à cet effet, désigner une personne figurant sur l'un des tableaux établis en application de l'article R. 221-9. Il peut, le cas échéant, désigner toute autre personne de son choix.

Avis en est donné immédiatement aux défendeurs éventuels.

Par dérogation aux dispositions des articles R. 832-2 et R. 832-3, le délai pour former tierce opposition est de quinze jours. »

Il faut distinguer le référé constat, qui constate une situation et le référé expertise (ou référé instruction) pour demander une mesure d'instruction ou d'expertise, même en l'absence de décision administrative préalable, la distinction n'étant pas toujours évidente.

Le **référé-instruction** (art. [R. 532-1](#) et [s.](#) du CJA) permet au juge de prescrire toute mesure utile d'expertise ou d'instruction susceptible de l'éclairer sur les faits de l'affaire. Aucune condition d'urgence n'est requise mais le demandeur doit démontrer l'utilité de la mesure d'instruction.

Art. R. 532-1 du CJA : référé-instruction.

« Le juge des référés peut, sur simple requête et même en l'absence de décision administrative préalable, prescrire toute mesure utile d'expertise ou d'instruction.

Il peut notamment charger un expert de procéder, lors de l'exécution de travaux publics, à toutes constatations relatives à l'état des immeubles susceptibles d'être affectés par des dommages ainsi qu'aux causes et à l'étendue des dommages qui surviendraient effectivement pendant la durée de sa mission.

Les demandes présentées en application du présent chapitre sont dispensées du ministère d'avocat si elles se rattachent à des litiges dispensés de ce ministère. »

Le **référé provision** (art. [R. 541-1](#) du CJA) permet à un créancier de demander au juge l'octroi d'une provision avant que le montant exact de sa créance ne soit définitivement fixé. Il n'est pas nécessaire de justifier l'urgence. La demande ne sera accueillie que si la juridiction est saisie simultanément d'une demande au fond tendant à une condamnation pécuniaire et si l'obligation du débiteur n'est pas sérieusement discutable.

Il existe, à côté de ces référés de droit commun, des référés spécifiques à certains contentieux, en matière fiscale, en matière contractuelle. Il existe ainsi la procédure du **référé précontractuel** (art. [L. 551-1](#) et [s.](#) du CJA) qui permet de faire censurer rapidement, et en tout état de cause avant la signature du contrat, des infractions aux règles de publicité et de mise en concurrence préalables à la passation d'un marché public ou d'une convention de délégation de service public. Le **référé contractuel** permet de faire sanctionner les mêmes manquements mais une fois le contrat signé (art. [L. 551-13](#) et [s.](#) du CJA).

§3 : Les voies de recours

[Elles](#) sont classiques ; il s'agit de l'appel et de la cassation. Il existe cependant des voies de recours particulières.

A - L'appel

Lorsque le requérant veut obtenir la réformation du jugement rendu en premier ressort, il peut faire appel. C'est la manifestation du double degré de juridiction. En principe, seules les parties au jugement de première instance peuvent faire appel, pas les tiers. Elles doivent bénéficier d'un intérêt.

Exemple

CE, 28 janv. 1987, Comité de défense des espaces verts, *AJDA* 1987, p. 279 : ce n'est pas le cas lorsque le requérant a obtenu totalement satisfaction en premier ressort.

La partie dispose d'un délai de deux mois à compter de la notification du jugement attaqué pour interjeter appel. L'appel n'est en principe pas suspensif, mais le juge d'appel peut prononcer le sursis à exécution d'un

jugement qui risque d'être réformé. L'appel a un effet dévolutif : le juge d'appel est saisi de l'ensemble du litige et peut évoquer l'affaire directement devant lui.

B - La cassation

Le recours en cassation est en principe toujours ouvert même sans texte à l'égard de l'ensemble des décisions juridictionnelles, sauf dans le cas où le Conseil d'Etat statue en premier et dernier ressort. Le pourvoi est porté devant le Conseil d'Etat et tend à faire vérifier la conformité au droit d'une décision rendue en dernier ressort par une juridiction administrative. Le pourvoi est formé dans le délai de deux mois à compter de la notification de la décision litigieuse. La personne doit justifier d'un intérêt. Le recours en cassation n'a pas d'effet suspensif. Il s'analyse comme un recours en annulation contre une décision juridictionnelle, elle peut être entachée de vice de forme de procédure, d'incompétence, de violation de la loi. Le Conseil d'Etat a tendance, en cassation, à accroître son contrôle sur le fait, il en contrôle l'exactitude matérielle, mais il refuse de contrôler l'appréciation portée par le juge du fond sur les faits du litige (sur leur valeur probante) sauf en cas de dénaturation des faits.

Le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat fait l'objet d'une procédure préalable d'admission. L'admission est refusée par décision juridictionnelle si le pourvoi est irrecevable ou n'est fondé sur aucun moyen sérieux. La commission des pourvois en cassation, qui filtrait les recours, a été supprimée. Désormais, s'il apparaît que l'admission du pourvoi peut être refusée, le président de la sous-section concernée transmet le dossier au rapporteur public en vue de son inscription au rôle. Le requérant est averti du jour de la séance pour trancher sur son admission. Dans le cas contraire, le président décide qu'il sera procédé à l'instruction du pourvoi dans les conditions ordinaires.

Si le Conseil d'Etat casse la décision, plusieurs possibilités s'offrent à lui :

- soit il renvoie à une juridiction de même nature qui est obligée d'appliquer la solution du juge de cassation (CE, 8 juil. 1904, Botta) ;
- le Conseil d'Etat peut régler lui-même l'affaire au fond si une bonne administration de la justice le nécessite ;
- le Conseil d'Etat est obligé de régler lui-même l'affaire au fond s'il s'agit d'un second pourvoi en cassation sur la même affaire.

C - Les voies de recours particulières

Il s'agit des voies de rétractation, donc de recours portés devant la juridiction même qui a statué. Ils sont rarement utilisés.

Il existe :

- le recours en opposition : une personne qui n'a pas présenté sa défense demande que l'affaire soit rejugée en sa présence ;
- le recours en tierce opposition : une personne non partie à l'instance mais dont le jugement a lésé les droits peut exercer un recours devant la juridiction qui a statué (CAA de Bordeaux, 30 déc 1997, M et Mme Fortuna, *AJDA* 1998, p. 275) ;
- le recours en révision: une personne demande au Conseil d'Etat de revenir sur sa décision car elle estime que 'il a statué au vu de pièces fausses ou selon une procédure viciée. Ce recours doit être prévu par un texte ;
- le recours en rectification d'erreur matérielle : une partie demande au juge de corriger sa décision car une erreur purement matérielle a été commise ;
- le recours en interprétation : une partie saisit le juge pour éclaircir une ambiguïté ou une obscurité dans la décision ;
- le recours dans l'intérêt de la loi : il est ouvert sans délai aux seuls ministres intéressés par l'affaire et vise à faire rectifier une erreur dans l'application de la loi.

Section 2 : L'exécution des décisions de justice par l'administration

L'administration a évidemment l'obligation d'exécuter les décisions juridictionnelles prononcées contre elles par le juge administratif ; l'obligation d'exécuter la chose jugée est absolue.

Exemple

Et la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que le droit à l'exécution des décisions de justice était une composant du droit au recours effectif (CEDH, 19 mars 1997, *Hornsby c/ Grèce*). De son côté, le Conseil constitutionnel estime que le droit d'obtenir l'exécution des décisions juridictionnelles constitue une composant du droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789 (déc. n° [2014-455 QPC](#), 6 mars 2015).

Mais, parfois, l'administration refuse d'exécuter une décision de justice qui lui est défavorable ; des moyens spécifiques ont donc été mis en place pour la contraindre à exécuter la chose jugée. Il existe des moyens incitatifs et des moyens contraignants.

Il faut cependant isoler une hypothèse particulière (voir [Cours de droit administratif : action et contrôle de l'administration](#), Leçon sur la responsabilité). Parfois l'administration est sollicitée pour prêter le concours de la force publique afin de permettre l'exécution d'un jugement au profit d'un particulier (CE, 30 nov. 1923, *Couitéas*). Dans cette hypothèse, si l'obligation d'exécuter la chose jugée n'est pas respectée, le bénéficiaire de la décision juridictionnelle peut obtenir l'annulation des décisions qui la méconnaissent et des dommages-intérêts pour faute ou sans faute en réparation du préjudice que lui cause l'inexécution. Lorsque l'administration refuse d'exécuter la décision de justice, l'administré peut donc intentier un recours pour excès de pouvoir contre la décision de l'administration refusant d'exécuter la décision. L'administré pourra engager la responsabilité de l'administration pour méconnaissance de la chose jugée ou pour retard excessif à l'exécution d'une décision (CE, 2 mai 1962 *Caucheteux et Desmonts*, *RDP* 1963, p. 279, note *Waline*).

§1 : Les moyens incitatifs

Il existe un mécanisme permettant au juge d'éclairer l'administration sur la manière dont elle doit exécuter la décision. Il est aussi possible de recourir au Défenseur des droits pour faire en sorte que l'administration exécute.

A - La demande d'éclaircissement

Le juge éclaire l'administration et lui facilite la tâche d'exécution, tout en exerçant des pressions. L'autorité intéressée peut demander à la juridiction qui a annulé un acte administratif pour excès de pouvoir ou a rejeté tout ou partie des conclusions de la personne publique dans un litige de plein contentieux, de l'éclairer sur les modalités d'exécution de la décision (art. [R. 921-1](#) du CJA pour les TA et CAA, art. [R. 931-1](#) du CJA pour le CE). Le président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel peut renvoyer la demande d'éclaircissement au Conseil d'Etat. Pour le Conseil d'Etat, ces demandes donnent lieu à la désignation d'un rapporteur, sous l'autorité du président de la Section du rapport et des études, devenue Section des études, de la prospective et de la coopération (décret du 1^{er} mars 2024). Le rapport annuel du Conseil d'Etat relate les difficultés traitées.

B - Le recours au Défenseur des droits

Lorsqu'une décision de la juridiction administrative ou judiciaire, passée en force de chose jugée, était non exécutée, la loi n° [76-1211](#) du 24 décembre 1976 avait prévu la possibilité pour le justiciable de saisir le Médiateur de la République qui, après enquête, pouvait enjoindre à l'administration de se conformer à la chose

jugée dans un certain délai. Si l'inexécution persistait, la situation pouvait être mentionnée par la publication d'un rapport spécial. Le [Défenseur des droits](#), qui lui a succédé, ne dispose pas d'une telle compétence (v. D. Löhner, « Le soutien du Défenseur des droits à l'exécution des décisions de justice », *RFDA* 2016, p. 727). Il peut seulement agir par des recommandations, par des vérifications sur place, et enfin par des sanctions plus incitatives. Ces différentes prérogatives ne sont pas contraignantes.

§2 : Les moyens contraignants

Il existe une procédure particulière en matière financière ; mais l'évolution principale réside dans les mécanismes d'injonction et d'astreinte que le juge administratif peut désormais mettre en œuvre pour contraindre l'administration à exécuter la décision juridictionnelle.

A - Une procédure particulière en matière financière

Elle est prévue par la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 (reprise par la loi du 2 juin 1994 et la loi n° 95-125 du 8 février 1995, art. [L. 911-9](#) du CJA). Les décisions visées sont des décisions prononcées contre les personnes publiques par la juridiction judiciaire et/ou administrative et prononçant à leur encontre des condamnations pécuniaires. La décision doit être passée en force de chose jugée et avoir fixé le montant de la somme effectivement due par l'administration. Dans cette hypothèse, l'administration (l'ordonnateur) doit donner ordre au comptable de payer dans les deux mois à compter de la notification de la décision de justice. Pour l'Etat, si la dépense n'a pas été ordonnancée dans ce délai, le créancier doit présenter la décision au comptable public qui doit payer ; il risquait, jusqu'au 31 décembre 2022, d'être traduit devant la Cour de discipline budgétaire et financière. Celle-ci a été supprimée par l'ordonnance du 23 mars 2022 ; ce texte met fin à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables et crée un régime juridictionnel unifié de responsabilité des gestionnaires publics. Pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, le créancier peut, au bout d'un délai de deux mois, s'adresser au représentant de l'Etat pour qu'il mandate d'office la demande dans le délai d'un mois (art. [L. 911-9](#) du CJA). Si les crédits budgétaires sont insuffisants, le préfet pourra se substituer aux organes de la collectivité ou de l'établissement public, après mise en demeure infructueuse, pour dégager les ressources nécessaires.

B - La mise en œuvre du pouvoir d'injonction

En principe, et contrairement au juge judiciaire, il était admis que le juge administratif n'avait pas le pouvoir de condamner l'administration à des obligations de faire ou de ne pas faire, c'est-à-dire de lui adresser des injonctions, réserve faite des injonctions d'instruction, le juge ayant en ce domaine de larges pouvoirs. Il s'agissait d'un principe général du droit (CE, 10 mai 1974, Barre et Honnet, Rec., p. 276).

La loi n° 95-125 de réforme des procédures du 8 février 1995 est venue déroger à ce principe, ce qui a constitué une révolution dans le domaine de l'exécution des décisions de justice. Un pouvoir d'injonction est désormais prévu au profit du juge administratif.

La loi investit le juge administratif du pouvoir d'adresser à l'administration des injonctions en vue de l'exécution de la chose jugée dans deux cas.

Il existe d'abord ce que l'on peut appeler des injonctions préventives :

- cas dans lequel la chose jugée « *implique nécessairement* » qu'une mesure d'exécution déterminée soit prise (art. [L. 911-1](#) du CJA, réintégration d'un fonctionnaire, après l'annulation d'une révocation, explicitement prévue désormais par l'article [L. 911-1-1](#) du CJA).

Exemple

CE, 25 mai 2010, Ait Baloua, Rec., p. 803 : injonction faite à un préfet de délivrer une carte de séjour temporaire dans un délai d'un mois.

Cette possibilité est également ouverte au juge des référés ;

- celui dans lequel la chose jugée implique nécessairement qu'une décision soit prise au terme d'une nouvelle instruction de l'affaire (art. [L. 911-2](#) du CJA, annulation d'un permis de construire, annulation d'une décision négative).

Exemple

CE, Sect., 22 fév. 2002, Dieng, *RFDA* 2002, p. 1080, concl. Chauvaux : réexaminer dans le délai d'un mois la situation d'un étranger en tenant compte de l'ensemble de la situation de droit et de fait existant à la date du réexamen.

Si la demande lui en est faite, le juge administratif devra prescrire que la décision soit prise ou que la nouvelle instruction soit effectuée ; il est à noter qu'il arrive au juge, même non saisi de conclusions en ce sens, d'indiquer à l'administration les mesures d'exécution que comporte nécessairement la solution de son arrêt et « *d'en préciser la portée par des motifs qui en sont le soutien nécessaire* ». La loi du 23 mars 2019 de programmation pour la justice a modifié l'article L. 911-1 du CJA, qui prévoit désormais que le juge peut prononcer d'office une injonction, sans avoir été saisi par une demande d'une partie. Il pourra assortir cette injonction d'une astreinte (art. [L. 911-3](#) du CJA, même si elle n'est pas demandée, il peut donc y procéder d'office), l'administration devant s'y conformer dans le délai accordé par le juge.

Exemple

CE, Ass., 26 mai 1995, Préfet de la Guadeloupe et Etna, Rec., p. 213, *RFDA* 1996, p. 6, concl. Scanvic, confirmation du jugement ayant enjoint le remplacement d'un maire démissionnaire par un adjoint ; CE, 25 mars 1996, Mme Picard, Rec., p. 101 ; CE, 26 juil. 1996, Assoc. lyonnaise de protection des locataires, Rec., p. 293 concl. Maugué, prescription pour le gouvernement de prendre des décrets d'application d'une loi dans un délai d'un an.

Cependant, lorsqu'il statue en tant que juge de plein contentieux, le juge administratif dispose aussi d'un pouvoir d'injonction (CE, 27 juil. 2015, Baey c/ Commune d'Hébuterne, Rec., p. 285), soit en matière de responsabilité pour faute, soit en matière de responsabilité sans faute (CE, 18 mars 2019, Commune de Chambéry, *AJDA* 2019, p. 2002, note Ferreira). Le Conseil d'Etat a cependant précisé que les conclusions à fin d'injonction doivent être présentées en complément de conclusions indemnitaires et non de manière autonome, dans le cadre de la responsabilité pour faute (CE, Avis, 12 avril 2022, n° [458176](#)).

Il existe également ce que l'on appelle des injonctions *a posteriori*, car elles sont sollicitées du juge qui a rendu la décision (art. [L. 911-4](#) du CJA), pour assurer l'exécution d'une décision juridictionnelle qui est restée lettre morte (voir ci-dessous).

En dehors de ces cas, le juge administratif continue à ne pas disposer du pouvoir d'injonction ; il ne peut pas prononcer d'injonction à titre principal, en prescrivant par exemple à l'administration de nommer un fonctionnaire.

C - La demande d'exécution assurée par injonction et astreinte

Si la partie intéressée ne parvient pas à obtenir l'exécution d'un jugement ou d'un arrêt, elle peut demander à la juridiction d'en assurer l'exécution. Si la décision juridictionnelle dont l'exécution est demandée n'a pas défini les mesures d'exécution, la juridiction saisie doit procéder à cette définition. Elle peut alors fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte (art. L. 911-4 du CJA, art. [R. 921-1-1 et s.](#) du CJA). L'astreinte est un mécanisme utilisable à l'égard de la personne publique ou de la personne privée chargée d'un service public mise en cause (loi n° [80-539](#) du 16 juillet 1980, décret n° [2017-493](#) du 6 avril 2017). Le système permet au juge d'imposer à l'administration de payer une somme d'argent par jour de retard dans l'exécution de la décision. Initialement cantonné au Conseil d'Etat, le mécanisme a été étendu par la loi n° 95-125 du 8 février 1995 aux tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

En cas d'inexécution d'une décision rendue par une juridiction administrative autre qu'un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel, l'article [L. 911-5](#) du CJA donne au Conseil d'Etat la possibilité, même d'office, lorsque cette décision n'a pas défini les mesures d'exécution, de procéder à cette définition, de fixer un délai d'exécution et de prononcer une astreinte contre les personnes morales en cause. Ces pouvoirs peuvent être exercés par le président de la Section du contentieux.

Ce n'est donc plus ici la seule Section du rapport et des études qui intervient. Ces demandes d'aide à l'exécution ne peuvent être présentées que dans un délai de trois mois à compter de la date de la notification des décisions juridictionnelles. Il s'agit d'un recours de plein contentieux mais dispensé du ministère d'avocat. Il faut qu'il

existe un rapport direct entre l'exécution de la décision juridictionnelle et la demande d'astreinte (CE, Sect., 7 janv. 1994, Ledoux, Rec., p. 11). L'article L. 911-4 du CJA qui donne les modalités (v. art. R. 921-1-1 du CJA).

Les demandes d'exécution sont enregistrées par la Section du Rapport et des Etudes, devenue Section des études, de la prospective et de la coopération (décret du 1^{er} mars 2024). Le président de cette Section désigne un rapporteur au sein de la section. Il peut accomplir toutes diligences pour obtenir l'exécution de la décision. Sur décision du président de la Section, l'affaire peut être soumise pour avis à un comité restreint (art. [R. 931-3](#) du CJA). Si le président de la Section estime que la demande n'est pas fondée ou que la demande a été exécutée, il en informe le demandeur et procède au classement administratif du dossier (art. R. 931-3 ; pour les juridictions du fond, art. [R. 921-5](#)). Cette décision peut être contestée devant le président de la Section du contentieux dans le mois qui suit la notification. Si au contraire il estime qu'il est nécessaire de prescrire des mesures d'exécution et donc de prononcer une astreinte, il adresse au président de la Section du contentieux une note exposant l'affaire et décrivant les diligences accomplies par la Section (art. [R. 931-4](#) ; pour les juridictions du fond, art. [R. 921-6](#)). Est alors ouverte une procédure juridictionnelle ; l'affaire est instruite par une chambre et jugée en urgence.

Le Président de la Section du Rapport et des Etudes, désormais Section des études, de la prospective et de la coopération, peut demander, de sa propre initiative, à l'administration de justifier de l'exécution d'une décision du Conseil d'Etat (art. [R. 931-6](#) du CJA). S'il estime que la décision du Conseil d'Etat n'a pas été exécutée, il saisit le président de la Section du contentieux pour ouvrir une procédure d'astreinte d'office.

Le juge administratif prononce en principe une astreinte provisoire (art. [L. 911-6](#)). Cependant, si l'inexécution persiste pendant 2 mois, il peut procéder à la liquidation de l'astreinte définitive (art. [L. 911-7](#)). Le responsable de la condamnation pouvait être traduit devant la Cour de discipline budgétaire et financière en vue de sa condamnation à une amende (qu'il s'agisse d'un fonctionnaire ou d'une autorité locale élue) ; cette Cour a été supprimée au 31 décembre 2022 (voir *supra*). Au stade de la liquidation, le juge peut décider qu'une part de l'astreinte ne sera pas versée au requérant mais au budget de l'Etat, cette possibilité ayant été reconnue comme conforme aux droits et libertés que la Constitution garantit (art. [L. 911-8](#) CJA, CC, déc. n° [2014-455 QPC](#), 6 mars 2015). L'astreinte peut ne pas être prononcée si l'administration se trouve dans l'impossibilité matérielle d'exécuter la décision juridictionnelle.

Les astreintes prononcées ne sont pas très nombreuses.

Exemple

CE, 17 mai 1985, Menneret Rec., p. 149, concl. Pauti, *AJDA* 1985, p. 399 ; CE, 15 oct. 1986, Mme Leroux, Rec., p. 231, *AJDA* 1989, p. 686 ; *RFDA* 1987, p. 240, note J. Morand-Deville.

Le mécanisme est cependant très dissuasif.

On le voit, les mécanismes permettant l'exécution des décisions juridictionnels sont nettement renforcés. Ils permettent en principe d'obtenir l'exécution des jugements et arrêts dans des délais raisonnables.