



Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union i.n.p.a.

Association des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne a.i.s.b.l.



Conseil d'Etat de Belgique

**Association des Conseils d'Etat et des Juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne
En collaboration avec le Conseil d'Etat de Belgique**

Vers une plus grande efficacité des pouvoirs des Hautes Cours administratives

PORTUGAL

Bruxelles

- 1^{er} et 2 mars 2012 -

(Interprétation simultanée Français/Anglais)

Séminaire organisé avec le soutien de la Commission européenne



PREMIER THÈME :

LA COMPÉTENCE EN RÉPARATION OU DE LA COMPÉTENCE POUR RESTAURER LA LÉGALITÉ D'UN ACTE ADMINISTRATIF

PREMIÈRE QUESTION :

Pendant très longtemps, les recours contre les actes administratifs furent limités à l'appréciation de leur légalité.

Le paragraphe 4 de l'article 268 de la Constitution de la République Portugaise (CRP), introduit par la révision constitutionnelle de 1997, est venu structurer le principe de la protection juridictionnelle effective en consacrant que « *les administrés jouissent d'une protection juridictionnelle effective de leurs droits ou de leurs intérêts légalement protégés. Cette protection garantit notamment la reconnaissance de ces droits ou de ces intérêts, le droit de recours contre tous actes administratifs qui y portent atteinte, quelle que soit leur forme, la pratique des actes administratifs légalement dus et l'adoption de mesures d'urgence indispensables* ».

En suivant une conception moderne du principe de la division ou de la séparation des pouvoirs, cette compétence en réparation du juge administratif lui confère un contrôle accru des actes relevant de la compétence des organes administratifs.

Ces pouvoirs de réparation sont toutefois limités aux actes pratiqués dans le cadre de la compétence liée de l'administration, puisque le juge ne peut pas s'immiscer dans les domaines réservés à l'action de cette dernière selon des critères de convenance et d'opportunité – le domaine réservé dudit pouvoir discrétionnaire de l'administration.

Sur le fondement de l'article 268- 4 de la CRP et des articles 66 et 71 du Code de procédure devant les tribunaux administratifs (CPTA), le juge a le pouvoir de condamner l'administration à réparer, dans un délai déterminé, un manquement qui consiste en un refus illégal ou en une omission d'un acte demandé par un particulier. Même si la demande du particulier n'a fait l'objet d'aucune décision de la part de

l'organe administratif ou si elle a été expressément rejetée, la juridiction ne se limite pas à annuler ou à déclarer nulle ou inexistante l'éventuelle décision de rejet, mais elle se prononce aussi sur l'objet de la demande de l'administré et elle impose la pratique de l'acte qui est dû.

Le juge peut donc restaurer la légalité de l'acte administratif, soit en le modifiant, soit en indiquant simplement les paramètres juridiques à observer.

Lorsqu'il est saisi d'un recours contre une décision administrative de rejet d'une demande adressée par un particulier à l'administration et que ce dernier demande uniquement l'annulation d'un tel rejet, le juge administratif doit, en vertu des dispositions de l'article 51-4 du CPTA, inviter le requérant à modifier sa requête afin de formuler la demande en condamnation à pratiquer l'acte qui est dû.

Si le juge est saisi d'une demande en condamnation à pratiquer un acte qui est dû, le jugement devra se prononcer sur la prétention matérielle du requérant et enjoindre l'administration à pratiquer l'acte illégalement omis. Si la pratique de cet acte implique l'application de critères propres à la fonction administrative, le juge ne pourra pas imposer le contenu de l'acte à pratiquer, mais il devra fixer toutes les contraintes à observer par l'administration pour pratiquer un tel acte, conformément aux dispositions des paragraphes 1 et 2 de l'article 71 du CPTA.

DEUXIÈME QUESTION :

Aux termes de l'article 47 du CPTA, pour obtenir la protection juridictionnelle de ses intérêts, l'administré peut assortir sa demande en annulation de l'acte illégal d'une demande en condamnation de l'administration à pratiquer les actes nécessaires afin de rétablir la situation qui existerait si l'acte annulé n'avait pas été pratiqué.

Si cette demande n'est pas faite en même temps, le particulier peut toujours l'introduire dans le cadre de la procédure d'exécution du jugement.

Aux termes de l'article 71 du CPTA, qui délimite la compétence en réparation du tribunal ou de la cour, le juge administratif se prononce sur l'acte demandé par l'intéressé et il impose la pratique de l'acte qui est dû, visant à remplacer en tout ou en partie l'acte attaqué.

C'est cette imposition qui confère à la procédure des caractéristiques d'injonction, visant à rechercher dès le départ une solution qui, sous l'ancien code de procédure, n'était obtenue que durant la phase d'exécution du jugement.

Lorsque la pratique de l'acte demandé implique l'application de critères propres à l'exercice de la fonction administrative et que les circonstances de l'affaire ne permettent pas d'identifier une seule solution légalement possible, le juge ne peut pas imposer le contenu de l'acte à pratiquer mais il doit fixer les contraintes à observer par l'administration afin de pratiquer un tel acte.

Dans ce sens, l'article 95 du CPTA, qui établit l'objet et les limites de la décision juridictionnelle, stipule également que lorsque la pratique des actes nécessaires à rétablir la situation qui existerait si l'acte attaqué n'avait pas été pratiqué implique l'application de critères propres à la fonction publique, le juge doit fixer les contraintes à observer par l'administration.

Aux termes du paragraphe 4 du même article, si les dispositions légales applicables en l'espèce permettent à la juridiction de fixer le contenu des actes à pratiquer, afin de supprimer la situation directement créée par l'acte attaqué, mais que le dossier ne comporte pas suffisamment d'éléments de fait pour procéder à cette spécification, le juge invite l'administration à présenter, dans le délai de 20 jours, une proposition motivée en la matière et il entend ensuite les autres parties à l'instance. Le juge peut également ordonner les actes d'instruction qu'il juge nécessaires, avant de rendre sa décision finale.

TROISIÈME QUESTION

Lorsque l'administration pratique un acte en réparation de la situation ayant des effets rétroactifs, le recours devient sans objet.

L'administré peut néanmoins demander la poursuite de l'instance contre le nouvel acte, avec la faculté d'invoquer de nouveaux moyens et de produire de nouvelles preuves, sur le fondement des paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 64 du CPTA. Il doit le faire dans le délai fixé pour contester le nouvel acte et avant que la décision de non-lieu à statuer ne passe en force de chose jugée.

Cette faculté existe dans tous les cas, que l'acte attaqué soit modifié en tout ou en partie ou bien remplacé par un autre produisant les mêmes effets.

Lorsque le nouvel acte pratiqué en cours d'instance annule le précédent sans effets rétroactifs, la procédure se poursuit concernant les effets déjà produits par l'acte attaqué et annulé entre-temps, conformément aux dispositions de l'article 65 du CPTA.

QUATRIÈME QUESTION :

La compétence de la Cour administrative suprême portugaise (STA) en la matière est exercée dans le cadre du recours juridictionnel formé contre les décisions rendues en premier ressort par d'autres juridictions administratives, dans les limites établies par le code de procédure. La juridiction du STA couvre aussi des matières dont la compétence lui est attribuée en premier ressort par le Statut des tribunaux administratifs et fiscaux (ETAF). Dans un cas comme dans l'autre, cette compétence est mise en œuvre régulièrement et avec succès, puisque l'administration se plie à cet exercice du pouvoir judiciaire consacré dans la Constitution.

CINQUIÈME QUESTION :

Réponses aux 3^{ème} et 4^{ème} questions.

SECOND THÈME :

DE LA COMPÉTENCE D'INDEMNISATION ET DU RECOURS EN ANNULATION

PREMIÈRE QUESTION

En règle générale, l'indemnisation peut toujours être demandée dans le cadre d'un cumul de demandes, conformément aux dispositions de l'article 4 du CPTA.

Le paragraphe 2-f) de cet article stipule en effet qu'il est possible de cumuler « *la demande en condamnation de l'administration à réparer les dommages causés avec n'importe laquelle des demandes visées aux points précédents* », à savoir :

a) la demande en annulation ou en déclaration de nullité ou d'inexistence d'un acte administratif avec la demande en condamnation de l'administration à rétablir la situation qui existerait si l'acte n'avait pas été pratiqué ;

b) la demande en déclaration d'illégalité d'une disposition avec n'importe laquelle des demandes visées au point précédent ;

c) la demande en condamnation de l'administration à pratiquer un acte légalement dû avec n'importe laquelle des demandes visées au point a) ;

d) la demande en annulation ou en déclaration de nullité ou d'inexistence d'un acte administratif avec la demande en annulation ou en déclaration de nullité d'un contrat dont la validité dépend d'un tel acte ;

e) la demande en annulation ou en déclaration de nullité ou d'inexistence d'un acte administratif avec la demande de reconnaissance d'une situation juridique subjective. »

Le cumul des demandes en matière de contentieux administratif est régi par les dispositions de l'article 47 du CPTA. Ainsi, les demandes principales visées à l'article 46-1 du CPTA (annulation d'un acte administratif ou déclaration de sa nullité ou de son inexistence juridique, condamnation à pratiquer un acte administratif légalement dû, déclaration d'illégalité d'une norme émise en vertu de dispositions du droit administratif et déclaration d'illégalité de la non émission d'une norme qui aurait dû être émise en vertu de dispositions du droit administratif) peuvent toujours être assorties d'une demande en condamnation de l'administration à réparer les dommages causés par l'action ou l'omission administrative illégale, conformément aux dispositions de l'article 47-1 du CPTA.

Cependant, en cas de « modification objective de l'instance », c'est-à-dire lorsqu'il est constaté, au stade du jugement, qu'une cause légitime d'inexécution rend impossible l'exécution d'une éventuelle condamnation qui serait prononcée, ou que le juge constate qu'il ne peut pas condamner l'administration à pratiquer certains actes juridiques ou opérations matérielles, il rend un jugement dans lequel il rejette la demande en condamnation de l'administration, au motif de l'impossibilité ou d'une

atteinte exceptionnelle à l'intérêt public, en reconnaissant au requérant le droit à une indemnisation et en invitant les parties à se mettre d'accord sur son montant (article 45 du CPTA).

DEUXIÈME QUESTION

Au stade du jugement, concernant l'indemnisation prévue à l'article 45 du CPTA, et faute d'accord sur le montant, le requérant peut demander la fixation judiciaire de l'indemnisation à payer, auquel cas la juridiction doit ordonner les actes d'instruction qu'elle juge nécessaires et fixer ensuite le montant de l'indemnisation à payer.

Cette disposition n'empêche pas le requérant de former une demande autonome en réparation de tous les dommages causés par l'action illégale de l'administration, donnant lieu à une nouvelle procédure devant la juridiction compétente.

Dans la procédure d'exécution, le requérant peut demander dès le départ, quelles que soient les autres mesures tendant à obtenir l'exécution intégrale du jugement [points a) à d) du paragraphe 4 de l'article 164], l'indemnisation moratoire correspondante, c'est-à-dire celle qui est due au titre de l'inexécution illégale prolongée résultant du manquement de l'organe administratif tenu de l'exécuter.

Faute d'exécution volontaire dans le délai imparti, aux termes de l'article 168-1, l'intéressé a la possibilité de se désister des poursuites qui seraient engagées, à partir de là, à l'encontre des titulaires des organes responsables de l'inexécution, par l'imposition d'astreintes. Il peut alors considérer l'obligation comme définitivement inexécutée afin d'exiger l'indemnisation au titre de la responsabilité civile pour inexécution définitive.

Il est également prévu l'indemnisation pour cause légitime d'inexécution, auquel cas le juge ordonne à l'administration et au requérant de se mettre d'accord sur le montant de l'indemnisation, aux termes de l'article 166 du CPTA. Faute d'accord entre les parties, le juge fixe le montant de l'indemnisation dans le délai de 20 jours. Si malgré cela l'administration n'ordonne pas le paiement dans le délai de 30 jours à compter de la date de l'accord ou de la signification de la décision judiciaire

fixant l'indemnisation à payer, la procédure d'exécution suit son cours pour le paiement d'une somme forfaitaire.

Les devoirs auxquels l'administration est tenue afin d'annuler un acte administratif peuvent se situer sur trois plans : (a) rétablissement de la situation qui existerait si l'acte illégal n'avait pas été pratiqué, sous l'effet restaurateur de l'annulation ; (b) exécution des devoirs que l'administration n'a pas accomplis durant l'application de l'acte illégal, car cet acte l'en dispensait ; (c) éventuel remplacement de l'acte illégal, sans reproduire les illégalités commises auparavant.

Le relais de la procédure initiale, tendant à obtenir la condamnation à respecter le devoir d'exécuter, par une procédure en fixation d'indemnisation intervient lorsque le juge retient le moyen de l'existence d'une cause légitime d'inexécution invoquée dans le mémoire en défense (cf. article 178-1 du CPTA). Selon le paragraphe 2 du même article, la procédure en fixation de l'indemnisation due au titre d'une cause légitime d'inexécution obéit aux dispositions de l'article 166 susvisé.

Comme le prescrit l'article 176-7, cette procédure en fixation de l'indemnisation peut aussi être introduite par l'intéressé qui reconnaît depuis le début l'existence d'une cause légitime d'inexécution, mais qui n'est pas arrivé à un accord avec l'organe administratif quant au montant de l'indemnisation à payer, afin d'obtenir par le biais d'une procédure qui fonctionne comme un recours en déclaration spécial autonome, la fixation de l'indemnisation à laquelle il a droit. Ce recours en déclaration peut être relayé par une procédure d'exécution tendant au paiement d'une somme forfaitaire, si l'administration ne procède pas au paiement du montant fixé dans le délai de 30 jours (cf. articles 166-3 et 178-3).

Enfin, le parcours de l'analyse de l'indemnisation à la lumière du CPTA nous conduit à la règle consacrée à l'article 179-6, qui reconnaît à l'intéressé le droit à la réparation des dommages qui lui sont causés par l'inexécution illégitime – il s'agit d'une intervention subrogatoire du tribunal ou de la cour lorsque l'administration ne pratique pas dans le délai qui lui a été imparti l'acte qu'elle était tenue de pratiquer en exécution du jugement ou de l'arrêt d'annulation.

TROISIÈME QUESTION

Lorsque la juridiction administrative fixe une indemnisation, au stade du jugement, sur le fondement de l'article 45 du CPTA, l'acte illégal ne devient pas pour autant conforme au droit. L'indemnisation n'a pas pour effet de modifier la nature de l'acte ni de réparer son illégalité.

Le débouté de la demande initiale en annulation qui conduit à la fixation de cette indemnisation n'est pas fondé sur le rejet des moyens soulevés, mais sur l'existence d'une cause légitime d'inexécution. Le requérant obtient donc gain de cause, même si c'est par le biais de la modification objective de sa demande et de la conséquente attribution du droit à une indemnisation.

Comme nous l'avons vu, cette disposition n'empêche pas le requérant d'introduire une demande autonome en réparation de tous les dommages causés par l'action illégale de l'administration et qui n'auraient pas été réparés par l'indemnisation fixée.

L'étendue de la chose jugée est limitée au cas d'espèce. Cependant, dans la mesure où l'acte illégal n'a pas été retiré de l'ordre juridique, la décision ainsi rendue n'est pas opposable à l'administration afin d'obtenir le retrait d'un tel acte ou la production d'un nouvel acte sur le même sujet.

QUATRIÈME QUESTION

Le STA a la compétence de fixer l'indemnisation dans les procédures pour lesquelles il est saisi en premier ressort et, en règle générale, dans le cadre du recours juridictionnel formé contre la décision de la juridiction ayant fixé une telle indemnisation.

La demande en indemnisation peut, comme nous l'avons vu, être introduite en même temps que la demande en annulation de l'acte administratif illégal.

Cependant, ce droit n'est pas frappé de forclusion s'il n'est pas exercé. Le requérant peut en effet introduire cette même demande dans le cadre de l'exécution du jugement ou de l'arrêt d'annulation.

CINQUIÈME QUESTION

L'attribution de cette indemnisation vise à réparer le dommage résultant de l'inexécution du jugement, alors que l'action illégale de l'administration peut en causer d'autres. Ce qui explique que le requérant puisse introduire une demande autonome en réparation de ces dommages. L'attribution d'une telle réparation suppose que soient réunies les conditions exigées en matière de responsabilité civile, qui se traduisent par l'existence cumulative de l'illégalité du fait générateur de la responsabilité, du dommage indemnisable et du lien de causalité.

TROISIÈME THÈME :

DE L'EFFECTIVITÉ DE L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

PREMIÈRE QUESTION :

L'article 3-3 du CPTA stipule, en ligne avec l'article 4-1-n) du Statut des tribunaux administratifs et fiscaux (ETAF) que « *les juridictions administratives assurent également l'exécution de leurs décisions, en particulier de celles qu'elles rendent à l'encontre de l'administration, soit en prononçant un jugement qui produit les mêmes effets que l'acte administratif qui est dû, lorsque la pratique et le contenu d'un tel acte relèvent de la compétence liée de l'administration, soit en veillant à la réalisation matérielle de ce qui a été ordonné dans le jugement* ».

Aux termes de l'article 158-1 du CPTA : « *Les décisions des juridictions administratives sont opposables à toutes les personnes publiques et privées et elles priment sur celles de toutes autorités administratives.* »

Lorsque l'administration n'exécute pas spontanément le jugement judiciaire, la partie gagnante peut engager une procédure d'exécution à son encontre.

Si la procédure concerne un acte relevant de la compétence liée de l'administration, le juge peut, comme prévu à l'article 167-6 du CPTA, se substituer à

l'administration et rendre un jugement qui produit les mêmes effets que l'acte illégalement omis aurait dû produire.

S'il s'agit de rétablir une situation ou de supprimer celle qui a été créée par l'acte attaqué et annulé et qu'il existe des critères qui définissent suffisamment le contenu de l'acte à pratiquer mais qu'il manque des éléments de fait pour trancher l'affaire, le juge invite l'administration à réunir ces éléments et à présenter dans un délai de 20 jours une proposition motivée sur la question. Il entend ensuite les autres parties et il statue.

Pour l'exécution des actes annulés où le rétablissement par l'administration de la situation qui existerait sans l'acte annulé n'est pas clair ou a besoin d'être défini à partir des motifs de l'annulation, dans ce que l'on peut appeler l'effet « ultra-constitutif » de l'annulation, le juge de l'exécution définit les actes et les opérations nécessaires à l'exécution du jugement ou de l'arrêt d'annulation afin de se conformer pleinement à la décision (article 95-3 du CPTA).

Dans les cas où l'exécution passe par la pratique d'un nouvel acte administratif, où l'administration dispose d'une marge de liberté ou d'appréciation, ou relevant de concepts ouverts, le juge impose un délai à l'administration pour pratiquer cet acte et indique les critères contraignants qui doivent être observés.

Le CPTA consacre à l'article 157 et suivants trois formes de procédure d'exécution à l'encontre de l'administration, selon un critère téléologique, offrant chacune des mécanismes d'exécution à la disposition de la juridiction : la procédure d'exécution visant à la prestation de faits ou de choses (articles 162 à 169), la procédure d'exécution pour le paiement d'une somme forfaitaire (articles 170 à 172) et la procédure d'exécution de décisions d'annulation d'actes administratifs 173.º a 179.º).

DEUXIÈME QUESTION :

Le juge administratif dispose de tout un ensemble de pouvoirs en vertu desquels il assure l'exécution effective des décisions juridictionnelles qu'il a rendues, en imposant leur exécution à l'autorité condamnée. Il peut en effet se substituer à cette dernière afin de pratiquer l'acte conforme à sa décision ou bien charger des tiers de pratiquer un tel acte afin d'assurer l'exécution de sa décision.

Aux termes de l'article 173-1 du CPTA, pour l'exécution du jugement d'annulation d'un acte administratif, l'administration est tenue de « *rétablir la situation qui existerait si l'acte annulé n'avait pas été pratiqué, ainsi que d'accomplir les devoirs qu'elle n'a pas accomplis au titre de l'acte annulé.* »

La procédure d'exécution des jugements ou arrêts d'annulation d'actes administratifs peut revêtir l'une des modalités suivantes (article 179 CPTA) :

1) Le juge fixe, dans le respect des critères propres à la fonction administrative et du pouvoir discrétionnaire de l'administration, le contenu des actes et opérations qu'elle doit pratiquer afin d'exécuter la décision, en identifiant précisément le ou les organes administratifs chargés de pratiquer ces actes et opération et en fixant un délai raisonnable à cet effet ;

2) Déclaration judiciaire de nullité ou d'annulation des actes non conformes au jugement d'annulation rendu ;

3) En cas d'inexécution du jugement d'exécution dans le délai fixé, le juge peut prononcer une astreinte à l'encontre de l'organe administratif chargé de l'exécution (article 169 du CPTA) ;

4) Si l'exécution vise à obtenir un paiement, le juge fixe un délai de 30 jours pour effectuer ce paiement et, en cas d'inexécution, la procédure d'exécution suit son cours en vue du paiement d'une somme forfaitaire ;

5) Si l'exécution vise à faire pratiquer un acte administratif légalement dû et ayant un contenu contraignant (par exemple, l'acte de réintégration d'un fonctionnaire illégalement licencié), le requérant peut, à l'expiration du délai accordé par le juge pour sa pratique, demander que soit rendu un jugement produisant les mêmes effets que ceux de l'acte illégalement omis ;

6) Si l'exécution a pour objet une chose fongible, le juge ordonne l'attribution judiciaire de la chose due ou l'exécution subrogatoire de l'opération matérielle selon les cas ;

7) Dans le cas de l'exécution visant à l'attribution d'une chose non fongible, à expiration du délai accordé sans que l'administration ait exécuté la décision, le particulier peut demander au juge de fixer une indemnisation au titre de la responsabilité civile pour inexécution illégale du jugement (article 166), sous réserve de

son droit de demander en même temps l'imposition d'astreintes (articles 179-3 et 169 du CPTA).

TROISIÈME QUESTION :

La juridiction compétente pour connaître des procédures d'exécution des décisions des juridictions administratives est celle qui a « *rendu le jugement en premier ressort* », quelle que soit son échelon dans l'organisation des juridictions de l'ordre administratif (article 164, paragraphes 1 et 2, du CPTA, pour l'exécution visant à la prestation de faits ou de choses, et article 176, paragraphes 1 et 2, du CPTA, pour l'exécution de jugements ou arrêts d'annulation d'actes administratifs).

Les décisions des juridictions ne deviennent exécutoires que lorsqu'elles sont passées en force de chose jugée (article 160 du CPTA). Elles ne peuvent donc pas être exécutées pendant la procédure d'appel ou de pourvoi.

QUATRIÈME QUESTION :

La règle générale fixée à l'article 3-2 du CPTA est applicable à toutes les situations prévues, que ce soit au stade du référé, du jugement définitif ou de l'exécution :

« *Afin d'assurer l'effectivité de la protection, les juridictions administratives peuvent fixer d'office un délai pour que l'administration accomplisse ses devoirs et, le cas échéant, la condamner à une astreinte.* »

L'astreinte est calculée par jour de retard (article 169-1) et elle doit être payée par les titulaires des organes administratifs tenus d'exécuter l'ordre du juge, identifiés individuellement.

L'astreinte est donc une mesure visant à assurer l'exécution de la décision lorsque la chose n'est pas fongible. Ce mécanisme part du principe selon lequel, même s'il s'agit de sujets distincts de leurs titulaires, les organes administratifs ne peuvent manquer d'être vus comme étant supportés par des personnes physiques, dont la volonté est décisive dans la formation de la volonté de la personne morale.

Le montant de l'astreinte est fixé selon des critères raisonnables et il varie entre 5% et 10% du salaire minimum national.

Les membres des organes collégiaux qui votent en faveur de l'exécution intégrale et immédiate ne sont pas concernés par la condamnation à payer une astreinte.

L'astreinte ne s'applique pas aux cas de condamnation de l'administration à verser une somme forfaitaire. Dans ce cas, il y a lieu d'appliquer les mesures énoncées à propos de l'exécution pour obtenir de l'administration le paiement d'un montant forfaitaire.

L'astreinte est un moyen supplémentaire qui vient s'ajouter aux mesures traditionnelles adoptées à l'encontre du titulaire de l'organe administratif qui n'exécute pas les décisions des juridictions, telles que la responsabilité disciplinaire, la responsabilité civile et la responsabilité pénale. Mais le législateur du nouveau code a jugé indispensable d'introduire cette mesure d'exécution forcée, visant directement le titulaire de l'organe administratif ou le fonctionnaire.

L'astreinte peut être imposée d'office ou à la demande de l'intéressé. Elle peut être prononcée dès que surgissent des craintes fondées d'inexécution, ou a posteriori, en dernier recours.

L'article 169 du CPTA dispose :

1 – L'imposition d'une astreinte consiste à condamner les titulaires des organes chargés de l'exécution, qui doivent être identifiés individuellement à cet effet, à payer une somme d'argent pour chaque jour de retard dans l'exécution du jugement par rapport au délai limite fixé.

2 – L'astreinte prévue au paragraphe 1 est fixée selon des critères raisonnables et son montant journalier peut varier entre 5% et 10% du salaire minimum national le plus élevé en vigueur.

3 – Si l'organe ou l'un des organes tenus d'exécuter le jugement est collégial, ne sont pas concernés par l'astreinte les membres qui votent en faveur de l'exécution intégrale et immédiate, telle que fixée par le juge, et qui font consigner leur vote dans un procès-verbal, ni ceux qui sont absents au moment du vote mais qui communiquent par écrit au président leur volonté d'exécuter le jugement.

4 – L'astreinte cesse lorsque le jugement a été entièrement exécuté, lorsque le requérant se désiste de sa demande ou que le jugement ne peut plus être

exécuté par les destinataires de l'astreinte, pour avoir cessé ou été suspendus de leurs fonctions.

5 – La juridiction procède à la liquidation de l'astreinte imposée en application du présent article, tous les trois mois et, à la fin, lorsque l'application de la mesure cesse. Le requérant peut également solliciter la liquidation de l'astreinte.

6 – les montants dus au requérant à titre d'indemnisation et d'astreinte sont cumulables, mais le montant de cette dernière dépassant celui de la première constitue une recette consignée à la dotation annuelle, inscrite au profit du Conseil supérieur des Tribunaux administratifs et fiscaux, comme prévu à l'article 172-3 du CPTA.

CINQUIÈME QUESTION

Les décisions des juridictions administratives sont opposables à toutes les personnes publiques et privées et priment sur celles de toutes autorités administratives (article 158 du CPTA).

Lorsque l'administration ne les exécute pas ou qu'il existe un autre titre exécutoire pouvant être mis en œuvre à son encontre, le requérant peut se prévaloir des mécanismes prévus à l'article 157 et suivants du CPTA et saisir la juridiction compétente afin d'obtenir l'exécution forcée de ces décisions.

La primauté des décisions des juridictions administratives sur celles des autorités administratives implique la nullité de tout acte administratif contraire à une décision judiciaire et engage la responsabilité civile, pénale et disciplinaire des auteurs d'un tel acte, conformément aux dispositions de l'article suivant (article 158-2 du CPTA)

Après l'introduction de la demande d'exécution, le ou les organes administratifs concernés sont invités à exécuter le jugement ou à former opposition dans un délai de 20 jours. Ils peuvent fonder leur opposition sur l'existence d'une cause légitime d'inexécution de la décision ou sur le fait qu'elle a déjà été exécutée.

Si le requérant est d'accord avec l'opposition formée par l'administration, il peut demander la fixation de l'indemnisation à payer.

La décision tendant à considérer que le jugement a été exécuté est soumise au régime général du recours juridictionnel et est toujours susceptible d'examen par une juridiction supérieure.

Hormis les cas où elle est considérée justifiée par une cause légitime, par l'accord du requérant ou une déclaration judiciaire, l'inexécution de la décision prononcée par une juridiction administrative engage, aux termes de l'article 159, paragraphes 1 et 2, du CPTA :

a) la responsabilité civile de l'administration ainsi que des personnes qui y exercent leurs fonctions ;

b) la responsabilité disciplinaire de ces mêmes personnes.

L'inexécution peut aussi donner lieu à une peine pour refus d'obtempérer, sous réserve de toute autre procédure spécialement prévue par la loi, lorsque l'administration a été notifiée à cet effet et que l'organe administratif compétent :

a) manifeste clairement son intention de ne pas exécuter le jugement, sans invoquer l'existence d'une cause légitime d'inexécution ;

b) ne procède pas à l'exécution telle qu'elle a été ordonnée par le jugement ou prescrite par la juridiction compétente dans le cadre de la procédure d'exécution.

L'article 163 du CPTA prévoit comme causes légitimes d'inexécution du jugement l'impossibilité absolue de son exécution et l'atteinte grave qu'elle pourrait représenter pour l'intérêt public.

Concernant l'exécution visant la prestation d'un fait ou d'une chose, l'article 166 prévoit le versement d'une indemnisation pour cause légitime d'inexécution et conversion de l'exécution, comme suit :

1 – Lorsque le juge fait droit à l'opposition fondée sur l'existence d'une cause légitime d'inexécution, il invite l'administration et le requérant à se mettre d'accord sur le montant de l'indemnisation due au titre de l'inexécution dans un délai de 20 jours. Ce délai peut être prolongé si un tel accord semble pouvoir intervenir à brève échéance.

2 – Faute d'accord, la juridiction ordonne les actes d'instruction qu'elle juge nécessaires et, après avoir accompli les formalités procédurales applicables aux

juges-asseurs des formations collégiales, le cas échéant, elle fixe le montant de l'indemnisation à payer dans le délai de 20 jours.

3 – Si l'administration n'ordonne pas le paiement dans le délai de 30 jours à compter de la date de l'accord ou de la signification de la décision judiciaire fixant l'indemnisation à payer, la procédure d'exécution suit son cours pour le paiement d'une somme forfaitaire

Dans le cas de l'exécution de jugements ou arrêts d'annulation d'actes administratifs, l'article 178 prévoit également le paiement d'une indemnisation au titre de l'inexécution de la décision pour une cause légitime, selon les modalités suivantes :

1 – Si le juge retient le moyen de l'existence d'une cause légitime d'inexécution, il invite l'administration et le requérant à se mettre d'accord sur le montant de l'indemnisation à payer au titre de l'inexécution dans un délai de 20 jours. Ce délai peut être prolongé si un tel accord semble pouvoir intervenir à brève échéance.

2 – Faute d'accord, la procédure suit son cours, comme prévu à l'article 166.

3 – Si l'administration n'ordonne pas le paiement dans le délai de 30 jours à compter de la date de l'accord ou de la signification de la décision judiciaire fixant l'indemnisation à payer, la procédure d'exécution suit son cours pour le paiement d'une somme forfaitaire.