

**19 octobre 2021**  
**Albert Myara**  
**Premier conseiller**

**AUDIENCE SOLENNELLE DE RENTREE**  
**DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MONTPELLIER**  
**22 OCTOBRE 2021**

\*\*\*

**Regards croisés des juges de cassation et du premier ressort sur  
l'exécution des décisions de justice.**

Certaines dispositions du code de justice administrative permettent aux requérants de saisir directement le Tribunal des difficultés qu'ils rencontrent pour obtenir, dans le cadre d'une phase amiable excluant une nouvelle intervention des juges du premier ressort, l'exécution complète des jugements leur donnant satisfaction à l'encontre des décisions prises par l'administration. Toutefois, ces juges disposent très en amont de cette procédure assez méconnue de nombreux leviers juridiques permettant d'anticiper, dès la conception de leurs propres jugements, la plupart des difficultés susceptibles de se poser aux requérants au cours de cette ultime étape.

I- Si vous demandez en premier lieu au Béotien de décrire ce que recouvre la phase amiable des demandes d'exécution, ( régie par l'article L 911-4 du CJA ) il vous répondra probablement à la lecture du dernier bilan d'activité du Tribunal, qu'elle représentait en 2020 :

.60 nouvelles demandes d'exécution présentées dans le cadre de cette phase amiable ;

. près de 80 courriers adressés aux parties ;

. et 60 affaires définitivement réglées dont la plupart ont fait l'objet d'un classement clôturant la phase administrative (52 classements ) alors que 7 demandes d'exécution ont fait l'objet de décisions juridictionnelles, une seule astreinte ayant été prononcée, le tout dans un délai moyen de 7 mois et 28 jours.

Notre Bétien pourrait préciser que ces demandes d'exécution concernaient pour la majorité d'entre elles les titres de séjour (21 demandes en 2020, soit un tiers des demandes) et, dans des proportions comparables, les litiges de la fonction publique (14 demandes) et les contentieux sociaux (11 demandes).

Et si sa curiosité l'incitait à poursuivre sa lecture, il ajouterait qu'en 2020 le préfet de l'Hérault a également saisi le Tribunal, cette démarche n'étant pas courante, d'une demande d'éclaircissement sur les modalités d'exécution de l'injonction qui lui était adressée par un jugement de la 5ème chambre de délivrer une autorisation d'exploiter une ferme éolienne en conséquence de l'annulation de son refus fondé sur un motif de légalité interne. Rappelons que cette possibilité est ouverte à toutes les administrations soucieuses d'accompagner l'exécution de nos jugements de la meilleure sécurité juridique possible. (article R. 921-1 du CJA)

Mais vous l'avez compris, le traitement des demandes d'exécution de nos jugements dans le cadre de la phase amiable représente l'essentiel de la mission du président du Tribunal ou du rapporteur désigné à cette fin, auxquels il appartient, selon les termes du code de justice administrative, d'accomplir *« toutes diligences qu'ils jugent utiles pour assurer l'exécution de la décision juridictionnelle qui fait l'objet de la demande »* (article R 921-5 du CJA).

Le code nous éclaire assez peu sur la notion de « Diligences », sinon pour préciser qu'elle ne peut excéder six mois. (article R 921-6 du CJA) Dans la pratique, son caractère informel ne la tient pas très éloignée de la mission confiée jadis par le roi Pelias au légendaire Jason de partir à la conquête de la Toison d'Or, celle qui procure la « guérison ». Durant cette phase le magistrat chargé de l'exécution dispose en effet d'une liberté de moyens (appels téléphoniques, échanges de courriels) pour permettre aux parties de trouver un accord sur les modalités d'exécution du jugement. Il peut bénéficier des conseils avisés de la délégation à l'exécution de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat et à l'image de Jason naviguant avec ses Argonautes, il peut également compter sur deux greffiers motivés, qui animent avec lui le réseau des correspondants des administrations concernées.

C'est dans cet équipage et cet esprit de dialogue constructif que l'année 2020, a permis de clôturer la dernière vague de demandes d'exécution de la police nationale dans le cadre de la série des « avantages spécifiques d'ancienneté » dite des ASA qui a fait l'objet d'un suivi journalier avec le

Ministère de l'Intérieur permettant ainsi la régularisation des dernières demandes.

Les demandes d'exécution concernant les titres de séjour et les dossiers de RSA ont également permis de trouver, grâce au suivi régulier assuré par nos correspondants, en particulier ceux de la préfecture de l'Hérault et du conseil départemental des Pyrénées-Orientales, en dépit du contexte de la crise sanitaire qui a imposé la fermeture prolongée des services, une solution à de nombreuses demandes, tout en maintenant un délai moyen de traitement raisonnable.

Il faut reconnaître avec modestie que l'implication des argonautes ne suffit pas à satisfaire toutes les demandes dans le cadre de la phase administrative. Certains dossiers posent en effet des questions techniques complexes ou exigent plus simplement une connaissance approfondie du dossier. On pourra évoquer à ce propos en matière de police administrative la demande d'exécution de jugements de la 5<sup>ème</sup> chambre ayant annulé les arrêtés d'une commune thermale interdisant le stationnement des camping-cars (mode d'hébergement plébiscité par les vacanciers) dans plusieurs rues de la commune. Il était donc difficile dans le cadre de la phase administrative d'obtenir l'exécution complète de ce jugement et la nécessité de passer le témoin à la formation de jugement s'est finalement imposée par l'ouverture de la phase juridictionnelle.

Mais au final, nous l'avons dit, une grande majorité des demandes d'exécution débouchent sur un classement, soit environ 5/6<sup>ème</sup> des demandes. Ce ratio reflète à l'évidence la bonne volonté des administrations concernées.

**II- Au demeurant, la procédure d'exécution que nous venons d'évoquer ne rend compte que d'une petite partie des efforts consentis au quotidien par le juge du premier ressort pour rechercher le plus amont possible l'effectivité de ses propres décisions d'annulation.**

Celui-ci dispose désormais de nombreux «leviers» pour servir cet objectif essentiel pour les parties, et le plus souvent sans attendre la moindre sollicitation de leur part.

Évidemment le Tribunal a fait sienne la modification profonde de l'office du juge de l'excès de pouvoir initiée par la **JP Société Eden n° 409678 du 21 décembre 2018** qui lui impose désormais d'épuiser le litige en examinant en priorité les moyens susceptibles de justifier le prononcé de l'injonction demandée à titre principal, c'est-à-dire celle qui tend à la délivrance d'une décision dans un sens déterminé (L. 911-1 du CJA). «L'Edénisation» des jugements, pour reprendre la formule consacrée par la Doctrine, imprègne

également le contentieux de l'urbanisme, qui le conduit depuis deux décennies à écarter, sur le fondement de l'art L 600-4-1 du code de l'urbanisme (créé par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000) les moyens non fondés après avoir expressément retenu les moyens d'annulation pertinents. (voyez C.E., 30 janv. 2019, M. Renaud, n° 408513, inédit ).

Une approche purement comptable de l'incidence de la JP Eden, mesurable par la formulation propre à cette jurisprudence « *sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens* » nous a permis de dénombrer **105 jugements depuis le 1er janvier 2019 à ce jour.**

Un tel nombre peut paraître encore modeste mais à l'aune des 305 jugements d'annulation totale rendus en excès de pouvoir en 2020, il représente par extrapolation le chiffre non négligeable d'une trentaine d'affaires par an, chiffre auquel il convient d'ajouter une centaine de jugements rendus en matière d'urbanisme en 2020 faisant application de l'article L 600-4-1 du code d'urbanisme. Ce constat ne peut par ailleurs qu'encourager les avocats à exploiter plus largement la possibilité qu'offre la Jurisprudence Eden de hiérarchiser les prétentions afin que le juge statue en examinant prioritairement les moyens qui se rattachent à la cause juridique correspondant à la demande principale de leur client.

Les magistrats de ce Tribunal sont d'autant plus attentifs à la bonne application de la jurisprudence Eden qu'ils savent que la méconnaissance de l'étendue de leur office peut être sanctionnée par leur juge d'appel ou par leur juge de cassation qui exercent sur leurs jugements un contrôle des « motifs implicites » en application de la **jurisprudence Bonato du 5 avril 2019. (n° 420608)** ). Le juge du premier ressort est donc sensible, bien qu'il n'en maîtrise pas les ressorts les plus fins, à la façon dont le juge de cassation et le juge d'appel mettent en œuvre le contrôle « des motifs implicites ».

Certes, objecterez-vous, le principe de l'économie des moyens préexistait, dans le contentieux de l'excès de pouvoir, à la Jurisprudence Eden et conduisait le juge du fond à choisir le moyen d'annulation le plus pertinent par la formule consacrée « sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ». Mais force est de constater que jamais le juge du premier ressort n'a disposé d'autant de techniques et d'outils « intégrés » à ses propres décisions permettant de rechercher l'effet utile de l'annulation demandée par les requérants, en repoussant toujours plus loin les limites bien connues de l'excès de pouvoir.

Il en est ainsi tout particulièrement dans le domaine de l'urbanisme. Les jugements d'annulation rendus dans cette matière bénéficient au-delà de formulation, déjà évoquée, découlant de l'article L 600-4-1 du code de l'urbanisme, de la possibilité de régulariser par voie de jugements « avant-dire-droit » la plupart des illégalités affectant les autorisations et documents d'urbanisme, en application des articles L 600-5-1 et L 600-9 du code de l'urbanisme.

S'agissant des documents d'urbanisme, la première chambre du Tribunal par un jugement le 30 septembre dernier classé en C+ , a annulé sous l'influence de la jurisprudence d'assemblée « *Association des Américains accidentels* » du 19 juillet 2019, en se plaçant à la date de son propre jugement, un refus d'abroger partiellement le plan local d'urbanisme de la Grande Motte autorisant dans deux secteurs ayant la qualité d'espaces remarquables la construction de paillotes dans le cadre des concessions de plage. ( *CE Assemblée n° 424216 424217 et jugement N° 1906946 ASSOCIATION DES RIVERAINS ET AMIS DU GRAND TRAVERS et autres du 30 septembre 2021* ).

**On peut toutefois relever, non sans paradoxe, alors que le recours de plein contentieux paraissait être la forme la plus aboutie que la recherche de « l'effet utile » caractérisant l'office de l'excès de pouvoir s'est propagée au champ du plein contentieux :**

Tel est le cas depuis cinq ans en matière de RSA depuis la **jurisprudence Guionnet**,( *n° 389642 C.E., Sect., 16 déc. 2016* ) qui impose au juge d'examiner à la fois la régularité ( et donc les vices propres ) de la décision de récupération d'un indu, ce qui ne relevait pas de l'évidence, et le bien-fondé de cette décision qu'il doit cependant examiner en priorité.

Dans le domaine du recouvrement par voie de titres exécutoires, le Tribunal fait souvent application en matière de fonction publique et de RSA de la Jurisprudence **du 5 avril 2019, Soc. Mandataires Judiciaires Associés, n° 413712**, qui permet de rejeter les conclusions à fin de décharge lorsque l'annulation du titre exécutoire repose sur un motif de régularité en la forme n'impliquant pas nécessairement, compte tenu de la possibilité d'une régularisation par l'administration, l'extinction de la créance litigieuse, à la différence d'une annulation prononcée pour un motif mettant en cause le bien-fondé du titre.

**En matière d'injonction** le Tribunal s'est également approprié, essentiellement lorsque les parties ne sont pas représentées par des avocats, le nouveau pouvoir d'injonction d'office créée par l'article 40 de la loi du 23 mars

2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, dont les dispositions ont été précisées par l'article R 611-7-3 du CJA (issu du Décret n°2019-1502 du 30 décembre 2019) fixant l'obligation d'informer les parties dans le respect du contradictoire.

Cette évolution touche également l'office **du juge des référés dont le pouvoir d'injonction** est en principe limité dans le temps en raison de son caractère provisoire. Toutefois les possibilités qu'offrent les dispositions de l'article L 521-4 du code de justice administrative, depuis la loi du 30 juin 2000, de solliciter la modification par le juge de ses propres décisions semblent un peu mieux connues des professionnels du droit. Le bilan reste encore modeste (5 à 6 affaires rendues sur ce fondement) mais les vertus de cette procédure méritent d'être rappelées encore une fois.

Cet inventaire ne prétend pas évidemment à l'exhaustivité et nombreux sont les domaines désormais concernés par la transformation de l'office du juge. Nous n'avons pas, par exemple, encore exploré les nouvelles possibilités offertes au juge du fond de prononcer des injonctions particulières en matière de dommages de travaux publics, ( **section du 6 décembre 2019- Syndicat des copropriétaires du Monte Carlo Hill, n° 417167** ) ou la possibilité pour le juge des référés « mesures utiles » de prendre à titre conservatoire des injonctions en matière de dommages de travaux publics ( **2020-06-05 n° 435126 B Syndicat intercommunal des eaux de la Vienne** ).

Pour autant les juges du Tribunal, conscients comme chaque citoyen des bouleversements profonds de notre société et de notre planète, observent avec une attention toute particulière l'évolution récente de leur office en matière de protection de l'environnement depuis la JP « **Les amis de la terre** » n° **428409 du 10 juillet 2020**, qui a permis le prononcé d'astreintes à l'encontre de l'Etat au montant vertigineux.

Cette jurisprudence ne trouve pas d'application à ce jour au Tribunal mais il ne fait aucun doute que ses juges ne manqueront pas de prononcer ces astreintes préventives chaque fois que cela sera nécessaire.

**Nous l'avons vu**, l'effectivité des décisions de justice constitue plus que jamais un enjeu cardinal pour le juge du premier ressort et celui-ci mesure, autant qu'il le présente à la lumière des dernières jurisprudences du Conseil d'Etat, la nécessité d'adapter, chaque jour plus loin, les contours de son office aux défis sociétaux ou environnementaux du XXIème siècle.

Les mois à venir annoncent sans aucun doute sur l'ensemble de ces enjeux de nouvelles décisions marquantes.