

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 décembre 1977.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE relatif aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public,*

Par M. Edgar TAILHADES,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hautecloque, Louis Virapoullé, Marc Jacquet, vice-présidents ; Jacques Pelletier, Charles Lederman, Pierre Salvi, Charles de Cuttoli, secrétaires ; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Georges Dayan, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marcihacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rosette, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.

Voir les numéros :

Sénat : 1<sup>re</sup> lecture : 273, 299 et in-8° 124 (1976-1977) ;

2<sup>e</sup> lecture : 131 (1977-1978).

Assemblée Nationale (5<sup>e</sup> législ.) : 2936, 3219 et in-8° 772.

---

Astreintes. — Juridictions administratives - Fonds d'action locale - Cour de discipline budgétaire et financière.

## Exposé des motifs.

Mesdames, Messieurs,

Adopté le 26 mai dernier par le Sénat, et le 22 novembre par l'Assemblée Nationale, le projet de loi relatif aux astreintes prononcées en matière administrative tend à apporter une solution au moins partielle au problème posé par l'inexécution par l'Administration de certaines décisions de justice la condamnant.

Le texte voté par le Sénat ayant été retenu dans son intégralité par l'Assemblée Nationale, à la seule réserve d'une modification de pure forme à l'article 2, il ne paraît pas nécessaire d'en exposer à nouveau l'économie.

En revanche, il importe d'examiner une disposition entièrement nouvelle : celle de l'article A (nouveau), par laquelle l'Assemblée Nationale s'est efforcée d'assurer l'exécution des jugements condamnant l'Administration au paiement d'une somme d'argent, en stipulant que ces jugements valent ordonnancement des sommes qui y sont portées.

Ainsi le créancier pourra-t-il obtenir paiement de ces sommes sur la seule présentation au comptable du Trésor d'une expédition de la décision revêtue de la formule exécutoire.

Cette procédure offre l'avantage de la rapidité et de la simplicité, et dispense, lorsqu'il s'agit d'une simple condamnation pécuniaire, d'avoir recours au système des astreintes. Celui-ci n'en conserve pas moins toute son utilité dans le cas où la condamnation comporte une obligation autre que pécuniaire : par exemple, celle de réintégrer un fonctionnaire indûment révoqué, le juge ne pouvant, dans cette hypothèse, se substituer à l'Administration en vertu du principe de la séparation des pouvoirs.

Lors du débat en séance publique, M. Peyrefitte, Garde des Sceaux, s'est opposé à l'insertion de cette disposition, en invoquant deux arguments : l'un d'ordre technique, l'autre d'ordre constitutionnel.

Sur le plan technique, il serait impossible, selon M. Peyrefitte, de procéder au paiement sans connaître l'imputation comptable de la dépense.

Sur le plan constitutionnel, le Garde des Sceaux a fait valoir que la disposition votée par l'Assemblée Nationale serait contraire aux articles 34 et 37 de la Constitution, les règles de la comptabilité publique relevant du domaine réglementaire.

Il n'a pas, pour autant, cru devoir invoquer l'irrecevabilité de l'article 41 de la Constitution, et son argumentation n'a pas convaincu l'Assemblée Nationale qui, à l'unanimité, a adopté la disposition proposée par sa commission.

Il semble que ce point de vue doive être suivi : les difficultés techniques soulevées par M. le Garde des Sceaux paraissent pouvoir être résolues par les décrets d'application. Quant à l'argument constitutionnel, il ne semble guère résister à l'examen, eu égard aux dispositions de l'article 34 de la Constitution, aux termes duquel « la loi fixe les règles concernant... les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ». On ne saurait, en effet, contester que le droit de faire exécuter les jugements constitue précisément l'une de ces garanties.

Il est, toutefois, permis de se demander si la disposition votée par l'Assemblée Nationale ne risque pas de rester lettre morte si elle n'est pas assortie de sanctions en cas d'inexécution. Pour les Romains, une loi ne recelant pas en elle-même sa propre sanction était imparfaite : « *lex imperfecta* ». Aussi vous est-il proposé, par voie d'amendement, de stipuler que, comme le prévoit déjà l'article 6 pour les fonctionnaires dont le refus d'exécuter des décisions de justice a entraîné l'Etat ou les collectivités publiques au paiement d'astreintes, les peines prévues par la loi du 24 septembre 1948 sur la Cour de discipline budgétaire seront applicables aux comptables publics qui se refuseraient à verser les sommes dont l'administration serait redevable en application d'un jugement.

Cet amendement aurait, au surplus, l'avantage de trancher le problème de constitutionnalité posé par M. le Garde des Sceaux : en effet, les amendes prononcées par la Cour de discipline budgétaire peuvent atteindre le montant du traitement annuel de l'intéressé, et, de ce fait, dépassent le maximum pouvant être fixé par décret, qui est de 2 000 F.

Dès lors, en application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, l'ensemble de la disposition rentrerait dans le domaine législatif, si elle ne s'y trouvait pas déjà.

Votre commission estime, en revanche, que la portée de la disposition votée par l'Assemblée Nationale est trop large, et devrait être limitée aux décisions judiciaires passées en force de chose jugée : il semble, en effet, excessif de contraindre une collectivité publique à payer une dette dont le principe ou le montant peuvent encore être remis en cause par une juridiction d'appel ou de cassation.

Sous le bénéfice de ces observations, et sous réserve des amendements qu'elle vous propose, votre commission vous demande d'adopter le présent projet de loi dans la rédaction votée par l'Assemblée Nationale.

## TABLEAU COMPARATIF

Texte initial  
du projet de loi.

Texte adopté par le Sénat  
en première lecture.

Texte adopté  
par l'Assemblée Nationale.

Propositions  
de la commission.

TITRE

Projet de loi relatif aux  
astreintes prononcées en  
matière administrative.

TITRE

Projet de loi relatif aux  
astreintes prononcées en  
matière administrative et  
à l'exécution des juge-  
ments par les personnes  
morales de droit public.

TITRE

Sans modification.

Article A (nouveau).

Les décisions juridiction-  
nelles exécutoires portant  
condamnation de l'Etat,  
d'une collectivité ou d'un  
établissement public au  
paiement d'une somme d'ar-  
gent valent ordonnancement  
du montant des sommes qui  
y sont portées.

Le créancier obtient paie-  
ment de ces sommes sur la  
seule présentation au comp-  
table du Trésor d'une expé-  
dition de la décision revê-  
tue de la formule exécutoire.

Article A.

Les décisions juridiction-  
nelles exécutoires passées  
en force de chose jugée  
portant condamnation...

... qui  
y sont portées.

Alinéa sans modification.

Tout manquement aux dis-  
positions de l'alinéa qui pré-  
cède est passible des peines  
prévues à l'article 5 de la  
loi n° 48-1484 du 25 sep-  
tembre 1948 relative à la  
Cour de discipline budgé-  
taire et financière, modifiée  
et complétée notamment  
par la loi n° 71-564 du  
13 juillet 1971.

Article premier.

Conforme

Texte initial du projet de loi.	Texte adopté par le Sénat en première lecture.	Texte adopté par l'Assemblée nationale.	Propositions de la commission.
Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.
L'astreinte est toujours provisoire. Elle peut être modérée ou supprimée même en cas d'inexécution constatée.	L'astreinte est indépendante des dommages-intérêts. Elle est provisoire ou définitive. L'astreinte doit être considérée comme provisoire, à moins que le Conseil d'Etat n'ait précisé son caractère définitif.	L'astreinte est provisoire ou définitive. Elle doit être considérée comme provisoire à moins que le Conseil d'Etat n'ait précisé son caractère définitif. Elle est indépendante des dommages-intérêts.	Sans modification.

Art. 2 à 7.

..... Conformes .....

## AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

### Article A.

**Amendement :** Dans le premier alinéa de cet article, après les mots :

... exécutoires...

insérer les mots :

... passées en force de chose jugée...

**Amendement :** Compléter *in fine* cet article par un alinéa ainsi rédigé :

Tout manquement aux dispositions de l'alinéa qui précède est passible des peines prévues à l'article 5 de la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 relative à la Cour de discipline budgétaire et financière, modifiée et complétée notamment par la loi n° 71-564 du 13 juillet 1971.