

L'AUTORITE DE LA CHOSE JUGÉE EN DROIT ADMINISTRATIF FRANÇAIS (*)

par

Germain WATRIN

Maître des Requêtes au Conseil d'Etat français

S O M M A I R E

INTRODUCTION : LA NOTION DE CHOSE JUGÉE

§ 1 — LE FONDEMENT DE L'AUTORITÉ DE LA CHOSE JUGÉE

- 1 — Objet de l'article 1351 du code civil français
- 2 — Principe général de droit public
- 3 — Le caractère relatif de la chose jugée
- 4 — Son explication logique
- 5 — Applications et dérogations en droit administratif de la relativité

§ 2 — LES CONDITIONS DE L'AUTORITÉ DE LA CHOSE JUGÉE

- 6 à 8 — A — Identité d'objet
- 9 à 12 — B — Identité de cause
- 13 — C — Identité de parties
- 14 — Agissant en même qualité
- 15 — D — " Ce qui fait l'objet du jugement "
Jugement avant-dire droit sur la compétence
- 16 — Jugement avant-dire droit sur le principe au fond
- 17 — Jugement interlocutoire
- 18 — Dispositif et motifs
- 19 — Décision définitive

§ 3 — LE CONTENU DE L'AUTORITÉ DE LA CHOSE JUGÉE

- 20 — Annonce du plan

(*) On consultera avec intérêt en dehors des ouvrages généraux les ouvrages suivants :

Bonneau : Conseils interdépartementaux de préfecture. Jugements. Voies de recours et dépens. Jurisclasseurs administratifs.

Gabolde (Christian) : L'autorité de la chose jugée par les tribunaux

CHAPITRE I — LA FORCE DE VÉRITÉ LÉGALE

21 — La présomption de vérité

§ 1 — LA PRÉSOMPTION DE VERITÉ S'IMPOSE A L'ADMINISTRE

22 — L'exception de chose jugée dans le contentieux de la légalité

23 — Ses limites

24 — L'exception de chose jugée dans le contentieux de l'indemnité

§ 2 — LA PRESOMPTION DE VERITE S'IMPOSE A
L'ADMINISTRATION

25 — Principe certain sans application contentieuse

§ 3 — LA PRESCRIPTION DE VERITE S'IMPOSE AUX JUGES

26 — à tous les juges

A — La décision du juge administratif s'impose à tous les juges

27 — celle d'un Conseil de Préfecture à un Conseil de Préfecture

28 — celle du Conseil d'Etat aux juridictions subordonnées

29 — celle d'un Conseil de Préfecture au Conseil d'Etat

B — La décision d'un juge administratif s'impose au juge judiciaire

30 — au juge civil

31 — au juge répressif

C — La décision d'un juge civil s'impose au juge administratif

32 — Cette solution s'est imposée progressivement

33 — L'indépendance des deux ordres de juridictions

34 — Cas où le juge judiciaire s'est prononcé incompétemment

35 — Cas où l'administration a été mise en cause devant le juge

36 — Cas de responsabilité solidaire (particulier et administration)

judiciaires devant les juridictions administratives. *Chronique au Dalloz périodique*, 1953, p. 43.

Guillien (Raymond) : *L'acte juridictionnel et l'autorité de la chose jugée*. Thèse Bordeaux, 1931.

Laurent (Pierre) : *L'indépendance de l'administration et les décisions du Conseil d'Etat*. Thèse Aix 1944.

Montane de Laroque (Pierre) : *L'inertie des pouvoirs publics*. Paris 1950.

Poussièrre : *Recours pour excès de pouvoir. Les effets*. *Jurisclasseurs administratifs*, Tome IV, Fascicule 665.

Weill (Prosper) : *Les conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir*. Paris, 1952.

Weill (Prosper) : Note sous Conseil d'Etat, 29 déc. 1949, *Société des automobiles Berliet*, D. 1950. J. 383,

Note sous C. E. 10 déc. 1954, *Cru. D.*, 1955, J. 198.

- 37 — D — La décision du juge repressif s'impose au juge administratif
- 38 — Restrictions concernant les décisions ne statuant pas au fond
- 39 — Responsabilité pénale et responsabilité disciplinaire

CHAPITRE SECOND : LA FORCE OBLIGATOIRE

- 40 — Le principe

§ I — OBLIGATION D'ABSTENTION

- 41 — L'administration ne peut se retrancher dans l'inertie
- 42 — Ni paralyser l'exécution de la décision par des parades

§ II — OBLIGATION DE FAIRE

- 43 — Principe de la restitutio in integrum
- 44 — non obstant des effets possibles sur la situation des tiers
- 45 — réintégration dans un poste pourvu d'un successeur
- 46 — réserve de la question de délai
- 47 — modification du rang des collègues
- 48 — Effets sur le corps tout entier (Arrêt Glu)
- 49 - 50 — Réserve des droits acquis
- 51 — Question des tableaux d'avancement
- 52 — Avis du Conseil d'Etat (Commission de la fonction publique)
- 53 — La décision de la section du contentieux
- 54 — Les opinions doctrinales

CHAPITRE III : LA FORCE EXECUTOIRE

- 55 — La formule exécutoire
- 56 — L'indépendance de l'administration à l'égard du juge
- 57 — Cas où se pose l'exécution d'une décision de justice
- 58 — Exécution de décisions intervenues entre personnes privées
- 59 — Exécution de décisions intervenues sur recours contentieux administratifs
- 60 — Sanctions de l'inexécution par les recours en annulation et en indemnités

§ 1 — L'EXECUTION EN NATURE PAR LE RECOURS EN ANNULATION

- 61 — L'annulation pure et simple
- 62 — L'appel à la moralité administrative
- 63 — Le renvoi à statuer
- 64 — Excès de pouvoir et indemnité

§ 2 — L'EXECUTION EN EQUIVALENT PAR LE RECOURS EN INDEMNITES

- 65 — La responsabilité administrative

- 66 — Les indemnisations spéciales
- 67 — L'astreinte
- 68 — L'inscription d'office
- 69 — La compensation
- 70 — La responsabilité personnelle des agents chargés de l'exécution.

INTRODUCTION : LA NOTION DE CHOSE JUGÉE

§ I — LE FONDEMENT DE L'AUTORITE DE LA CHOSE JUGÉE.

1 — La sécurité des relations juridiques exige que les décisions de justice devenues définitives ne puissent être remises en question : le plaideur qui a succombé ne peut plus critiquer la solution intervenue ; celui qui a vu consacrer son droit peut exercer toutes les prérogatives qui y sont attachées ; il peut en poursuivre l'exécution par les voies de droit. Vérité légale, force obligatoire, force exécutoire, tels sont les effets attachés à l'autorité de la chose jugée à laquelle est consacré l'article 1351 du Code Civil français.

2 — Le juge administratif ne fait pas, il est vrai, application au Code Civil ; aussi bien ne trouve-t-on qu'exceptionnellement une référence à l'article 1351 dans la jurisprudence administrative qui considère l'autorité de la chose jugée comme un principe général de droit, aménagé en droit administratif pour tenir compte de considérations particulières à cette discipline. Un certain nombre d'arrêts (Ex. Cons. d'Et. 25 Juil. 1939, Sauvaire, Rec. p. 530), sans reprendre les termes de l'art. 1351, mentionnent cependant tous les éléments tels qu'ils résultent de son libellé qu'il convient d'abord de reproduire :

“ L'autorité de la chose jugée n'a lieu qu'à l'égard de ce qui a fait l'objet du jugement. Il faut que la chose demandée soit la même, que la demande soit fondée sur la même cause, que la demande soit entre les mêmes parties et formée par elles et contre elles en la même qualité ”. Comme on le voit, l'article 1351 définit la chose jugée par ses limites.

3 — La décision juridictionnelle déjà intervenue serait opposée, sur tous les points tranchés par le juge, à toute action en justice nouvelle : 1°) qui mettrait en cause, agissant en mêmes qualités, les personnes qui étaient parties dans la précédente instance,

2°) qui aurait le même objet, 3°) qui serait fondée sur la même cause juridique. On résume par l'adjectif " relatif " l'autorité de la chose jugée ainsi définie.

4 — Ce caractère relatif s'explique aisément. Des doctrines opposées ont tenté de fonder l'autorité de la chose jugée exclusivement sur l'idée d'autorité de la décision, ou exclusivement sur celle de vérité de la décision. Tenant plus largement compte de la jurisprudence on a soutenu récemment (Weil. op. cit.), que " si le jugement a de l'autorité, c'est parce que le juge est censé proclamer la vérité, toutes les règles de procédure étant destinées à l'aider dans cette tâche. A l'inverse, si la décision de justice a force de vérité légale, c'est parce qu'elle émane d'un organe qui, par son organisation et son recrutement, peut lui conférer une certaine autorité ".

Il est évident que, quelque soit sa connaissance du droit, la conviction du juge dans chaque affaire se forme, en partie, eu égard aux circonstances de fait qui conditionnent l'application des règles juridiques et peuvent conduire à des solutions différentes selon les cas. C'est d'ailleurs la justification de la règle selon laquelle le juge n'est pas lié par les précédents.

5 — Le caractère relatif de la chose jugée a sa raison d'être en droit administratif comme en droit privé, encore que le contentieux de la légalité mette cette règle en échec largement mais pas absolument. En effet, quelques exemples suffisent à démontrer que le contentieux de la légalité ne consacre pas d'une façon aussi complète qu'il semblerait au premier abord l'autorité absolue de la chose jugée:

Si l'annulation d'un acte réglementaire s'impose à tous, administrateurs et administrés, par contre le rejet de la requête en annulation ne constitue pas pour l'acte non annulé un certificat de légalité (V. infra no. 23).

L'annulation d'un acte individuel d'application d'une décision réglementaire peut sans doute avoir des répercussions sur la situation des tiers à l'acte annulé (v. infra, no. 44 et s.), mais nous sommes cependant loin de l'effet absolu de la chose jugée (Cf. C. E. 21 Janv. 1955, Le Goff, no. 31.284).

Quant à l'annulation d'un acte individuel, sans doute peut-elle avoir des effets qui dépassent dans leurs répercussions les conséquences de la relativité de la chose jugée ; cependant l'application du respect des droits acquis nous ramène sur le terrain de la relativité au sens classique (v. infra, no. 49 et 50).

Sans méconnaître les aménagements que le droit administratif a fait subir à la règle classique communément admise, on risquerait fort de donner une idée inexacte du contentieux administratif si l'on présentait (R. Guillien, op. cit.) l'autorité de la chose jugée en partant d'un autre point de vue que la doctrine traditionnelle : identité d'objet, identité de cause, identité de parties agissant en même qualité.

§ II — LES CONDITIONS DE L'AUTORITE DE LA CHOSE JUGÉE.

A - IDENTITE D'OBJET

Les faits établis par le juge et le point de droit tranché par lui d'une façon définitive s'imposent dans les relations juridiques entre l'administration et l'administré :

6 — Un fonctionnaire ne peut saisir deux fois de suite le juge d'une même demande sans se voir opposer une fin de non recevoir tirée de la chose jugée : " l'autorité de la chose jugée qui s'attache à la première décision, dit dans un cas de ce genre le Conseil d'Etat (Cf. 22 Juin 1955, Ottavioli, no. 31.254), s'oppose à ce que le sieur O. invoque les mêmes prétentions à l'appui de la présente requête dirigée contre le refus du Ministre de faire rapporter le même décret " ; Cf. C. E. 23 Déc. 1947, Le Nestour, Rec. p. 675 ; 21 Janv. 1947, Billes. Rec. p. 43).

7 — Si, au premier abord, le Conseil semble parfois remettre en question la situation juridique précédemment tranchée, c'est que, des éléments nouveaux étant intervenus, il s'agit en réalité d'une affaire nouvelle (C. E. 17 Mars 1954, Commune de Thiulin c. Delle Triau : " la circonstance que le Conseil de Préfecture avait par arrêté du 21 Décembre 1945 rejeté, en l'état, à cette époque de l'instruction la réclamation formée par la Delle Triau contre l'arrêté du maire en date du 17 mai 1945 ne faisait pas obstacle à ce que cette juridiction pût, comme elle l'a fait par l'arrêté attaqué...

examiner à nouveau la valeur des griefs invoqués contre l'intéressée au vu de la nouvelle instruction contradictoire. ") ou d'une cause juridique nouvelle.

8 — La règle qui s'impose aux administrés s'impose également à l'administration, mais comme elle est exceptionnellement demanderesse parcequ'elle bénéficie des prérogatives de décision exécutoire et d'exécution d'office, la jurisprudence sur ce point est exceptionnelle. On peut cependant déduire cette règle des arrêts relatifs aux demandes d'annulation successives d'actes administratifs identiques, l'administration opposant à la demande d'annulation les moyens sur lesquels le juge s'est déjà prononcé (V. Louradour, Société Berliet, précités et C. E. 13 Juil. 1951, *Ministre des Travaux Publics c. Electricité de France* D. J. 309- note J. G.).

B — IDENTITE DE CAUSE.

9 — Dans ses conclusions dans l'affaire Cru (C. E. 10 Déc. 1954, D. J. p. 200, col. 1, 2ème al.) le commissaire du gouvernement Jacomet a défini ainsi la cause juridique : " la cause juridique d'une décision de justice, c'est ce qui en fait la substance; elle n'englobe pas seulement les conclusions du raisonnement auquel s'est livré le juge, mais aussi toutes les constatations qui ont emporté sa conviction ; elle est formée par l'ensemble des raisonnements qui y ont conduit. Etant ainsi confronté avec les motifs, le dispositif peut prendre une portée réelle plus étroite ou plus large que celle résultant de la lettre des termes utilisés par le libellé.

10 — De nombreux arrêts invoquent cette notion de cause juridique nouvelle :

— soit pour opposer une fin de non recevoir à la requête : v. l'arrêt Berliet précité dont il convient de citer ce passage : " Considérant que la décision précitée du Conseil d'Etat est fondée sur ce qu'à la date du 1er Août 1946 l'entreprise ne pouvait plus être regardée comme privée de dirigeants qualifiés... que cette cause juridique de l'annulation prononcée... repose sur les motifs... (convocation d'une assemblée générale des actionnaires pour désigner un gérant provisoire), que ces motifs constituent le support nécessaire du dispositif et par suite n'en sont pas détachables... que

“ l'argumentation du Ministre n'ayant pas trait à une cause juridique distincte de celle qui sert de base à l'annulation prononcée par le Conseil d'Etat, l'autorité de la chose jugée s'opposerait de toute façon à son examen ”.

11 — soit au contraire pour accueillir le pourvoi : (C. E. 31 Janv. 1947, Billes, Rec. p. 43), “ considérant qu'en invoquant un prétendu détournement de pouvoir dont il n'avait pas fait état dans la requête précitée, le sieur B. fonde sa requête actuelle sur une cause juridique nouvelle, que dès lors le Ministre de l'Intérieur n'est pas fondé à lui opposer, en ce qui concerne ce moyen, l'autorité de la chose jugée par la décision sus-mentionnée ”. (Cf. également C. E. 26 Juil. 1947, Maire, Rec p. 675 ; 21 Janv. 1955, Muller, no. 28.387.)

12 — La jurisprudence fait d'ailleurs une distinction entre la cause juridique nouvelle ainsi définie, et le simple moyen nouveau qui ne rendrait pas la requête recevable (C.E. 27 fév. 1953, Abdouche, Rec. p. 108 : “ La nouvelle requête du sieur A. est dirigée contre la même décision et est fondée en la même cause, que, par suite, alors même que le requérant aurait présenté des moyens nouveaux à l'appui de son pourvoi, le Ministre de l'Education Nationale est fondé à soutenir que l'autorité de la chose jugée s'oppose à l'admission de la présente requête ”.

C — IDENTITE DES PARTIES.

13 — Bien qu'assez rare, le problème de l'identité de parties n'est pas inconnu du droit administratif (C. E. 23 Déc. 1947, Rec. p. 675, Le Nestour précité). On en voit des cas en matière d'indemnités lorsqu'une phase du procès s'est déjà déroulée devant la juridiction judiciaire. Dans l'affaire Cie Electrique de la Loire, 30 Juil. 1909, D. 190.3.70, le Conseil d'Etat a été amené à décider qu'une décision par laquelle le Tribunal civil a rejeté la demande d'indemnités formée par la victime d'un accident contre une compagnie d'assurances n'a pas autorité de la chose jugée à l'égard de l'Etat qui n'était pas partie à l'instance et par suite ne fait pas obstacle à ce que l'Etat contre lequel est formée une demande d'indemnités devant le Conseil de Préfecture appelle la même compagnie en garantie (Cf. C. E. 25 Fév. 1938, Consorts Durand, S. 38.3.41).

14 — Si dans l'instance nouvelle figuraient les mêmes parties que dans le précédent procès, il ne serait pas possible d'opposer l'autorité de la chose jugée de la première décision à celle des parties qui agirait en une qualité différente de celle qu'elle avait dans la précédente instance ; il en serait ainsi si, après avoir agi comme co-défendeur avec la commune dans une instance en responsabilité intentée contre l'Etat et la commune par les ayants-droits de la victime d'un accident, l'Etat forme une action récursoire contre la commune (C. E. 24 Mai 1948, *Ministre des Travaux Publics contre commune de Thun l'Evêque*, Rec. p. 228).

Il manquerait à la notion de l'autorité de la chose jugée un élément essentiel si n'était retenu et commenté le premier membre de phrase de l'article 1351 du C. Civil : " l'autorité de la chose jugée n'a lieu qu'à l'égard de ce qui a fait l'objet du jugement. "

D — " CE QUI A FAIT L'OBJET DU JUGEMENT. "

15 — Une procédure juridictionnelle est quelquefois complexe : si par un arrêt avant-dire-droit, le tribunal s'est prononcé expressément sur sa compétence pour statuer sur la demande, la solution sur ce point ne pourrait plus, après l'expiration des délais d'appel, être remise en question, notamment à l'occasion de l'appel de la décision sur le fond intervenue postérieurement (C. E. 2 Mai 1947, *Vaudrey*, Rec. p. 175).

Les arrêts du Tribunal des Conflits ont naturellement autorité de chose jugée en matière de compétence (C. E. 19 Déc. 1955, *époux Milliet*, no 1.698 V. également *Cass. Civ.* 4 Janv. 1954, *Tarboriech*, R.D.P. 1954 p. 1.063, note de *Waline*).

Il arrive parfois que ces décisions juridictionnelles intervenues en cette matière nécessitent une interprétation. Il en est ainsi lorsque les appréciations apparentes sur le fond n'ont eu dans la pensée du juge d'autre but que d'établir sa compétence. A ce point de vue doit être signalée la décision du C. E. 15 Fév. 1952, *commune de La Seyne* (Rec. p. 113). Le Conseil d'Etat y a affirmé que " la Cour d'Aix en Provence s'est bornée par le dispositif de son arrêt... à confirmer le jugement par lequel le Tribunal de Toulon s'est déclaré incompétent pour statuer sur la demande des consorts F., que si dans les motifs du dit arrêt il a été indiqué que l'arrêté d'occupation

susmentionné ” présente tous les caractères d'un acte régulier qui rentre dans les attributions propres du préfet ”, il ressort clairement des termes mêmes de ces motifs que la Cour d'appel n'a fait cette constatation que pour écarter l'application à l'espèce de la théorie de la voie de fait et qu'elle s'est en conséquence reconnue incompétente pour apprécier la légalité du dit arrêté ; que par suite le moyen tiré de ce qu'il y aurait sur ce point (au fond) chose jugée en faveur de la commune requérante manque en fait. ”

16 — Il peut arriver également que l'arrêté avant-dire droit pose le principe de la décision à intervenir au fond et ordonne une mesure telle qu'une expertise à seule fin de déterminer dans la décision définitive les conséquences concrètes des principes affirmés, dans le jugement avant-dire droit. Le principe posé par l'arrêté avant-dire-droit ne pourrait plus être contesté au moment de l'appel de la décision définitive (C. E. 13 Juin 1947, Cie Foncière de Constantine, Rec. p. 263, C. E. 25 Nov. 1955, Provis, No. 9631).

17 — Cependant, si l'expertise étant ordonnée non par une décision avant-dire-droit, mais par un jugement interlocutoire (D. 18 Avril 1922), la seule disposition qui ne pourrait être remise en question serait celle ayant trait à l'utilité de l'expertise (C. E. 23 Avril 1947, Ville de Milliana, no. 72.766 ; cf. aussi C. E. 8 Nov. 1940, Rec. p. 201).

18 — Si ne bénéficie de l'autorité de la chose jugée que ce qui a été tranché par le juge, encore faut-il savoir trouver la “décision” du juge. Cela était fort simple à l'époque où l'on considérait que l'autorité de la chose jugée s'attachait au seul dispositif du jugement (C. E. 12 Juil. 1901, commune de la-Grâce-Dieu).

Il n'en est plus ainsi depuis les célèbres conclusions du Commissaire du gouvernement Riboulet dans l'affaire Cie des Chemins de fer du Midi et d'Orléans, 26 Juil. 1912 : “ Si en principe la chose jugée réside dans le dispositif des jugements, le dispositif ne doit pas être envisagé abstraction faite des motifs lorsque ceux-ci peuvent seuls en déterminer la portée ” et la jurisprudence qui consacre cette manière de voir avec continuité, tant dans les arrêts du Conseil d'Etat (C.E. 26 Janv. 1940, Courajoux et autres, Rec. p. 43, C.E. 28 Déc. 1949, Sté Berliet précité, Rec. p. 579 ; 14 Mai 1948, Louradour

Rec. p. 211), que dans ceux du Tribunal des Conflits (Cf. 12 Déc. 1942, de Murard, S. 43.3.45).

Il est évident que la nécessité de tenir compte des motifs pour déterminer la portée du dispositif pourra entraîner une interprétation délicate à laquelle faisait allusion le Commissaire du Gouvernement Jacomet dans ses conclusions précitées dans l'affaire Cru : " Etant ainsi confronté avec les motifs, le dispositif peut prendre une portée réelle, plus étroite ou plus large que celle résultant de la lettre des termes utilisés pour le libellé "

19 — Il nous reste enfin à indiquer que le bénéfice de la chose jugée n'est attaché qu'aux décisions définitives, c'est-à-dire pour lesquelles les délais d'appel sont expirés (C. E. 2 Mai 1947, Vaudrey, Rec. p. 175 ; 13 Juin 1947, Cie foncière de Constantine, Rec. p. 263). La formation d'un pourvoi en Cassation ne fait pas obstacle à la chose jugée : (C. E. 19 Déc. 1924, Cie des phosphates de Constantine, Rec. p. 1031 ; C. E. 5 Déc. 1947, Richard, Rec. p. 675 ; C.E. 25 Juin 1952, Moizant, Rec. p. 332, mais seulement le renvoi à une cour d'appel du dossier dont l'arrêté est cassé, C.E. 22 Fév. 1938, Consorts Durand, S. 1938, 3.41)

§ III — LE CONTENU DE L'AUTORITE DE LA CHOSE JUGÉE.

20 — Le caractère de la chose jugée en droit administratif étant ainsi précisé, il est nécessaire de déterminer le contenu des trois éléments classiques :

force légale de vérité
force obligatoire,
force exécutoire.

Chapitre premier (*)

LA FORCE LEGALE DE VERITE

21 — Le juge est censé proclamer la vérité, qu'il s'agisse des faits qu'il a constatés dans sa décision ou des règles de droit applicables à l'espèce. Cette présomption *juris et de jure* s'impose à tous ceux qui sont appelés à connaître de sa décision, qu'il s'agisse des

(*) Voir Autorité de chose jugée, in Répertoire de droit administratif, Dalloz 1958.

administrés, de l'administration ou même des juges qui pourraient être saisis d'une question en connexité avec l'affaire jugée.

§ I — LA PRESOMPTION DE VERITE S'IMPOSE A L'ADMINISTRE.

22 — Si l'administré a obtenu gain de cause par le contentieux de la légalité, il est évident qu'il n'a aucun intérêt à méconnaître la première décision (C. E. 31 Janv. 1947, Billes, Rec. p. 43, 25 Juin 1955, no. 31.894, Ottavio, cf. supra no. 6). Il arrivera cependant que, pour faire reconsidérer l'ensemble de leur situation administrative, des fonctionnaires soient appelés à reprendre des conclusions auxquelles il a déjà été fait droit par le juge. Ces conclusions se heurtent à l'autorité de la chose jugée (C. E. 23 Déc. 1947, Le Nestour, Rec. p. 675).

23 — Si l'administré a été débouté dans une première instance, le rejet de sa demande d'annulation ne constitue pas un certificat de légalité de la mesure attaquée. Cela peut simplement signifier, ou bien que le requérant ne remplissait pas les conditions de recevabilité, ou bien que le moyen invoqué par lui n'était pas fondé. Comme il n'appartient pas au juge de soulever d'office un moyen d'annulation sauf s'il est d'ordre public, et que la substitution d'un moyen à un autre est tout à fait exceptionnelle, il n'est pas exclu que d'autres recours soient formés ultérieurement à condition que le nouveau recours soit fondé sur une cause juridique nouvelle (C. E. 31 Janv. 1947, Billes, Rec. p. 43, et, *a contrario*, 24 Janv. 1934, Antin, Rec. p. 122) et naturellement que soient réunies les conditions de recevabilité parmi lesquelles la plus difficile sera la condition de délai. L'hypothèse ne se réalisera normalement qu'au cas de réouverture des délais par une loi (C. E. 21 Janv. 1955, Muller no. 28.387 ; 22 Juin 1955, Ottavio, no. 31.894) ou d'exception d'il-légalité opposée à une mesure d'application de la décision qui avait été précédemment attaquée.

24 — Que l'administré ait été débouté ou qu'il ait eu gain de cause dans un recours de pleine juridiction, l'autorité de la chose jugée s'imposera à lui dans les mêmes conditions que s'il s'agissait d'une décision intervenue en droit privé au moins en ce qui concerne la force de vérité légale. La décision ne peut plus être critiquée.

§ II — LA PRESOMPTION DE VÉRITÉ S'IMPOSE A
L'ADMINISTRATION.

25 — L'administration non plus ne peut revenir devant le juge pour tenter d'obtenir une décision différente. Si l'on ne trouve pas de jurisprudence rejetant une requête de l'administration comportant de telles conclusions, cela tient à ce que l'administration jouit du privilège de la décision exécutoire et de l'exécution d'office (v. supra no. 8). L'administration, en raison même de ces privilèges, ne sera pas demanderesse. La contestation de la vérité légale résultera implicitement de l'ignorance affectée de la décision du juge par l'administration qui se constituera défenderesse lorsque l'administré intentera une action en vue d'obtenir l'exécution de la décision dont il se prévaut. C'est finalement devant le juge que se pose la force de vérité légale de la décision dont s'agit.

§ III — LA PRESOMPTION DE VÉRITÉ S'IMPOSE AUX JUGES.

26 — La constatation des faits et la solution juridique donnée à un litige par le juge dans une affaire s'impose très largement aux juridictions qui pourront avoir à connaître ultérieurement d'un nouvel aspect de la même question, que ces juridictions soient administratives ou judiciaires :

A - LA DECISION DU JUGE ADMINISTRATIF S'IMPOSE AU JUGE
ADMINISTRATIF.

27 — Les inexécutions successives d'un même contrat administratif peuvent faire naître autant d'actions devant le Tribunal administratif. La solution de chacune d'elles dépendra de l'interprétation donnée aux clauses du contrat administratif. L'interprétation donnée dans la première affaire passée en force de chose jugée s'imposera au juge saisi ultérieurement de l'exécution du même contrat (C. E. 18 nov. 1919, Commune de Signy l'Abbaye ; cf. en matière fiscale C. E. 28 Nov. 1945, Sté Henri Fenaudo D. 1946, J. p. 116). Les deux cas qui viennent d'être signalés et dont la solution paraissait s'imposer en simple bon sens est l'application d'un principe absolument général (Cf. C. E. 13 Juin 1947, Cie foncière de Constantine, Rec. p. 263 ; 27 Juin 1947, Ministère des Travaux Publics c. Avalon, Rec. p. 674). Dans l'affaire Schauer (C. E. Déc. 1938, D. H. 1939, sommaire p. 11), si, apparemment, le Conseil

de Préfecture, pour condamner le sieur S. à procéder au renflouement ou à la démolition de son bateau échoué dans un port fluvial, a ignoré les décisions de justice passées en force de chose jugée, qui avaient relaxé le sieur S. des poursuites engagées contre lui pour contravention de grande voirie, c'est que ces décisions antérieures ne s'étaient pas prononcées sur l'existence de la contravention et s'étaient bornées à considérer le vice de forme des procès-verbaux de constatation; il n'y avait donc pas de vérité légale en ce qui concerne l'existence de la contravention.

Dans l'affaire *Ministre des Travaux Publics contre Avalon*, 27 juin (précité), le Conseil d'Etat a très nettement affirmé le principe: un Conseil de Préfecture qui a pris un arrêté ayant un caractère définitif sur le principe du partage par moitié entre l'Etat et la victime de la responsabilité d'un accident ne peut, dans un arrêt ultérieur, mettre intégralement à la charge de l'Etat le remboursement des frais médicaux et pharmaceutiques exposés sans méconnaître la vérité légale proclamée par sa première décision.

28 — Naturellement une décision du Conseil d'Etat s'impose au Conseil lui-même. Lorsqu'il a annulé une décision administrative pour illégalité, il ne peut refuser de réparer le préjudice né de l'exécution de la décision illégale, car l'illégalité est une faute de nature à engager la responsabilité administrative.

Lorsque le Conseil d'Etat statue comme juge de Cassation, sa décision s'impose naturellement à la juridiction de renvoi (C. E. 1er Juin 1949, *Le Bris*, Rec. 1949 p. 259 ; Commission nationale interprofessionnelle d'épuration ; 6 avril 1938, *Ville de Valenciennes*, Rec. p. 356 ; Commission arbitrale instituée par la loi du 12 Juil. 1924 ; 8 Juil. 1904, *Botta*, Rec. p. 557, Cour des Comptes).

29 — Bien plus, de même que le Conseil de Préfecture est lié par une décision passée en force de chose jugée par le Conseil de Préfecture, de même le Conseil d'Etat est lui-même lié par une décision de Conseil de Préfecture qui n'a pas fait l'objet d'un recours en appel (C. E. 13 Juin 1947, *Cie foncière de Constantine*, Rev. p. 263.)

B - LA DECISION D'UN JUGE ADMINISTRATIF S'IMPOSE AU JUGE JUDICIAIRE.

30 — Les décisions des tribunaux administratifs rendues sur recours pour excès de pouvoir ou appréciation de validité s'imposent elles-mêmes aux tribunaux judiciaires civils ou répressifs. Après l'annulation d'une réquisition par la juridiction administrative, il appartient au juge des référés de déduire les conséquences nécessaires de la chose jugée et de constater que le maintien dans les lieux constitue une voie de fait entraînant la compétence de l'autorité judiciaire pour prononcer l'expulsion (Confl. 28 Févr. 1952, *Veuve Japy*, S. 52, 3-105; Cass. 19 Mai 1953, *Thiery*, 54.1.1. note *Drago*).

31 — La Déclaration d'illégalité sur recours préjudiciel d'un arrêté de police du maire interdisant d'une façon générale sur le territoire de la commune toute procession a pour conséquence nécessaire d'ôter à cet arrêté le caractère d'un règlement légalement fait au sens de l'article 741,15°, du Code Pénal, alors même que la décision du Conseil d'Etat est intervenue à l'occasion d'une autre instance (Cass. Crim. 14 Déc. 1930, *Gautrand*, D. 1931. 1.33, note *Appleton*).

Le respect par le juge judiciaire de la chose jugée par les tribunaux administratifs a paru d'autant plus normal que le respect de la décision du juge administratif par les administrateurs, quelles qu'en soient les conséquences, est admise sans conteste depuis fort longtemps (C. E. 6 Juin 1902, *Goret*, D. 1904.3.17 avec les conclusions du Commissaire du gouvernement *Romieu*; C. E. 3 Août 1919, *Toesca*, Rec. p. 740).

C - LA DECISION D'UN JUGE CIVIL S'IMPOSE AU JUGE ADMINISTRATIF

32 — Le cas inverse : le respect par les tribunaux administratifs de la décision des tribunaux judiciaires, devait faire plus de difficultés. Cette solution ne s'est imposée que progressivement et avec des restrictions.

33 — *Laferrière*, qui reflétait la jurisprudence de son époque, écrivait au tome I p. 505 de son *Traité* : " L'indépendance réciproque des autorités administratives et judiciaires exige que cette appréciation puisse être faite de part et d'autre avec une entière in-

dépendance. L'une des juridictions ne saurait donc être liée par celle qui a statué la première ».

34 — Par un curieux paradoxe les premiers jugements des tribunaux civils qui se sont imposés aux tribunaux administratifs ont été rendus incompétemment. « Considérant, dit le Conseil d'Etat dans l'affaire Graff et Cie (29 Juil. 1932, Rec. p. 822), qu'il n'appartient qu'au Conseil d'Etat de statuer sur l'aptitude de la Société G. à bénéficier des dispositions de la loi du 17 Avril 1919, mais qu'en présence du jugement et des arrêts précités, et quelqu'en soit le mérite, le Ministre ne pouvait se soustraire à l'obligation absolue de se conformer à leurs dispositions » (cf. C. E. 19 Déc. 1930, Epoux Muller, Rec. p. 1088, et auparavant 19 Déc. 1924, Cie des phosphates de Constantine, Rec. p. 1031). Il est vrai que si organiquement la décision était judiciaire, au point de vue fonctionnel elle était administrative ; c'est sans doute la raison qui a permis la solution adoptée.

35 — Un nouvel arrêt (C. E. 16 Mars 1945, Dauriac (Rec. p. 53, D. p. 141 avec les conclusions du Commissaire du Gouvernement Lefas), devait faire avancer la question : le tribunal judiciaire saisi par la victime d'un accident survenu pendant un concours organisé entre les compagnies de sapeurs-pompiers de la région, d'une demande d'indemnité dirigée contre le président du concours, avait octroyé au demandeur une indemnité de 140.000 frs. avec réserve de recours ultérieurs contre qui de droit. Le sieur Dauriac s'est retourné contre la commune civilement responsable du sieur Gadras, son préposé, auteur de l'accident. En appel le Conseil d'Etat a décidé 1°) que le jugement judiciaire passé en force de chose jugée était opposable à la commune qui avait été appelée en cause, 2°) que si le tribunal ne s'est pas prononcé sur la part de responsabilité pouvant incomber à la commune, l'évaluation faite par lui du préjudice subi par le sieur Madronnet est opposable à la dite commune ; que la juridiction administrative était dès lors liée sur ce point par la décision du tribunal civil, quelque soit d'ailleurs le mérite de la dite décision à l'égard de l'administration.

36 — Une troisième série d'affaires intervenues en matière de solidarité passive fut l'occasion pour le juge administratif de déterminer la mesure dans laquelle il se considère comme lié par la dé-

cision judiciaire intervenue. Il n'est pas rare que la victime d'un accident d'automobile ayant plusieurs auteurs (un particulier et un agent public) cherche à obtenir une réparation aussi complète que possible notamment en se portant partie civile devant le tribunal correctionnel lorsque celui-ci est saisi, ce qui est normal pour tout accident quelque peu important. Le particulier condamné ou son assureur exercera vraisemblablement un recours en garantie contre l'administration sur la base de la responsabilité solidaire. Le Conseil d'Etat qui avait été sollicité en vain de se prononcer sur cette question le 9 Nov. 1937, (Cie la Préservatrice, Rec. p. 919 et le D. C. 1942, J. p. 157, note J. D. de V.) a finalement admis cette procédure par l'arrêt du 11 Déc. 1942 (Cie d'assurances la Foncière, D. 1943, J. p. 151, note J. D. de V.) Il est évident que le tribunal administratif saisi de cette action récursoire, soit par le particulier condamné, soit par son assureur, ne pouvait pas faire abstraction de la décision du juge judiciaire. Dans les arrêts C. E. 26 Mai 1948, Cie la Préservatrice, 30 Mai 1947, Soulié et Daraux (D. 1949, J. 30, note C.L.), 13 Fév. 1948, Dame Pécheur (Rec. p. 689), 15 Déc. 1950, Bugnot (Rec. p. 623) le Conseil d'Etat a établi sa doctrine sur ce point :

1°) Les constatations matérielles contenues dans le jugement judiciaire s'imposent au tribunal administratif (Dame Pécheur précité) dans ce sens au moins qu'il ne peut pas contredire les affirmations du juge judiciaire encore que, sous cette réserve, il puisse faire des faits une appréciation différente (Bugnot précité).

2°) Cependant l'appréciation de l'importance de la réparation et la part de la responsabilité laissée à la charge de l'administration ne lient pas la juridiction administrative : les termes mêmes de l'arrêt Daraux doivent être rapportés : " Considérant que s'il appartient à la Compagnie requérante, à la suite de la condamnation prononcée contre le sieur D. son assuré, de se retourner contre l'Etat pour obtenir une indemnité correspondant à la part de responsabilité incombant à celui-ci, la fixation de cette part de responsabilité de même que la détermination du dommage que l'Etat doit concourir en fin de compte à réparer ne dépendent ni de l'appréciation que l'autorité judiciaire a faite des culpabilités respectives du

sieur E. et de l'agent M. ni de l'évaluation qu'elle a faite du préjudice subi par la Dame B.

3°) En toutes circonstances, l'administration ne saurait se voir infliger une condamnation autre, plus lourde ou moins lourde, que celle à laquelle aurait conduit une action directe de la victime (C. E. 12 Nov. 1948, Quin, Rec. p. 427, — aucune indemnisation ; C. E. 26 Mai 1948, Cie la Préservatrice, Rec. p. 235, — indemnité forfaitaire) ; cf. Plantey D. 1951, Chr. p. 9 ; C. E. 9 Avril 1948, Bonnafous, no 77794 — non réparation du préjudice moral en droit administratif —)

4°) De sorte que, comme on a pu l'écrire (note C. L. sous C. E. 30 Mai 1947, Soulié et Daraux, et 26 Mai 1948, Cie d'assurances la Préservatrice, D. 1949 p. 33) " ... l'indemnité allouée à l'auteur de l'action récursoire est fixée en proportion de la part de responsabilité reconnue comme incombant à la puissance publique dans la limite d'un double maximum : un premier maximum proportionnel au montant de la condamnation judiciaire, lequel marque la limite du préjudice dont peut se prévaloir le requérant ; un second maximum proportionnel à l'indemnité que la victime aurait pu obtenir directement de la juridiction administrative, lequel marque la limite de la condamnation susceptible d'être prononcée contre la collectivité publique... la marge restant à la charge du particulier poursuivi le premier ".

D - LA DECISION DU JUGE REPRESSIF S'IMPOSE AU JUGE ADMINISTRATIF.

37 — Le respect par le juge administratif de l'autorité de la chose jugée au pénal par les tribunaux judiciaires ne fait aucun doute :

dans l'arrêt Aubert du 25 Juil. 1947 (Rec. p. 347), le Conseil a jugé que lorsque une Cour d'appel statuant correctionnellement a constaté que le emploi d'une indemnité de dommage de guerre avait été simulé et fictif, l'autorité qui s'attache à cette constatation rend l'intéressé non recevable à demander au tribunal administratif l'annulation de l'ordre de reversement pris à son encontre par le moyen qu'il aurait procédé régulièrement au emploi de cette indemnité de dommage de guerre.

Le juge administratif tient compte également de la décision du tribunal répressif à l'égard de l'administration : les fonctionnaires de la Résidence générale au Maroc ayant assisté à un service à la mémoire de Philippe Henriot, ont, d'une part, été poursuivis pénalement et d'autre part, été l'objet de sanction disciplinaire pour s'être associés à une manifestation hostile au Gouvernement. Les tribunaux répressifs ayant établi que ces fonctionnaires ignoraient le véritable caractère de la cérémonie, le Conseil d'Etat tenant pour acquises les constatations du juge pénal, a annulé comme reposant sur des faits inexacts la sanction disciplinaire qui leur avait été infligée (5 Déc. 1947, Richard, Rec. p. 675 ; 14 Mai 1948, Louradour, Rec. p. 211). Cette solution est couramment appliquée dans le domaine disciplinaire (C. E. 25 Juin 1952, Moizant, Rec. p. 332, et C. E. 18 Mars 1949, Toutée, Rec. p. 1.35 ; 4 Fév. 1949, Fonds, R. D. P. 1950, p. 202)

38 — La seule restriction à l'autorité de la chose jugée au pénal sur les tribunaux administratifs est qu'il s'agisse d'une décision au fond et non d'une décision de classement sans suite ou d'un jugement de non lieu (C. E. 12 Déc. 1951, Mourruau, Rec. p. 352 ; C. E. 15 Juin 1955, Laborde no. 4.73 ; cf. 15 Juin 1951, Herzog, Rec. p. 352 ; 20 Juil. 1951, Sté X. Rec. p. 419 ; 5 Nov. 1951, Roger, Rec. p. 654).

39 — Si les faits constatés par le juge pénal ont autorité de la chose jugée, il appartient à l'administration active d'en tirer les conséquences qui conviennent dans l'intérêt du service. L'absence de culpabilité pénale pour une raison quelconque : déficience mentale ou excuse absolutoire n'empêcherait pas l'administration de prendre une décision disciplinaire ou une décision d'épuration (C. E. 15 Juin 1955, Laborde précité ; 4 Mai 1949, Fonds, précité).

Telle est la mesure dans laquelle les décisions des juges ont en droit administratif force de vérité légale.

Chapitre second

LA FORCE OBLIGATOIRE

40 — " Lorsqu'un individu fait constater avec force de vérité légale une situation juridique générale ou individuelle, un fait, le

statut dont il est investi, il ne poursuit pas un but doctrinal. Il ne lui suffit pas qu'un juge lui affirme qu'il a raison, ce qu'il veut c'est obtenir un résultat pratique... la réalisation de la situation juridique dont le juge a constaté qu'il était le bénéficiaire. " (Jèze : *Traité de droit administratif*, Tome I, p. 255). Aucune phrase ne pouvait mieux mettre en présence du second élément de la chose jugée : la force obligatoire. L'administration doit tirer les conséquences de la décision du juge : 1°) elle ne peut méconnaître cette décision implicitement ou explicitement ; 2°) elle doit, par le procédé approprié, donner une réalité aux droits reconnus au bénéficiaire de la décision. L'administration a donc une obligation d'abstention d'abord une obligation de faire ensuite.

§ I — OBLIGATION D'ABSTENTION.

41 — L'administration ne peut se comporter comme si la décision du juge n'était pas intervenue et encore moins paralyser son exécution éventuelle. Cependant, un coup d'oeil rapide sur la jurisprudence montrerait à quel point l'imagination des administrateurs peut parfois être fertile et persévérante pour priver le plaideur du bénéfice de sa victoire.

L'annulation de dix arrêtés municipaux de suspension du garde-champêtre de Cottignac n'a pas empêché le Maire de cette commune de prendre sept arrêtés identiques comme si n'était pas intervenu l'arrêt du Conseil d'Etat (C. E. 22 Juil. 1910, Fabrègues, Rec. p. 606).

A la demande de reconstitution de sa carrière faite par le bénéficiaire d'une décision d'annulation de sa révocation, le Ministre de l'Education Nationale se retranche dans un trop prudent silence (C. E. 15 Déc. 1954, Simon, Rec. p. 533 ; déjà C. E. 19 Oct. 1936, Malherbe et Renard, Rec. p. 890 ; 20 Mai 1955, Sagols no. 6.126).

Après l'annulation d'une décision pour violation de la loi, l'administration s'empresse de mettre le droit en conformité avec sa décision pour n'avoir pas à conformer sa conduite au droit : un décret du 1er Mai 1937 réduit la durée des fonctions antérieures exigée des candidats sous-préfets de façon à permettre au sieur Bousquet, dont la nomination avait été annulée pour n'avoir pas rempli le temps minimum, d'obtenir tout de même un poste (C. E.

8 Avril 1938, *Botton Rec.* p. 364). Dans une affaire analogue, (*Amicale des greffiers d'Algérie*) le Conseil d'Etat a annulé la modification des conditions d'accès à la fonction dont le but était de permettre à un sieur Courtois d'y accéder, alors qu'une première nomination avait été annulée pour défaut de remplir les conditions (Cf. *Brun*, 20 Juin 1930, *Rec.* p. 641).

Un préfet, ayant vu annuler l'arrêté par lequel il soumettait à autorisation l'ouverture de toute ligne de transport en commun sur le territoire du département en raison de son caractère de disposition générale, reprend un arrêté imposant l'autorisation à l'ouverture de lignes empruntant les voies encombrées qu'il énumère sans omettre une seule voie publique du département (C. E. 4 Mars 1938, *Fédération nationale de transports*, *Rec.* p. 233).

Le Conseil d'Etat ayant confirmé la révocation par le Conseil de Préfecture de l'autorisation d'établissement dangereux accordée au sieur Barbier par le Préfet, celui-ci décide qu'il sera sursis à l'exécution de la dite décision afin d'éviter — en vain — au bénéficiaire de ce sursis l'application des sanctions pénales en raison de la continuation devenue illégale de son activité (Cass. Crim. 18 Janv. 1951, *Barbier*, *D.* 51 J. p. 289, note C.G.).

42 — La plupart du temps l'administration ne se borne pas à paralyser, par une attitude passive, l'exécution de la chose jugée. Elle prend des mesures positives de nature à rendre impossible la dite exécution.

L'arrêté municipal interdisant à la demoiselle Noualhier de recevoir des malades contagieux chez elle ayant été annulé, le maire ordonne la fermeture de son asile et interdit toute ouverture nouvelle d'asile (C. E. 24 Janv. 1902, *Rec.* p.42)

La concession au sieur Testa du Domaine de Sauberthier en application de la loi du 27 Août 1940 ayant été annulée, le préfet accorde au même sieur Testa la réquisition du même domaine (C. E. 29 Déc. 1944, *Dame Damotte*), puis maintient purement et simplement la concession antérieure (C. E. 17 Févr. 1950, *Rec.* p. 111) :

— Le refus de dérogation au repos hebdomadaire demandé par le sieur Nouzille ayant été annulé, le préfet s'empresse de l'accor

der pour satisfaire à la décision rendue, quitte à la retirer aussitôt en l'absence de tout fait nouveau pour rendre la décision du Conseil d'Etat inopérante (C. E. 13 Mars 1908, Rec. p. 274 ; cf. réintégration opérée en exécution d'une décision juridictionnelle masquant la non réintégration derrière la réorganisation du service (C. E. 27 Avril 1934, Venturini, Rec. p. 503) ; la mutation derrière l'intérêt du service (C. E. Baudran, 29 Avril 1949, Rec. p. 187). cf. Cie du Bourbonnais, C. E. 9 Fév. 1921, et 4 Août 1922.

Avec une parfaite continuité, le Conseil d'Etat, dans toutes ces affaires, affirme l'obligation de l'administration d'exécuter la chose jugée.

§ II — OBLIGATION DE FAIRE.

43 — En suite de l'annulation de décisions administratives, tous les intéressés doivent être placés dans la même situation que si l'acte annulé n'était jamais intervenu.

La *restitutio in integrum* a été affirmée avec une force particulière dans le cas d'annulation de mesures intéressant la carrière des fonctionnaires : dans l'affaire Chaveriat, (C. E. 25 Avril 1934, Rec. p. 469,) que l'on peut choisir comme modèle du genre, le Conseil d'Etat affirme : " ... l'exécution de la décision susvisée comportait... la reconstitution de la carrière complète de l'intéressé telle qu'elle se serait normalement accomplie si aucune irrégularité n'avait été commise " : Plus explicite dans l'arrêt Lhomme du 12 Mai 1950, (Rec. p. 284), il affirme : " il appartient à l'administration de procéder, après avoir réintégré dans son emploi le fonctionnaire intéressé, à un examen d'ensemble de sa situation et de prononcer dans les formes régulières et sous le contrôle du Conseil d'Etat statuant au contentieux tout reclassement et toute promotion utile pour reconstruire sa carrière dans les conditions où elle aurait dû normalement se poursuivre si aucune irrégularité n'avait été commise ".

En application de ces principes, le Conseil d'Etat n'admettrait pas qu'une décision d'annulation ne soit pas ou ne soit que partiellement exécutée (C. E. 15 Oct. 1954, Manfred Simon, no. 13.018 et 13.811), que le bénéficiaire de l'annulation d'une

sanction ne soit que partiellement réintégré, c'est à dire que ne lui soient restituées que des attributions diminuées (C. E. 3 Fév. 1937, Delle Blanchière, Rec. p. 147).

44 — Bien plus, l'exécution d'une décision ne saurait se trouver paralysée par les conséquences qu'elle pourrait avoir sur la situation des tiers. Déjà, en 1902, (C. E. 6 Juin 1902, Goret, D. 1904, 3.17, concl. Romieu), le Conseil décidait que lorsqu'une décision juridictionnelle a reconnu que " l'autorisation donnée par le maire de poser sur les voies publiques municipales des fils destinés à la distribution de la lumière électrique aux particuliers constituait une atteinte au droit exclusif concédé au concessionnaire de l'éclairage au gaz et a déclaré la ville passible de dommages et intérêts tant qu'elle n'aurait pas fait cesser la cause du préjudice, il est du devoir du maire de se conformer aux injonctions de la justice et il peut rapporter la permission accordée sans excéder ses pouvoirs.

45 — Faisant application des mêmes principes à la réintégration des fonctionnaires, le Conseil estime que la remise de l'agent en possession de son poste s'impose alors même que celui-ci aurait été pourvu d'un nouveau titulaire et que cette décision n'aurait pas été déférée au Conseil pour annulation (C. E. 20 Janv. 1939, Hollander, Rec. p. 20). Le Conseil ne distingue pas entre les agents publics ; la solution est la même qu'il s'agisse d'agents politiques comme les préfets (C. E. 6 Janv. 1922, Népoty, Rec. p. 18), de fonctionnaires administratifs comme un recteur (C. E. 28 Juin 1946, Terracher, Rec. p. 185 ; 13 Mai 1949, Hardy, Rec. p. 220), (C. E. 18 Fév. 1955, Duboucher, no. 70.135), ou un magistrat inamovible (C. E. 27 Juin 1949, Veron-Reville, rec. p. 247) ; un extrait de cette décision mérite d'être reproduit : " il incombait à l'autorité compétente de provoquer cette vacance en rapportant le décret qui avait désigné le successeur du requérant. Une telle mesure affectant un magistrat irrégulièrement nommé à un poste qui devait être regardé comme n'ayant jamais été vacant et destiné à permettre la réintégration du véritable titulaire, loin de porter atteinte à l'inamovibilité des magistrats du siège garantie par la Constitution ne peut avoir d'autre effet que de tirer de cette règle essentielle les conséquences qu'elle implique

nécessairement en garantissant au seul magistrat régulièrement investi la possession du siège qui lui avait été attribuée... ”

46 — La seule réserve à la réintégration concerne les délais. Le refus de réintégration implicite ou explicite doit être attaqué dans le délai du recours pour excès de pouvoir, faute de quoi le fonctionnaire n'aurait plus droit à la reprise de son poste mais seulement éventuellement à une indemnité (C. E. 4 Fév. 1955, no. 15.695, Rodde).

47 — Une réintégration ne limite pas toujours ses effets au successeur dans son poste du bénéficiaire de la réintégration. Déjà dans l'affaire Rodière du 28 Déc. 1925, (D. H. p. 70), il était apparu que lorsque la décision attribuant un avancement à un fonctionnaire a été annulée par le Conseil d'Etat, il en résulte que les avancements ultérieurs accordés entre l'époque où la mesure irrégulière avait été prise et celle où est intervenu l'arrêt d'annulation doivent eux-mêmes tomber par voie de conséquence: mais comme les intéressés ne sauraient être privés pendant cette période de tout avancement, il était apparu qu'ils doivent obtenir une compensation: l'avancement à l'ancienneté doit leur être restitué dans les conditions prévues par les règlements et, s'il s'agit d'un avancement au choix, les intéressés ne peuvent exiger qu'une compensation leur soit accordée sous la forme d'un tel avancement mais l'administration a le droit de le faire et de prononcer tous reclassements utiles pour le leur attribuer dans des conditions régulières (V. note sous l'arrêt précité).

48 — Ainsi était posée d'une façon fort nette la répercussion d'une mesure intéressant un fonctionnaire sur la situation individuelle des collègues du même cadre et même sur la situation collective des membres du corps. Le Conseil d'Etat a commencé par appliquer avec une rigoureuse logique l'autorité de la chose jugée, notamment dans l'arrêt Glu (C. E. 26 Janv. 1934, Rec. p. 135): “ Considérant qu'en raison de la connexité qui existe nécessairement entre les divers actes individuels fixant l'ancienneté des agents d'un même cadre, l'exécution de la décision du Conseil d'Etat en date du 29 janv. 1930 n'impliquait pas seulement une révision des situations qui résultaient de l'arrêté du 14 Avril 1934;

qu'il incombait à l'administration de reformer aussi, alors même qu'ils n'avaient fait l'objet d'aucun recours dans le délai légal, les arrêtés comportant la même erreur de droit que celle qui entraîne l'annulation de l'arrêté attaqué". Cette décision n'est pas exceptionnelle (Cf. 29 Octobre 1935 d'Haussy Rec. p. 993) ; " Considérant que les annulations dudit arrêté et du décret ... avaient pour conséquence nécessaire, en raison des liens étroits qui existent entre les agents du même cadre, la révision des reclassements opérés en exécution des dispositions réglementaires précitées ". (Cf. C. E. 29 Juil. 1932, Association des fonctionnaires de la marine et autres, Rec. p. 825).

49 — Depuis ces arrêts, le Conseil d'Etat semble être revenu de son libéralisme et incline à limiter dans une certaine mesure — mais dans une certaine mesure seulement — les effets de la chose jugée. On peut distinguer l'effet d'une décision dans le sens " horizontal " ou le sens " vertical ".

On avait conclu de l'arrêt Trèbes (C. E. 4 mars 1948, (Rec. p. 105 et p. 753, S. 1950.3.20) que l'annulation des opérations d'intégration du Secrétariat d'Etat à la Guerre n'entraînait pas *ipso facto* celle des opérations d'intégration effectuée dans les mêmes conditions irrégulières dans d'autres départements ministériels (Cf dans le même sens C. E. 21 Janv. 1955, Le Goff, no. 31.284). Dans des arrêts postérieurs le Conseil a pris explicitement une position bien plus restrictive : dans l'arrêt du 18 Juil. 1952, Coste (Rec. p. 987), il décide que l'annulation d'un arrêté collectif sur le recours d'un seul intéressé n'a d'effet qu'à l'égard de ce dernier et laisse subsister la disposition de l'arrêt concernant d'autres agents dans la mesure où ces derniers ne les ont pas eux-mêmes attaqués dans les délais.

Il a confirmé cette solution dans l'arrêt Caussidery, 3 Déc. 1954 (D. 1955, p. 204). Pour exécuter l'arrêt du 20 Fév. 1948, Amicale des anciens prisonniers de guerre, déportés ou internés de la Radiodiffusion française et Durant, qui avait annulé le décret du 20 sept. 1945 et l'application individuelle qui en avait été faite au sieur Durant par l'arrêté du même jour (rang d'ancienneté de cet agent), l'administration avait considéré comme nuls tous les arrêtés d'application analogues à celui qui intéressait le sieur Du-

iant. Les bénéficiaires de ces arrêtés qui avaient intérêt à leur maintien en ce qui les concerne, ont attaqué ces retraits. Le Conseil d'Etat a décidé que les arrêtés étaient devenus définitifs, faute d'avoir été attaqués dans le délai du recours pour excès de pouvoir ; la révision opérée par analogie avec le cas du sieur Durant méconnaissait les droits acquis au maintien des dispositions concernant les agents. Cependant un arrêt récent (4 Fév. 1955, Marcotte) rapporté dans la note susmentionnée de M. Weil, semble avoir atténué cette rigueur mais sa portée mériterait d'être précisée.

50 — L'arrêt Caussidéry suggère encore une observation : si l'administration avait annulé le classement des requérants par analogie avec la situation du sieur Durant, (effet horizontal), c'était aussi parce que les arrêtés intéressant les collègues du sieur Durant étaient fondés sur le même décret que le Conseil d'Etat avait annulé (effet vertical). Par l'arrêt Caussidéry le Conseil d'Etat décide donc que l'annulation d'un acte réglementaire n'a aucun effet sur les décisions individuelles d'application qui n'ont pas été contestées dans le délai légal, ce qui ne l'empêche pas, dans une autre affaire du même jour (Cru, 10 Déc. 1954, D. 55 p. 198) de déclarer qu'un acte juridique ayant été annulé est censé n'avoir jamais existé et qu'il est nécessaire de refaire tous les actes fondés sur lui. Il s'agit de l'exécution des arrêts Trèbes, 4 Mars et 16 Juin 1949, (Rec p.. 105 et 753 S. 1950.3. 20).

51 — Par ces deux décisions, le Conseil d'Etat avait annulé : 1°) les opérations d'intégration dans le corps des administrateurs civils et dans le cadre des agents supérieurs de l'administration centrale de la guerre à raison de la composition irrégulière de la Commission appelée à se prononcer sur ces intégrations ; 2°) en conséquence, et sans qu'aucun vice propre ait été allégué, le tableau d'avancement et les promotions faites en vertu de ce tableau ; 3°) en conséquence, et sans répondre à un moyen tiré d'un vice propre, les tableaux établis pour 1947 et 1948.

En exécution de ces décisions l'administration a procédé à de nouvelles intégrations dans des conditions régulières. Les résultats furent en fait identiques. L'administration s'est demandé alors

si'il valait la peine de refaire toutes les opérations subséquentes qui ne semblaient pas devoir être, non plus, différentes.

52 — Le Conseil d'Etat (Commission de la fonction publique) fut consulté. Son avis cité dans les conclusions du Commissaire du Gouvernement Jacomet mérite d'être cité : " Considérant que, par sa décision du 4 Mars 1949, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a, sur recours des sieurs Trèbes et autres, annulé les opérations d'intégration dans le corps des administrateurs civils et dans le cadre provisoire des agents supérieurs de l'administration centrale du Ministère des Forces Armées (guerre) ; que s'il a annulé également par voie de conséquence le tableau d'avancement de 1946 dans ces corps et cadres, c'est en vue de permettre de réviser la situation des administrateurs civils et des agents supérieurs dans le cas où les nouvelles opérations auxquelles il devait nécessairement être procédé à la suite de la décision du Conseil d'Etat auraient abouti à modifier les intégrations primitives ; qu'en fait ces opérations n'ont apporté aucune modification par rapport aux opérations annulées ; que, dans ces conditions, il ne saurait être procédé à une modification du tableau d'avancement de 1946 sans porter atteinte aux droits des fonctionnaires qui, ayant été inscrits sur ce tableau, ont été ensuite l'objet de promotions en raison d'une appréciation des mérites respectifs des membres du corps à la révision de laquelle le Conseil d'Etat n'apporte aucune cause juridique. Considérant, en revanche, que les tableaux d'avancement de 1947 et 1948 ont fait l'objet d'un pourvoi ; que par décision du 15 Juin 1949, le Conseil d'Etat a annulé ces tableaux par voie de conséquence de l'annulation des opérations d'intégration déjà prononcées par la décision du 4 Mars 1949 et sans statuer sur un moyen tiré d'un vice propre aux dits tableaux ; que, dès lors, en raison de l'impossibilité de préjuger de la valeur du moyen ainsi soulevé et de la nécessité de sauvegarder les droits de la Dame Auclair ou de tout autre intéressé, l'exécution de la décision du Conseil d'Etat implique l'obligation pour l'administration de procéder à la réfection des tableaux dont s'agit ".

53 — L'administration procède ainsi que la Commission de la Fonction publique le lui avait conseillé ; ce qui n'empêcha pas les sieurs Cru et autres de former un recours en annulation de-

vant le Conseil qui, au contentieux, ne se rallia pas à l'opinion de la Commission de la fonction publique.

Après avoir rappelé l'attitude de l'administration (conforme à l'avis de la fonction publique), le Conseil décide : " Considérant que les actes annulés pour excès de pouvoir sont réputés n'être jamais intervenus ; qu'il en est ainsi du tableau de 1946 et des promotions effectuées en vertu des inscriptions faites au dit tableau ; qu'il suit de là qu'aucune circonstance n'a pu faire revivre les dits actes ; que la promotion dans le corps des administrateurs civils au titre de 1946 ne pouvait dès lors être légalement prononcée qu'en application d'un nouveau tableau d'avancement suivi d'un nouvel arrêté de nomination des intéressés au grade supérieur... "

54 — Les arrêts Cru et Caussidéry, l'avis et la décision juridictionnelle, semblent avoir un peu dérouté la doctrine : " Les arrêts Caussidéry et Cru qui tendent en réalité tous les deux à conférer aux effets de l'annulation pour excès de pouvoir un caractère automatique que l'appel à la notion de cause juridique avait fait disparaître dans la jurisprudence antérieure ". Ce qui importe, ce sont les conclusions des requêtes : " Si le juge n'a eu à annuler que l'acte initial (parce que cela seulement lui était demandé), les mesures fondées sur lui subsisteront et pourront être génératrices de droits acquis (Caussidéry) ; si le juge a annulé à la fois l'acte initial et les actes subséquents (parce qu'on le lui avait demandé), l'annulation de chacun de ces actes produira ses effets propres sans qu'il y ait lieu de rechercher si elle a été prononcée à raison d'un vice propre ou par voie de conséquence (Cru) - (Weil, note au S. et D. 1955 p. 198). Il est évident que, si les actions administratives sont sensibles aux questions d'opportunité qui se posent à l'administration, la section du contentieux est d'autant plus portée à être juridiquement intransigeante que la question prête à controverse. Dans les deux arrêts Cru et Caussidéry le Conseil n'a répondu qu'aux questions qui lui étaient posées, se réservant de donner, le moment venu, une réponse aux préoccupations de la doctrine.

L'analyse de cette jurisprudence démontre abondamment que la force obligatoire des décisions de justice n'est pas platonique.

Chapitre troisième
LA FORCE EXECUTOIRE

55 — La formule : " Le Président de la République mande et ordonne aux ministres, en ce qui les concerne et à tous huissiers à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision " est apposée par le secrétaire du contentieux sur l'expédition des décisions délivrées par lui (D. 47-1047, 12 juin 1947. J. O. 13 juin p. 5487 ; Cf. D. du 2 sept. 1871 et D. du 16 juillet 1940 D. P. 1940 4.235. Le D. du 30.6.1953 J. O. 17 juin S. p. 357) relatif aux décisions de la Commission franco-italienne et le D. 54-387 du 5 avril 1954 (J. O. 6.IV.p.3262)) relatif à l'exécution prévue sur le territoire métropolitain des arrêts de la Cour de Justice et des décisions de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier prévoient l'apposition de la même formule au bas des décisions de ces juridictions. Déjà le décret du 21 août 1872 portant règlement intérieur du Conseil lui faisait cette obligation (art. 26). Il ne faudrait pas en conclure trop vite que les décisions des juridictions administratives bénéficient de la force exécutoire dans les mêmes conditions que les décisions des tribunaux judiciaires. Les mots " en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées " constituent un avertissement suffisant.

56. En réalité, l'indépendance de l'exécutif à l'égard du législatif et du judiciaire qui est une conséquence de la loi de séparation des pouvoirs des 16-24 août 1790 s'oppose à l'exécution forcée. Il s'oppose même à toute injonction à l'administration de la part du juge. Le Conseil d'Etat a affirmé depuis longtemps (C. E. 12 Juil. 1929, Vesin, R. D. P. 1931, p. 326) qu'il ne lui appartient pas d'empiéter sur le domaine de l'administration active et de régler les conséquences pratiques de ses décisions. C'est ainsi qu'il annule les révocations qui lui sont demandées, les refus de conférer des titres ou des alignements individuels, etc, mais il ne délivre aucune pièce et il ne fait aucun acte par lequel il se substituerait à l'administration. Il n'ordonne pas la réintégration d'un fonctionnaire (C. E. 20 Mai 1955, Ministre des Travaux Publics), il invite seulement le Ministre à ré-

examiner sa décision (C. E. 22 Avril 1955, Saint-Martin en Vercors ; cf. 15 Octobre 1954, Simon) ; il ne substitue pas une décision à celle qu'il a annulée (C. E. 14 Mars 1948, Louradour, Rec. p. 211) ; il n'édicte pas une réglementation, (C. E. 25 Mars 1931, Rochement, Rec. p. 343) ; il ne rétablit pas un crédit au budget d'une commune après annulation de l'arrêté préfectoral déclarant irrégulier le vote de ce crédit (C. E. 21 Nov. 1902, Commune de Daon, Rec. p. 678) ; il n'approuve pas un arrêté municipal à la place de l'autorité tutrice (C. E. 27 Oct. 1937, Février, Rec. p. 865) ; il ne fait pas de nomination (C. E. 16 Mai 1941, Honorat, Rec. p. 85), pas plus qu'il n'inscrit un fonctionnaire au tableau d'avancement (C. E. 11 Juil. 1928, Casanova, Rec. p. 884), ou détermine le point de départ de sa carrière (C. E. 30 Mai 1945, Rec. p. 109 ; 19 Fév. 1943, Nocton, D. J. 1944, p. 118, note de Soto) ; il n'accorde ni alignement ni permis de bâtir (C. E. 4 Déc. 1903, Blaise, Rec. p. 745).

57 — L'indépendance de l'administration à l'égard du juge, même administratif, ne doit cependant pas priver de tout effet la chose jugée. Aussi la jurisprudence s'est-elle efforcée de concilier les deux principes contradictoires. L'administration se trouve en face d'une décision à exécuter dans trois hypothèses :

1°) au cas où l'administration est condamnée elle-même, soit par un tribunal judiciaire soit par un tribunal administratif (par un recours de pleine juridiction),

2°) au cas où un acte administratif a été annulé par le recours pour excès de pouvoir,

3°) au cas où un jugement ayant été rendu entre deux particuliers, l'un d'eux en demande l'exécution en faisant appel au pouvoir de contrainte.

Dans les trois cas la question qui se pose est la même : l'administration est obligée d'écouter la décision de justice, mais comment l'y amener ?

58 — Lorsqu'il s'agit de faire exécuter une décision intervenue entre deux particuliers, l'administration doit mettre la force publique à la disposition du bénéficiaire du jugement. En aucun cas elle ne peut accorder de délai de grâce (Tribunal civil de

Pont-l'Évêque et C.E. 10 décembre 1942 D. C. 1943. J. 119 note G.B; C.E. 28 juin 1946.S.1947.3.25 note Huet ; C. E. 10 février 1950 D. 1950 p. 457). Elle ne peut refuser l'exécution que dans des cas exceptionnels où l'ordre public est en jeu ; exemples ; expulsion de tribus indigènes (C. E. 30 novembre 1923, Couitéas S.23.3.1957. Note Hauriou), occupations d'usines (C.E. 3 juin 1938, Cartonnerie et imprimerie de Saint-Claude 1ère espèce D. P. 1938 3.65 Note de J. Appleton ; C. E. 21 décembre 1951, Sté verre verrerie Charbonneau, Rec. p. 607), occupation de locaux d'habitation (2 février 1944, D.A. 1944, J. 96 ; 20 mai 1955, Armengaud), sans pour autant être dispensée d'indemniser le préjudice causé sur le fondement du risque social si son abstention était justifiée (C. E. 24 juillet 1936 D.P. 1937.3.41; C.E. 23 février 1951 ; C.E. 6 juillet 1951, Sté La France mutualiste, No. 93.135; 25 juillet 1952, Sté La Mutuelle du Commerce et de l'Industrie, No. 9,906; sur le fondement de la faute si le refus temporaire ou définitif était injustifié, (C.E. 22 janvier 1943. D.C. 1944, J. 87, Note signée G. B. ; 28 déc. 1949, Weil, No 93.261 9 déc. 1949, Geverling, Rec. p. 543; aussi Mestre D.C. 1941, Chron. 25; Calbairac D. 1947, Chron. 85. Naturellement l'huissier qui se heurterait à la force d'inertie des autorités publiques pour l'exécution d'un jugement n'encourrait aucune responsabilité (Colmar 2 mars 1938. D.P. 1940 2. 14, Note Appleton). A fortiori serait illégale comme contraire aux principes de la séparation des pouvoirs la défense faite par un préfet aux huissiers de procéder à l'exécution des jugements d'expulsion sans avoir sollicité et obtenu son autorisation préalable (C. E. 29 déc. 1944, Gaz. Pal. 1945. 1.66.S.1947.3. Note P. H.)

59 — Lorsqu'il s'agit d'une décision juridictionnelle où l'Administration est en cause soit directement (recours de pleine juridiction), soit indirectement (comme auteur d'une décision exécutoire annulée), la situation est un peu différente de la précédente. Qu'il s'agisse d'une décision rendue sur excès de pouvoir ou sur recours de pleine juridiction, l'exécution pour autant qu'elle soit possible n'est finalement pas tellement différente ainsi qu'il va être indiqué.

S'il est vrai que le recours objectif qu'est le recours pour

excès de pouvoir et le recours subjectif qu'est le recours de pleine juridiction, tout en étant très différents, en principe, tendent à se rapprocher ainsi que la doctrine l'a à maintes reprises constaté, notamment depuis les arrêts C.E., 8 Mars 1912, Lafage et Schlemmer, (R.D.P. 1912, p. 266 sq.) nulle part cette tendance n'apparaît avec plus de netteté que dans le cas de violation de la chose jugée par l'administration et cela est explicable :

Lorsque l'administration a méconnu la chose jugée, deux recours sont à la disposition des administrés : le recours par excès de pouvoir et le recours de pleine juridiction. Le recours pour excès de pouvoir a pour objet de faire annuler une décision exécutoire ; le recours de pleine juridiction d'obtenir la réparation du dommage causé par l'exécution de la décision. Comme la méconnaissance de la chose jugée par l'administration est due le plus souvent à une négligence, l'administration, se retranchant dans un silence qui équivaut au rejet de la demande formulée aux fins d'exécution et qu'une décision négative ne s'exécute pas, il n'y a pas de distinction possible entre la décision exécutoire et l'opération d'exécution, de sorte que, comme le disait le commissaire du Gouvernement Pichat dans l'affaire Lafage précitée, " il y a finalement recours pour excès de pouvoir ou recours de pleine juridiction selon que le moyen invoqué par le plaideur est l'illégalité ou la demande d'indemnité. " En effet, faire annuler une décision individuelle de refus ou faire condamner l'administration à un fait positif revient à peu près au même puisque deux négations valent une affirmation. Il est évident que le fonctionnaire qui intente le recours pour excès de pouvoir contre la décision implicite de refus d'exécuter la décision juridictionnelle qui a annulé sa révocation, poursuit sa réintégration ; et, s'il intente le recours de pleine juridiction, c'est que, renonçant à une réintégration qu'il devine impossible, il souhaite une indemnité compensatrice du dommage qu'il a subi par le fait de son exclusion du service. Il s'agit finalement d'une réparation en nature ou d'une réparation en équivalent.

60 — L'analyse de jurisprudence fait apparaître que, si le Conseil d'Etat annule le refus d'exécution d'une décision juridictionnelle en assortissant d'invitations pressantes l'administration,

il ne la condamne jamais à prendre la mesure positive qui seule permettrait de dire que la décision est exécutée ; à l'inverse, lorsque l'administration est condamnée à une indemnité et non " à faire ", à cause du principe d'indépendance, elle n'est, malgré tout, pas forcée d'exécuter. Le contentieux de l'excès de pouvoir s'assortit d'une " contrainte morale " qui va presque jusqu'à l'injonction mais à l'exclusion de l'injonction. Le contentieux de la pleine juridiction n'est pas assorti de mesures de contrainte, de sorte que les deux recours se rejoignent sur le terrain de la sanction morale.

§ I — L'EXECUTION EN NATURE POURSUIVIE PAR LE RECOURS EN ANNULATION.

61 — Lorsqu'un requérant ayant obtenu une décision d'annulation d'une décision administrative lui faisant grief, n'a pas obtenu spontanément que l'administration tire les conséquences de cette annulation, il songe à revenir devant le Conseil d'Etat. Il semblerait au premier abord qu'à sa requête puisse être opposée l'exception de chose jugée, mais en réalité si le nouveau litige a lieu entre les mêmes personnes devant le même tribunal par le même moyen : violation de la loi, l'objet est différent. Le premier litige était l'annulation d'une décision administrative spontanée, le second est l'annulation d'une décision administrative différente: refus d'exécuter une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée ou exécution partielle. Depuis l'arrêt C. E. 8 Août 1896, Evêque de Saint-Jean de Maurienne, Rec. p. 660, le Conseil ne s'y trompe pas. Le Conseil annule pour excès de pouvoir les décisions de refus implicite, explicite, dissimulé, d'exécuter ses arrêts, les inexécutions totales ou partielles (V. la jurisprudence citée au no. 46 et sq). Il procède parfois à l'interprétation de sa première décision (C. E. 26 Juil. 1912, Cie d'Orléans et du Midi, Rec. p. 899).

62 — Afin que sa seconde décision ne soit pas, comme la première, un coup d'épée dans l'eau, il arrive au Conseil d'Etat de l'accompagner d'une insistance particulière. Dans l'affaire Daurax (C. E. 26 Juin 1908, S. 1909.3.129, note Hauriou), saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre le refus d'inscrire d'of-

face au budget communal la créance d'un particulier, le Conseil d'Etat, conformément à la tradition, déclare qu'il ne lui appartient pas de contraindre l'administration, mais il explique à celle-ci toutes les bonnes raisons qu'elle a de satisfaire à la demande du requérant (C.E. 26 juin 1908 S. 1909.3.125 note Hauriou).

Dans l'affaire de Bouilh Péreuilh, le Conseil est bien obligé d'annuler les élections communales organisées sur l'initiative des habitants en conformité d'ailleurs avec un arrêt du Conseil lui-même mais contrairement à la décision du préfet prise en méconnaissance de la chose jugée ; toutefois, ce n'est pas sans avoir déclaré " qu'il est regrettable que l'administration n'ait pas pris les mesures nécessaires pour que le renouvellement du Conseil de la commune de Bouilh Péreuilh eût lieu en conformité de la décision du Conseil d'Etat portant sectionnement électoral (C. E. 16 Déc. 1908, S. 1909 ; 3.65, note Hauriou). Cet éloquent appel à la moralité administrative, selon l'expression du Doyen Hauriou, n'est cependant pas suffisant. Que le détournement de pouvoir fasse du Conseil d'Etat un juge de la moralité administrative, cela est confirmé par un certain nombre d'arrêts qui considèrent l'inexécution de la chose jugée comme un détournement de pouvoir (C.E. 9 Déc. 1944 et 17 Fév. 1950, Dame Lamotte précité, no 42).

63 — Le Conseil a tenté une intervention plus pressante sous la forme du renvoi à statuer. Il arrive au Conseil de poser les grandes lignes de la solution qu'il estime conforme au droit et de renvoyer les requérants devant l'administration pour que les conséquences logiques de sa décision soient pratiquement tirées par les parties en présence ; c'est la solution qui a été adoptée dans l'affaire du Gaz de Bordeaux. D'une façon poussée la juridiction administrative a appliqué dès 1874 cette procédure de renvoi à statuer avec des modalités diverses dans des questions d'exécution de la chose jugée :

Dans l'affaire Frères des Ecoles Chrétiennes de Levallois-Perret (C. E. 16 Janv. 1874, Rec. p. 43), le Conseil renvoie les requérants devant l'administration qui est " chargée de prendre les mesures que de droit ", mais au fur et à mesure que l'on avance dans le temps, la juridiction administrative prend des formules de plus en plus nettes.

Elle indique avec précision à l'administration le genre de mesures qui doivent être prises par elle. Dans les affaires de dérogation au repos hebdomadaire, on trouve des formules comme celle-ci : " Le sieur D. est renvoyé devant le préfet pour la délivrance de l'autorisation à laquelle il a droit " : C.E. 30 Nov. 1896, Denis et Roger Roblot, S. 1907, 3.17, note du doyen Hauriou).

En cas d'annulation de décisions de révocation il lui arrive de dire : " Le sieur V. est renvoyé devant le Ministre de la Marine pour qu'il soit réinscrit sur la liste d'ancienneté de capitaine de frégate à la date du ... et classé immédiatement avant le sieur R. ". (C.E. 24 Fév. 1899, Rec. p. 153 et 30 Nov. 1900, Viaud, Rec. p. 581 avec les conclusions du Commissaire du Gouvernement Saint-Paul cf. 17 Mai 1935, Ogé, Rec. 565).

Le Conseil ne va pas plus loin. Il est vrai que dans une note au S. 192, 3.17, le doyen Hauriou a déduit de la formule employée par la juridiction administrative dans les affaires relatives aux modifications apportées aux statuts des Sociétés de secours mutuel et selon lequel : " le rétablissement demandé était la conséquence de droit de l'annulation qui va être prononcée ", que le Conseil d'Etat accorderait lui-même l'annulation au lieu et place de l'administration. Mais c'est une interprétation personnelle inspirée par l'existence de certaines catégories de silence qui sont en effet considérées comme des approbations tels que : permis de bâtir, ouvertures d'écoles libres, déclarations de réunions et jugements en matière électorale équivalent à carte d'électeur, etc...

64 — Si l'on ne peut forcer l'administration à exécuter en nature, peut-on du moins obtenir une exécution en équivalent ? Le recours de pleine juridiction serait ainsi dans une certaine mesure un remède aux insuffisances du recours pour excès de pouvoir. Cela apparaît d'une façon tout à fait originale dans l'affaire Toutain (C. E. 4 Déc. 1898, Rec. p. 736 et 9 Juin 1899, Rec. p. 421). Le sieur Toutain ayant été révoqué illégalement, ainsi qu'en témoigne l'arrêt d'annulation, a demandé au Ministre de le réintégrer dans ses fonctions à partir du jour de la décision annulée. Le Ministre ayant refusé, le requérant demande au Conseil d'annuler ce refus de réintégration. A cette demande d'annulation pour excès de pouvoir le

Conseil répond comme au cas de plein contentieux : " l'Etat payera au sieur Toutain le traitement dont ce fonctionnaire jouissait à la date du ... jusqu'à sa réintégration dans un emploi de son grade ".

**§ II — L'EXECUTION EN EQUIVALENT POURSUIVIE
PAR LE RECOURS EN INDEMNITE**

65 — Il est vrai que, ne pouvant condamner l'administration à un " facere ", le Conseil d'Etat est disposé à lui imposer des compensations pécuniaires : l'inexécution d'une décision de justice a été considérée depuis longtemps comme une faute de nature à engager la responsabilité administrative et justifiant une indemnité (V. notamment C.E. 24 Juil. 1936, Syndicat des grands vins de la Côte d'Or, concl. Lagrange, note M. Waline, D. 1937.3.41 ; cf. 27 Janv. 1937, Laurent, Rec. p. 124 ; 27 Fév. 1948, Peyrigney, no. 73.117).

66 — Le Conseil d'Etat a même tenté de recourir à des dommages-et-intérêts d'une nature spéciale, ressemblant jusqu'à un certain point aux astreintes du droit civil, mais sans être pour autant des astreintes.

Dans l'arrêt Deshayes contre la ville de Lorient, (C.E. 6 Avril 1895, Rec. p. 345), un entrepreneur de distribution des eaux de la ville avait été déchu de sa concession. Le Conseil d'Etat a annulé cette décision. S'il ne se reconnaît pas compétent pour contraindre la ville à remettre le requérant à la tête de son entreprise, il alloue du moins une indemnité et renvoie les parties devant le Conseil de Préfecture, en spécifiant que cette indemnité devra faire l'objet d'une double évaluation suivant que la Ville réintégrera ou non le sieur Deshayes. C'est le procédé de l'indemnité alternative.

Dans l'espèce Berry et Chevallard (C.E. 10 Mars 1905, Rec. p. 255), une commune a fait des travaux qui causent des dommages aux propriétés voisines. Le Conseil d'Etat condamne la ville à des dommages et intérêts considérables avec menace qu'ils se perpétuent si les travaux gênants subsistent.

Dans le cas du sieur Bichambis (C. E. 23 Nov. 1906, Rec. p.854), afin d'exiger, en fait, la suppression d'un édifice malodorant, le Conseil accorde au propriétaire de l'immeuble déprécié par

sa proximité une double indemnité, mais cette fois successive: l'une qui compensera le préjudice passé, l'autre destinée à couvrir les dommages futurs sous la forme d'une indemnité annuelle de 200 frs. C'est une espèce de clause pénale par année de retard, forme un peu spéciale de dommages intérêts moratoires.

67 — Dans un cas ancien (C.E. 4 Août 1908, Soc. Générale des eaux d'Oran, Rec. p. 850), le Conseil semble avoir prononcé contre une ville une véritable astreinte afin d'obliger la ville à mettre le requérant en possession de sources dans le délai d'un mois sous peine d'une indemnité de 300 frs par jour de retard. Mais il semble que le contrat en question dans cette affaire était un contrat civil et non un contrat administratif, ce qui expliquerait la dérogation apparente à l'ensemble de la jurisprudence. C'est précisément à la même idée qu'il faut rattacher deux arrêts récents du Tribunal des conflits (17 Juin 1948, Manufactures de velours et peluches, Rec. p. 513, et 2 Fév. 1950, Gauffreteau, Rec. p. 651) : la lecture de ces décisions fait apparaître qu'il s'agissait de cas exceptionnels où le contrôle de l'activité administrative relève de la compétence judiciaire (emprise et voie de fait).

Dans les autres cas la jurisprudence des arrêts Leloir (C. E. 27 Janv. 1953, concl. Detton, S. 1953.3.132), Dieuleveult (25 Oct. 1933, Rec. p. 951), Durvie (11 Mars 1936, Rec. p. 316) est toujours valable.

68 — Si l'administration s'est refusée à exécuter une décision de justice devant aboutir en fait à une exécution en nature et que l'inexécution ait été sanctionnée par une indemnité en argent, il est possible que l'administration fasse encore obstacle à l'exécution de la condamnation en argent... On pourrait songer à mettre en jeu la procédure de l'inscription d'office, mais si le tuteur refuse d'exercer son pouvoir de tutelle ?

69 — Si le droit financier reconnaissait la compensation entre une dette de l'Etat et une dette des particuliers, il y aurait là un procédé efficace : les administrés refuseraient de payer leurs contributions jusqu'à concurrence de leur créance mais ce procédé n'existe que dans des cas exceptionnels (loi du 7 Avril 1919, art. 46 in fine en matière de dommages de guerre).

70 — On pourrait aussi concevoir des mesures disciplinaires contre les agents administratifs qui, indûment, refusent l'exécution d'une décision de justice. C'est dans un sens voisin qu'il est parfois arrivé à des commissaires du Gouvernement de considérer le refus par un agent public d'exécuter un acte de sa fonction comme une faute personnelle susceptible d'engager sa responsabilité ; le Conseil d'État n'est pas entré dans leurs vues : (conf. 28 Jul. 1911, Rougegré, Rec. p. 908 ; 25 Mars 1911, Rouzier, Rec. p. 400). Le procédé serait peut-être efficace mais tout de même paradoxal. En matière de responsabilité, la jurisprudence est arrivée à substituer la responsabilité du fonctionnaire en raison de l'insolvabilité probable de celui-ci ; l'innovation proposée substituerait la responsabilité des fonctionnaires à celle de l'administration parce que les particuliers peuvent craindre l'inexécution d'une décision juridictionnelle par la personne administrative condamnée.

Si tels sont les principes juridiques qui résultent de la jurisprudence en matière d'autorité de la chose jugée, seule une statistique permettrait de se rendre compte de la valeur pratique de ces principes. A défaut d'un tel document bornons-nous à constater que la doctrine (Trotabas ; Précis de science et de législation financières) enseigne que l' " Etat est honnête homme ", pour en conclure dans le même sens que " l'administration est honnête femme ".
