

L'identité de la personne physique : approches de droit comparé et pluridisciplinaire

Le sursis à exécution devant les juridictions administratives

*YOUNSI-HADDAD Nadia**

La procédure du sursis à exécution en matière administrative se distingue de celle du droit commun en ce qu'elle permet de surseoir à l'exécution des décisions administratives objet, d'un recours en annulation ainsi qu'à l'exécution des décisions judiciaires objet d'un recours car ces dernières sont comme les premières exécutoires nonobstant les recours formés.

L'exécution d'une décision administrative découle du principe de la continuité du service public, qui ne saurait être paralysé par des recours intempestifs ou abusifs du justiciable.

L'exécution des décisions judiciaires administratives nonobstant les voies de recours ordinaires procède du fait que ces dernières sont rendues en premier ressort directement par les cours. Elle procède également du fait qu'un grand nombre de décisions rendues par d'autres instances prévoient qu'elles sont exécutoires nonobstant les recours devant les juridictions administratives.

Cette situation a conduit le législateur à construire un véritable système propre aux juridictions administratives. En effet, tout en affirmant que l'exécution des décisions administratives et des décisions judiciaires sont exécutoires nonobstant les voies de recours, il a adopté un tempérament à la rigueur de l'exécution en prévoyant des procédures de sursis à exécution.

Cette exception a pour but d'éviter l'exécution prématurée d'une décision administrative ou judiciaire, avant qu'il ne soit statué sur le recours formé contre elle, exécution qui serait de nature à entraîner des conséquences irréparables.

Abandonnant le système de droit commun construit autour de l'article 40 du CPC (exécution provisoire) et celui de l'article 183 du CPC (incidents d'exécution),

* Docteur en droit – Maître de conférences, Université de Constantine – Faculté de Droit.

le législateur a prévu des dispositions particulières tant pour les décisions émanant des administrations que pour les décisions émanant des juridictions administratives.

Il y a lieu dans ces conditions d'examiner les différents cas prévus par la législation en vigueur et de relever ensuite les conditions de recevabilité et les caractéristiques particulières aux procédures de sursis à exécution devant les juridictions administratives.

Première partie : Les différents cas de sursis à exécution

Ces cas sont prévus devant les juridictions administratives inférieures par les articles 170 /11 et 12 et l'article 171 bis 3 et devant le Conseil d'Etat par l'article 283/2 du code de procédure civile.

Ces dispositions s'appliquent aussi bien aux décisions émanant des administrations qu'aux décisions judiciaires, d'où la nécessité de distinguer les sursis à exécution des décisions administratives, de ceux propres aux décisions rendues par les juridictions administratives.

A- Sursis à exécution des décisions administratives :

1- Devant les juridictions du premier degré :

a)-Devant la chambre administrative : article 170/11 et 12 du CPC :

Le recours devant la cour n'a pas d'effet suspensif, à moins que la cour n'en décide autrement, à titre exceptionnel et à la requête expresse du demandeur.

Toutefois, la cour ne peut en aucun cas surseoir à l'exécution d'une décision administrative intéressant le maintien de l'ordre public, la sécurité et la tranquillité publique.

Il y a lieu de souligner que cette procédure est totalement méconnue des justiciables, alors qu'elle offre des garanties particulières.

Comment est elle introduite ? par requête séparée ou par conclusions séparées ?

La décision à intervenir est une décision séparée de celle du fond et est en tout cas susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat dans les 15 jours de sa notification.

b) Devant le juge des référés administratifs : article 171 bis 3 :

La Président de la cour ou le magistrat qu'il délègue, peut sur simple requête qui est recevable, même en l'absence d'une décision administrative préalable :

- Ordonner en référé

toutes mesures utiles, sauf pour les litiges intéressant l'ordre public et la sécurité publique,

- sans faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative, hors le cas de voie de fait ou d'emprise.

Ainsi, le juge des référés peut suspendre l'exécution d'une décision administrative lorsque cette dernière constitue une voie de fait : incompétence manifeste, détournement de pouvoir, excès de pouvoir.

Etant par ailleurs, le juge naturel de la voie de fait, il est compétent pour y mettre fin. Dans ce cas, le juge n'a pas besoin de s'appuyer sur une instance en annulation préexistante devant le juge du fond, puisqu'il n'y a pas de décision

Dans la plupart des cas, les justiciables préfèrent recourir à cette procédure, alors que le juge des référés n'est compétent qu'en cas de voie de fait et d'emprise. La jurisprudence du Conseil d'Etat est constante sur cette question et tend à annuler toute décision de référé, qui retient sa compétence en dehors de ces deux cas précis.

2- Devant le Conseil d'Etat :

a) Comme juge du premier et dernier ressort : article 274 du CPC

Le Président du Conseil d'Etat peut prononcer le sursis à exécution des décisions administratives en vertu de l'article 283 du CPC, qui dispose :

«Il est procédé pour l'instruction des recours et différends visés au présent chapitre comme il est dit aux articles 43 à 46, 121 à 125 et 244 à 250 du présent livre.

Le Président du Conseil d'Etat peut ordonner à titre exceptionnel et à la demande expresse du demandeur, qu'il soit sursis à l'exécution de la décision attaquée et ce, en présence des parties ou elles dûment convoquées».

Quelles sont les décisions administratives soumises au contrôle du Conseil d'Etat et qui peuvent faire l'objet d'une demande accessoire en sursis à exécution ?

Le Conseil connaît en premier et dernier ressort des recours en annulation formés contre les décisions réglementaires et individuelles émanant de l'autorité administrative centrale (art.274 du CPC).

L'article 9 du statut du Conseil d'Etat a ajouté les recours formés contre les décisions émanant des organisations nationales professionnelles et des institutions publiques nationales

En ce qui concernent les décisions émanant des administrations centrales et des institutions publiques nationales, le recours devant le Conseil d'Etat n'est recevable qu'après un recours préalable.

Ce dernier est adressé à l'autorité administrative dans les 2 mois à dater de la notification administrative ou à dater de sa publication.

La durée de la réponse est de 3 mois maximum.

Le recours devant le Conseil d'Etat est ouvert pendant deux mois à dater de l'expiration du délai précédent.

Tous ces délais sont en défaveur de la partie qui introduit son recours en annulation devant le Conseil d'Etat, car la décision administrative est généralement exécutée entre temps et la demande de sursis devient alors sans objet.

Le requérant peut-il alors faire un recours avant l'expiration de ces délais ? La réponse est positive. En effet, la jurisprudence se fondant sur la situation juridiquement impossible du requérant, a admis qu'il pouvait demander le sursis à exécution de la décision administrative dès lors, qu'il justifie avoir introduit le recours préalable

Dans ce cas, la décision qui accorde le sursis, prévoit qu'elle perd de droit ses effets si l'intéressé n'introduit pas de recours en annulation à l'expiration du délai du recours préalable. Jurisprudence constante en la matière.

b) Comme juridiction d'appel :

Les décisions prononcées par les chambres administratives en matière de sursis à exécution sont susceptibles d'appel devant le Conseil d'Etat dans les 15 jours de leur notification, en application de l'article 170 dernier alinéa.

Les ordonnances de référé rendues en matière de sursis à exécution sont susceptibles d'appel devant le Conseil d'Etat, dans les 15 jours de leur notification en application de l'article 171 bis dernier alinéa.

Dans les deux cas c'est le Président du Conseil d'Etat qui statue sur l'appel interjeté. Les chambres de Conseil d'Etat peuvent-elles en connaître ?

Les décisions rendues par les organisations nationales professionnelles sont classées parmi les décisions judiciaires.

B- Le sursis à exécution des décisions judiciaires :

Le législateur a posé dans l'article 171/3 du CPC le principe de l'exécution des décisions rendues par les chambres administratives, nonobstant les voies de recours ordinaires, que sont l'appel et l'opposition. Ce principe est cependant atténué par la possibilité d'un sursis à exécution qui peut-être prononcé exclusivement par le Président du Conseil d'Etat, en vertu de l'article 283-2 du CPC.

Cette procédure ne permet pas de régler le cas des décisions rendues par défaut par les chambres administratives, comme elle s'oppose aux nombreuses décisions rendues par le juge des référés, portant sursis à exécution des décisions judiciaires.

a- Le sursis à exécution peut-il être prononcé par les juridictions inférieures : la chambre administrative et le juge des référés ?

a- Les décisions par défaut :

Ces dernières sont exécutoires de droit, nonobstant le délai d'opposition et l'opposition formée (art.171-3 CPC). Mais en cas d'opposition peut-on demander le sursis à exécution de la décision frappée d'opposition.

Nous savons que les dispositions de l'article 283-2 du CPC ne le permettent pas car le Président du Conseil d'Etat n'est pas saisi de ce recours.

Le juge des référés ne peut également le faire car aucune disposition légale ne le lui permet. Le juge du fond saisi sur opposition le peut-il ?

Nous savons qu'il peut suspendre l'exécution d'une décision administrative en vertu des dispositions de l'article 170/ 11 et 12, mais celles-ci ne s'appliquent pas aux décisions judiciaires. Peut-on alors admettre qu'une décision par défaut qui peut préjudicier gravement aux intérêts de l'opposant ne peut-être suspendue ?

Le Conseil d'Etat, n'a pas eu à statuer sur pareil cas, mais il serait souhaitable d'étendre cette règle aux décisions judiciaires frappées d'opposition.

b- Le juge des référés administratifs :

Les dispositions relatives aux difficultés d'exécution sont énoncées par l'article 183-2 du CPC qui disposent : " Lorsqu'il s'agit de statuer provisoirement sur les difficultés relatives à l'exécution d'un titre exécutoire, d'une ordonnance, d'un jugement ou d'un arrêt, l'agent d'exécution dresse procès verbal de l'incident et avise les parties à se présenter devant le juge des référés qui doit statuer ".

Il est entendu entre autre, par incident d'exécution, l'octroi d'un délai de grâce qui peut s'étaler sur une année conformément à l'article 281 alinéa 2 et 3 du code civil.

Se fondant, sur ces dispositions le juge des référés administratif prononce souvent des sursis à exécution de décisions judiciaires rendues par la chambre administrative à laquelle il appartient et parfois de décisions rendue par le Conseil d'Etat.

Cette pratique est en totale contraction avec les dispositions de l'article 171 bis qui régissent le référé administratif et qui excluent expressément les dispositions de

l'article 183 de sa compétence. En effet, il est disposé : «En matière administrative les dispositions des articles 172, 173 et 183 à 189, relatifs aux mesures d'urgence et au référé sont remplacées par les dispositions suivantes :».

La jurisprudence du Conseil d'Etat constante en cette matière est conforme à la loi. En effet, les incidents d'exécution nés des décisions rendues par les juridictions administratives et qui sont devenues définitives, relèvent de la seule compétence du juge des référés de droit commun en application de l'article 183-2 du CPC.

b- Sursis à exécution qui relèvent de la compétence du Conseil d'Etat :

Le Conseil d'Etat exerce sa compétence dans plusieurs cas :

a- En qualité de juridiction d'appel :

En principe cette compétence n'existe pas, puisque les juridictions inférieures ne peuvent surseoir qu'à l'exécution des décisions émanant des administrations et ne peuvent surseoir à l'exécution des décisions judiciaires, comme nous l'avons examiné plus haut. Mais si les juridictions inférieures se prononcent à tort sur le sursis à exécution de décisions judiciaires, il est possible aux parties de relever appel pour apporter les corrections nécessaires.

b)- En qualité de juge de premier et dernier ressort :

En application de l'article 283-2 du CPC, le Président du Conseil d'Etat peut surseoir à l'exécution de toute décision frappée d'un recours devant le Conseil d'Etat, que ce recours soit un recours ordinaire ou extraordinaire, qu'il soit un recours en annulation ou un pourvoi en cassation.

L'étendue des cas de sursis à exécution est fixée par l'article 283 alinéa 1 qui renvoie aux recours prévus au présent chapitre, c'est à dire la chapitre IV relatif aux dispositions spéciales à la chambre administrative qui va de l'article 274 à l'article 289.

Ce chapitre englobe ainsi, les décisions frappées d'appel (art.277), les décisions rendues par défaut par le Conseil d'Etat et frappées d'oppositions (art.286) ; celles qui font l'objet d'une tierce opposition, d'une intervention, d'une demande incidente, recours prévus par le même article.

Cette liste n'est pas complète. En effet, les rétractations et les rectifications d'erreurs matérielles ont été prévues par l'article 274 car il s'agissait de recours communs aux arrêts de la Cour Suprême, la chambre administrative faisant partie anciennement des chambres de la Cour Suprême.

Le Conseil d'Etat a étendu, le sursis à l'ensemble des décisions objets des recours précités, car le but du sursis à exécution est toujours le même, à savoir éviter une exécution prématurée d'une décision qui a de forte chance d'être annulée par suite du recours exercé.

c)- En qualité de juge de l'annulation ou de cassation :

Aux termes de l'article 11 du statut du Conseil d'Etat, ce dernier connaît des recours en cassation contre les décisions rendues en dernier ressort par les tribunaux administratifs et contre les arrêts de la Cour des Comptes.

Il connaît aux termes de l'article 9 des recours en annulation contre les décisions rendues par les organisations professionnelles nationales.

Par ailleurs de nombreux textes renvoie à la compétence directe du Conseil d'Etat pour connaître du contentieux ex : la loi sur la monnaie et du crédit (90-10) dispose que les décisions rendues par la commission bancaire sont susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat.

A l'occasion de ces recours, des demandes de sursis à exécution peuvent être formulés auprès du Président du Conseil d'Etat qui peut alors se prononcer conformément aux dispositions de l'article 283 du CPC.

La procédure du sursis à exécution obéit à des conditions de fond et à conditions de forme.