

**LE POUVOIR D' INJONCTION  
DU JUGE ADMINISTRATIF ALGERIEN  
BENACEUR YUCEF(1)**

L'exécution des décisions juridictionnelles administratives relève de la bonne volonté de l'administration car, il n'existe pas contre cette dernière, de moyens d'exécutions forcés en vertu du principe selon lequel il ne peut y avoir de saisie des biens et des deniers publics.

Le juge administratif algérien et ce, pendant 48 ans, était dépourvu d'armes face à une administration puissante. Le législateur lui a interdit d'utiliser des moyens coercitifs contre l'administration et ce, pour garantir l'exécution de ses propres décisions. En effet, le code de procédure civile de 1966 plusieurs fois modifié, n'a pas permis au juge administratif d'utiliser un pouvoir *d'injonction* contre l'administration en vertu du principe de séparation du juge administratif de l'administration active et n'a posé qu'une exception où le juge est autorisé par une disposition expresse à utiliser ce pouvoir : c'est la voie de fait où l'administration est dans une situation de « hors la loi ». La prohibition des injonctions s'expliquait également par l'autocensure du juge administratif. En effet, le juge administratif ne s'est jamais reconnu le pouvoir d'utiliser l'injonction contre l'administration et s'est obstiné à ne pas en faire usage. Cette attitude est consacrée dans ses arrêts dans lesquels il met en œuvre la prohibition en prononçant l'irrecevabilité à des fins d'injonction. Si le principe de prohibition demeure s'agissant des injonctions à titre principal, le code de procédure civile et administrative en a supprimé les effets négatifs en développant des mécanismes destinés à assurer l'exécution de la chose jugée. Le principe de prohibition des injonctions ne vise ainsi que les injonctions dont le prononcé serait l'objet même de la saisine du juge, en dehors de toute question d'exécution de la chose jugée.

Ainsi, avant le nouveau code de procédure civile et administrative qui a introduit l'injonction et l'astreinte, il n'existait pas de contrainte législative ou juridictionnelle garantissant l'exécution des décisions du juge administratif. Le code de procédure civile et administrative de 2008<sup>(2)</sup> a introduit, sinon un renversement du principe de séparation des pouvoirs, tout au moins une large dérogation<sup>(3)</sup>. Le code de procédure civile et administrative consacre des moyens de contrainte contre les personnes publiques au service de l'exécution de la chose jugée en instituant des mécanismes et des outils qui garantissent l'exécution des décisions du juge administratif. Ces mécanismes radicaux consacrés sous le titre « **de l'exécution des décisions rendues par les juridictions administratives** » sont véritablement révolutionnaires. Utilisés à bon escient, ils permettront certainement la consécration d'une bonne justice administrative et la construction de l'Etat de droit. La consolidation de l'Etat de droit ne passe-t-elle pas notamment par un contrôle juridictionnel renforcé et le recours à l'injonction ?<sup>(4)</sup> Les nouvelles dispositions législatives contenues dans le code de procédure civile et administrative vont permettre un changement

d'attitude du juge administratif dans la mesure où elles sont venues étendre les possibilités d'usage de l'injonction d'exécution.

Les nouveaux pouvoirs du juge administratif ne garantissent que *l'exécution des décisions d'annulation*<sup>(6)</sup> et se résument en deux pouvoirs : *l'injonction* et *l'astreinte*. Avec ces nouveaux pouvoirs va certainement changer le comportement du juge administratif dans l'accomplissement de sa fonction. Celui-ci va non seulement se comporter comme un administrateur mais il va également s'interroger sur les résultats de ses décisions et poursuivre leur exécution et non se contenter d'annuler les décisions administratives illégales.

Les injonctions sont définies comme étant : « un ordre d'adopter un comportement déterminé, adressé par le juge à une personne physique ou morale, quelle qu'en soit la qualité. Il peut s'agir d'une obligation de faire ou de ne pas faire ».<sup>(7)</sup> Les injonctions constituent des moyens et des mesures préventives et de pression morale contre l'administration. Ce sont de nouvelles armes entre les mains du juge mais elles n'établissent en aucun cas un pouvoir général d'injonction au profit du juge administratif. Le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs sont investis, lorsqu'ils sont saisis de conclusions en ce sens, du pouvoir de prescrire la mesure d'exécution que doit prendre la personne morale de droit public ou l'organisme dont le contentieux relève de la juridiction administrative en vue d'assurer l'exécution effective d'une décision juridictionnelle. L'injonction permet au juge administratif d'imposer au titre du respect de la chose jugée, une conduite à tenir, l'édition d'un acte, une obligation de faire ou de ne pas faire<sup>(7)</sup>

L'utilisation des injonctions est soumise à deux conditions fixées par le code de procédure civile et administrative :

- le juge ne peut prononcer l'injonction que si l'une des parties l'a demandé. Il peut associer l'astreinte à l'injonction. Le pouvoir d'injonction ne s'exerce pas d'office. Le juge concerné (Conseil d'Etat ou tribunaux administratifs) devant être saisi de conclusions émanant d'une partie à l'instance ; il ne peut donc pas de sa propre autorité, ordonner une mesure d'exécution. La juridiction saisie ne peut pas refuser d'ordonner cette injonction dès que le requérant a présenté des conclusions à cet effet.<sup>(8)</sup>

- La juridiction ne peut enjoindre à l'administration de prendre que la mesure qu'impose nécessairement sa décision. En outre, les injonctions possèdent quelques caractéristiques :

- Ce sont des injonctions d'exécution
- Elles sont accessoires à la demande principale

- Elles sont indépendantes des astreintes.

## 1. LE FONDEMENT JURIDIQUE DES INJONCTIONS

Le pouvoir d'injonction du juge administratif trouve son fondement dans la loi portant code de procédure civile et administrative et spécialement dans le chapitre VI intitulé « de l'exécution des décisions rendues par les juridictions administratives ». Ce sont les articles 978 et 979 qui ont consacré le pouvoir du juge de prononcer des injonctions. Ce pouvoir est reconnu à l'ensemble de la juridiction administrative. La loi a ainsi déconcentrée la procédure en donnant au Conseil d'Etat et tribunaux administratifs compétence pour se préoccuper de l'exécution de leurs décisions. Ils peuvent ainsi adresser des injonctions aux personnes publiques ou aux organismes dont le contentieux relève de la juridiction administrative lorsque les justiciables le demandent et que ces injonctions sont nécessaires pour assurer l'exécution de la chose jugée. Ces injonctions sont d'autant plus remarquables qu'elles peuvent être insérées dans le dispositif même du jugement dont elles visent à assurer l'exécution précisant les mesures d'exécution à prendre, imposant éventuellement des délais et pouvant même les assortir d'astreintes.<sup>(7)</sup>

Le juge administratif, lorsqu'il statue au fond, dit le droit mais il peut également prononcer des injonctions à l'encontre de l'administration. Le pouvoir d'injonction est actuellement encadré par deux articles 978 et 979 qui, nous le verrons, créent deux types d'injonctions correspondant à deux situations juridiques totalement différentes.

L'article 978 énonce que : « Lorsque qu'une ordonnance, un jugement ou un arrêt implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme dont le contentieux relève de la juridiction prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, la juridiction administrative, saisie de conclusions en ce sens, prescrit, par la même décision, cette mesure assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution ».

Quant à l'article 979 il énonce que : « lorsqu'une ordonnance, un jugement ou un arrêt implique nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme dont le contentieux relève de la juridiction administrative doit prendre une mesure d'exécution dans un sens déterminé et que cette dernière n'a pas été ordonné pour n'avoir pas été demandé à l'instance précédente, la juridiction administrative saisie de conclusions en ce sens prescrit que ce nouvel acte administratif doit intervenir dans un sens déterminé ».

Ces deux articles consacrent d'une manière expresse le pouvoir du juge administratif de prononcer des injonctions contre les personnes morales de

droit public ou contre celles dont le contentieux relève des juridictions administratives et ont par là établi un régime juridique aux injonctions.

Le juge administratif a donc la faculté, dans une même décision de justice, de régler le litige en prenant une décision et d'indiquer à l'administration personne morale de droit public ou à l'organisme dont le contentieux relève de la juridiction administrative, les modalités d'exécution du jugement. Cette mesure peut être encadrée dans un délai précis donné et assortie d'une injonction.

## 2. LES FORMES DE L'INJONCTION

Les articles 978 et 979 établissent deux formes ou deux types d'injonction correspondant à deux situations juridiques différentes: le juge ayant réglé un litige au fond par une décision impliquant une mesure d'exécution donnée, saisi de conclusions en ce sens, (et non plus d'office), doit prescrire cette mesure, éventuellement assorti d'une astreinte dans les conditions précisées par le code de procédure civile et administrative ou enjoint à l'administration de statuer à nouveau après une nouvelle instruction<sup>(10)</sup>. Le pouvoir d'injonction dont on l'a doté conduit le juge administratif à se préoccuper de plus en plus des conséquences concrètes de ses décisions, au nom d'un principe de sécurité juridique tendant à prendre le pas sur un principe de légalité abstrait aux effets platoniques lorsqu'il se contente de « dire le droit »<sup>(11)</sup>.

### 1) enjoindre à l'administration de prendre une mesure d'exécution dans le sens décidé par le juge.

C'est la première hypothèse posée par le législateur où le juge dispose d'une véritable injonction-exécution.<sup>(12)</sup>

Ici le règlement du litige implique « une mesure d'exécution dans un sens déterminé ». Lorsque le juge a tranché le litige et annulé l'acte administratif et que ceci nécessite de la part de l'administration qu'elle prenne des mesures d'exécution demandées par l'une des parties, le juge administratif peut alors prescrire cette mesure et même, le cas échéant, imposer un délai d'exécution. Le juge procède ici à un examen approfondi et précis de ce qui découle de l'acte et qui est nécessaire et possible du point de vue du droit. Le juge administratif peut donc fixer l'orientation précise de cette décision<sup>(13)</sup> et l'administration ne dispose, dans ce cas, d'aucun pouvoir discrétionnaire lui permettant d'apprécier la nature de la nouvelle décision à prendre. Le jugement ou l'arrêt d'annulation lie donc le comportement de l'administration et lui impose de se comporter dans un sens déterminé et en fonction de ce

qu'impose la règle de droit. L'injonction, dans ce cas, éclaire l'administration et le justiciable sur le sens à donner à la décision d'exécution.

- Annulation du refus du Premier ministre d'édicter les décrets nécessaires à l'application d'une loi justifie que, sur demande de la requérante, le juge enjoigne à cette autorité de le faire dans un délai de huit mois.

- Injonction à l'administration de réintégrer un fonctionnaire après l'annulation de la décision de révocation,

- Annulation d'une sanction disciplinaire suppose de la part de l'administration son annulation et sa suppression du dossier de l'intéressé,

- Annulation d'opérations électorales permet au juge d'enjoindre à l'administration de réorganiser les élections dans un délai déterminé,

## 2) Enjoindre à l'administration d'instruire, de trancher et de prendre un acte nouveau

L'hypothèse posée par le législateur dans l'article 979 se différencie de la première. Dans ce cas aussi, le juge a tranché le litige et annulé l'acte illégal. L'administration se devait de prendre des mesures d'exécution sauf que le juge ne lui a pas enjoint de les prendre parce que le requérant ne l'a pas formulé dans sa demande dans la première instance. Le règlement du litige implique ici que l'administration doit à nouveau se prononcer, prendre une décision après une nouvelle instruction. Comme le sens précis de cette décision est impossible à fixer, le juge enjoint à l'administration d'édicter un nouvel acte administratif en lui fixant un délai déterminé. Le juge ne lui dicte pas sa conduite et ne lui dicte pas la mesure d'exécution. L'administration dispose ici d'un pouvoir discrétionnaire dans la détermination de la mesure qu'elle doit prendre.

C'est le cas par exemple quand l'administration refuse une demande d'un citoyen et que l'administration doit examiner de nouveau la demande de l'intéressé en fonction de conditions conformes à l'autorité de la chose jugée. Le juge dans ce cas lui enjoint de réexaminer la situation du justiciable. Ces situations se trouvent dans le contentieux des refus. L'annulation d'une décision de refus impose alors seulement à l'administration de statuer à nouveau sur la demande au vu des circonstances de droit et de fait applicables à la date et non pas le droit du requérant à obtenir que sa demande soit satisfaite.<sup>(14)</sup>

- Annulation d'un refus de communication de documents administratifs mettra à la charge de l'administration le devoir de porter ceux-ci à la connaissance du requérant ;

- Annulation d'un permis de construire,
- Annulation du refus d'un agrément,
- Annulation d'un refus d'octroi d'un permis de séjour,
- Réexamen dans un délai d'un mois de la situation d'un étranger en tenant compte de l'ensemble de la situation de droit et de fait existant à la date de ce réexamen. . .

### Conclusion

La réforme opérée par le code de procédure civile et administrative est importante d'autant que le juge administratif se refusait, jusqu'à la promulgation de ce code, d'adresser des injonctions à l'administration, même en vue de l'exécution d'une décision juridictionnelle. Cette prohibition de l'injonction est actuellement levée sans pour autant donner un pouvoir d'injonction général au juge administratif. L'injonction va non seulement devenir l'arme naturelle du juge administratif mais avec elle, va prendre fin le temps où l'exécution d'une décision de justice était une simple obligation ou un devoir moral de l'administration non sanctionné.

Le pouvoir d'injonction étant tout à fait récent (puisque le code de procédure civile et administrative n'est entré en vigueur qu'en avril 2009), il faudra attendre pour voir quel usage le juge administratif fera de ce pouvoir qu'il considèrerait, il n'y a pas longtemps, comme contraire au principe de séparation des pouvoirs.

## Référence

1. Maître de Conférences. Faculté de Droit et des Sciences Politiques. Université d'Oran
2. Loi n° 08-09 du 25 février 2008 portant code de procédure civile et administrative.
3. Jacques Viguier : Le contentieux administratif. Connaissances du droit. Dalloz.1998, p 125
4. Christophe GUETTIER, opus cité p 7
5. la loi de 1991 portant « exécution de quelques décisions juridictionnelles » institue des mécanismes pour l'exécution des décisions juridictionnelles portant condamnation pécuniaire des personnes publiques.
6. Christophe GUETTIER: Injonction et astreinte. JURISCLASSEUR ADMINISTRATIF 11 ; fasc. 1114, p 4
7. Jean-François LACHAUME ; Hélène PAULIAT: Droit administratif. Les grandes décisions de la jurisprudence. 14<sup>ème</sup> édition mise à jour. Thémis droit.2007, p 838
8. Christophe GUETTIER, opus cité, p 9
9. Gilles LEBRETON: Droit administratif général. ARMAN COLIN. 2<sup>ème</sup> édition 2000, p446
10. DOMINIQUE TURPIN: CONTENTIEUX ADMINISTRATIF. 4<sup>ème</sup> édition. HACHETTE SUPERIEUR. 2007 ; p 156
11. DOMINIQUE TURPIN : opus cité p 157
12. Jacqueline MORAND-DEVILLER : Cours Droit Administratif. Montchrestien. 10<sup>ème</sup> édition
13. Jacques Viguier ; opus cité, pp125 -697
14. Christophe GUETTIER ; opus cité, p 10