

## RFDA

## RFDA 2015 p.650

## Les limites du pouvoir d'injonction (1)

Alexis Zarca, Maître de conférences à l'Université d'Orléans, École de droit d'Orléans

---

Il y a comme un sentiment de devoir naviguer à contre-courant lorsque se dresse la question des limites du pouvoir d'injonction du juge administratif. Certes, bien sûr, la loi du 8 février 1995, en même temps qu'elle consacre ce pouvoir, en est la principale limite puisque, comme on le sait, elle ne constitue que l'exception au principe qui reste celui de la prohibition générale des injonctions adressées à l'administration (2). Néanmoins, outre qu'ont émergé des formes prétoriennes de l'injonction juridictionnelle (qui s'inscrivent dans une évolution plus générale de l'office du juge de l'excès de pouvoir (3)), si l'on se cantonne au cadre de la loi de 1995 (ce qui suppose d'écarter de l'analyse la question du pouvoir de prononcer des injonctions à l'égard des particuliers - classique notamment dans les matières domaniale (4) et contractuelle (5)) et si l'on analyse l'application qu'en a fait le juge depuis vingt ans, c'est bien « l'effet utile » donné à cette loi qui retient d'abord l'attention. Dit autrement, à de très nombreux égards le juge a plutôt repoussé les limites qui étaient susceptibles d'empêcher ou de restreindre l'exercice de son nouveau pouvoir d'injonction.

Rappelons d'abord les cas où le juge a d'emblée fait fi d'une limite potentielle. Que l'on songe tout simplement au choix qu'avait fait le Conseil d'État de regarder la loi de 1995 comme étant immédiatement applicable malgré l'absence de mesures réglementaires (6), ou encore celui de faire usage de ce pouvoir quelles qu'en soient les conséquences financières (7), voire celui de donner au juge des référés le pouvoir d'adresser des injonctions sur son fondement, avant la réforme du 30 juin 2000 (8) et y compris d'ailleurs à propos des décisions de rejet (9), alors qu'on aurait pu imaginer que cette solution puisse se heurter à l'absence d'autorité de la chose jugée des décisions rendues en référé (10).

Rappelons surtout ensuite l'existence de ces divers cas où les limites initialement fixées, souvent par le juge lui-même, ont été progressivement reconsidérées, dépassées, voire gommées. Il en va ainsi de celles que le Conseil d'État avait d'abord posées en matière de recevabilité de la demande, qui le conduisait à rejeter systématiquement des conclusions susceptibles d'être accueillies sur le fondement de l'article L. 911-2 du code de justice administrative (CJA) dès lors qu'elles étaient, à tort, seulement fondées sur l'article L. 911-1 (11), interprétation stricte de l'interdiction de statuer *ultra petita* qui a été par la suite largement amendée (12). Mentionnons encore la question du caractère facultatif de l'exercice du pouvoir d'injonction, un temps non expressément exclu par le Conseil d'État (13) avant que celui-ci consacre par principe l'obligation pour le juge de prononcer une injonction dès lors que les conditions légales sont remplies (14). Citons enfin, pour s'en tenir à l'essentiel, non seulement le desserrement des contraintes de l'écoulement du temps, initialement défavorables au requérant (15) et qui ont conduit à parer le juge de l'injonction des habits d'un juge de plein contentieux (16), mais aussi le dépassement de la lettre de la loi de 1995, pour en privilégier l'esprit, qui a conduit le Conseil d'État à voir dans l'article L. 911-1 CJA une invitation à prescrire une mesure dans un sens déterminé lorsque l'annulation l'implique « normalement », plus que « nécessairement » (17).

Un tel effet utile globalement donné à la loi de 1995 depuis vingt ans, dont on pourrait multiplier les exemples, n'a toutefois pas fait disparaître les limites qui s'imposent nécessairement au juge de l'injonction dans l'exercice de son office, lesquelles, il faut le préciser d'emblée, ne doivent pas être confondues avec les impératifs qui peuvent conduire le juge à décider de ne pas prononcer d'injonction. L'on pense ici bien sûr aux considérations d'intérêt général qui permettent à ce dernier d'écarter la mesure d'exécution qu'aurait normalement commandée la chose jugée (18), et dont la possible prise en compte traduit bien davantage un déploiement qu'un cantonnement de l'office du juge. Bref, limites au prononcé d'une injonction et limites au pouvoir du juge de l'injonction ne se confondent pas forcément.

Ainsi entendues, on peut dire que quasiment toutes ces limites ne sont que le reflet de ce qu'est le juge de

l'injonction : un juge de l'accessoire, défini comme tel par la loi du 8 février 1995 et qui ne saurait par trop s'émanciper de la chose jugée au principal<sup>(19)</sup> ; un juge administratif, façonné comme tel depuis la loi des 16-24 août 1790 et qui n'est ni juge des litiges de droit privé ni en principe administrateur<sup>(20)</sup> ; un juge du plein contentieux, configuré comme tel par le Conseil d'État<sup>(21)</sup> et qui, tenu de se placer à la date à laquelle il statue, se heurte aussi parfois inéluctablement à l'écoulement du temps, au détriment du requérant<sup>(22)</sup>. Ce faisant les limites du pouvoir d'injonction sont également l'expression de ce que le juge administratif s'estime (aujourd'hui) ne pas pouvoir être. Les interroger, c'est donc nécessairement interroger l'avenir de ce juge<sup>(23)</sup>. Il reste que, à l'observation du droit positif, ces limites, qui ne sont probablement pas toutes « égales » au sens où certaines plus que d'autres dessinent des barrières infranchissables, agissent de deux manières nettement distinctes, soit pour exclure l'exercice du pouvoir d'injonction soit pour en restreindre l'usage : aux limites à l'exercice même du pouvoir d'injonction par le juge administratif, qui empêchent celui-ci d'intervenir pour tirer lui-même les conséquences de l'annulation qu'il prononce, il convient donc d'opposer les limites dans l'exercice du pouvoir d'injonction, qui amènent spécifiquement le juge administratif à ne pas prescrire une mesure dans un sens déterminé au titre de l'article L. 911-1, pour privilégier une injonction de réexamen de la situation du requérant en application de l'article L. 911-2 CJA. Les premières dessinent une injonction impossible, les secondes une injonction retenue.

## L'injonction impossible

Mis à part le cas des décisions de rejet de la requête<sup>(24)</sup>, ce sont deux digues particulièrement solides qui conduisent à désinvestir le juge administratif de son pouvoir de tirer les conséquences de la chose jugée. Il n'est d'ailleurs pas rare que la première, qui découle du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires mais dont on est en droit d'interroger l'imperméabilité, croise la seconde, qui résulte de la notion de litige distinct, laquelle produit tous ses effets dans ce contentieux de l'accessoire qu'est le contentieux de l'injonction.

## La répartition des compétences

La solution est connue : « Le pouvoir conféré par la loi au juge administratif de prononcer, à l'égard [de l'administration] des injonctions (...) ne l'autorise pas à s'affranchir des règles de répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction »<sup>(25)</sup>. Incompétent pour ordonner par voie d'injonction une mesure relevant de la compétence du juge judiciaire, le juge administratif, dans de nombreux contentieux, ne peut donc lui-même prescrire la mesure que l'annulation qu'il a prononcée semble pourtant nécessairement impliquer : annulation de la tarification d'un service public industriel et commercial, qui ne lui permet pas d'enjoindre la restitution de la somme illégalement mise à la charge de l'usager<sup>(26)</sup> ; annulation de la déclaration d'utilité publique ou de l'arrêté de cessibilité, dont seul le juge judiciaire de l'expropriation peut tirer les conséquences pour enjoindre, par exemple, de ne consentir aucun bail ni aucune autorisation<sup>(27)</sup> ; annulation d'un acte détachable d'un contrat de droit privé, qui ne lui permet pas d'enjoindre l'annulation ou la résolution du contrat<sup>(28)</sup>. L'hypothèse n'est pas rare et, au plus, dans ces cas, le juge administratif peut-il seulement enjoindre à l'administration de saisir le juge judiciaire, ce qui ne traduit alors qu'une garantie très relative pour le justiciable puisque cette saisine, quel que soit son résultat, est à elle seule regardée comme « ayant exécuté le jugement » d'annulation<sup>(29)</sup>. Y-a-t-il dès lors des raisons de penser qu'une telle solution puisse être amendée ?

En premier lieu, il faut dire que, par-delà la solidité de son fondement juridique, cette solution s'appuie sur un argument assez convaincant, à savoir que le pouvoir d'exécution des décisions qui a été confié par la loi au juge administratif suppose que celui-ci puisse vérifier que l'administration a correctement appliqué les mesures prescrites. Or « on conçoit mal qu'il contrôle au titre de l'exécution des actes qu'il ne peut contrôler à titre principal »<sup>(30)</sup>. Cela suffit-il pourtant à exclure ici d'éventuels aménagements du principe de séparation à l'égard desquels, en l'occurrence, la jurisprudence se montre ces derniers temps plutôt favorable, ce au nom d'intérêts divers mais qui, peu ou prou, convergent tous vers l'intérêt du justiciable ?

Comment ne pas penser d'abord, certes sur le double terrain spécifique du référé et de « l'ancienne » voie de fait, aux décisions *Alberigo* et, surtout, *Commune de Chirongui* <sup>(31)</sup> ? Bien sûr, par-delà le facteur explicatif de l'urgence, celles-ci s'inscrivent dans une logique de compétences parallèles des deux ordres de juridiction, assez propre à la voie de fait (et à son histoire), mais faut-il exclure par principe une extension de cette logique à d'autres matières en vue de garantir au mieux l'exécution effective des décisions d'annulation ? Comment ne pas penser ensuite aux aménagements du principe de séparation en matière de questions préjudicielles, qui bénéficient au juge

administratif en reflet de la jurisprudence *SCEA du Chêneau* (32) et dont on peut se demander s'ils pourraient trouver un écho dans le contentieux de l'injonction préventive, dans une sorte de schéma inversé où la dérogation jouerait au stade, non de l'appréciation (par voie d'exception) de la validité d'un acte de droit privé, mais des conséquences à tirer (par voie d'injonction) de l'annulation d'un acte administratif. Car, non seulement il fait assez peu de doute qu'éviter au justiciable d'engager une seconde procédure devant le juge judiciaire pour obtenir l'exécution de la décision du juge administratif répondrait à l'objectif de bonne administration de la justice (33), mais l'on peut raisonnablement penser qu'il y a des cas où le sens de la mesure d'exécution qu'ordonnerait le juge judiciaire serait suffisamment évident, notamment au vu d'une jurisprudence établie (malgré toutes « les ambiguïtés » de cette notion (34)), pour que le juge administratif puisse tout à la fois la prononcer lui-même et en contrôler la bonne application par l'administration. Ce qui supposerait toutefois, et là est probablement la principale limite, que la mesure d'injonction ne relève pas par ailleurs d'un litige distinct (35). Reste encore à ne pas exclure, peut-être, qu'un tel aménagement puisse devoir s'imposer au nom du principe d'effectivité du droit de l'Union européenne, ce qui supposerait d'admettre que la « pleine efficacité » du droit de l'Union (et l'exigence d'effectivité de la protection juridictionnelle) nécessite l'exécution immédiate d'une décision juridictionnelle, à laquelle une règle de compétence ne saurait faire obstacle.

En second lieu, il faut dire aussi que la solution actuelle fait en quelque sorte déjà l'objet d'un amendement, au sens où la limite tenant à l'impossibilité d'enjoindre ne retire pas au juge administratif son pouvoir de réserver l'injonction, autrement dit de décider qu'il n'y a pas lieu de faire exécuter sa décision d'annulation par le juge judiciaire : c'est là une conséquence du déploiement déjà évoqué de l'office du juge de l'injonction, à l'oeuvre depuis une dizaine d'années, et qui peut lui permettre, par-delà une éventuelle régularisation et compte tenu de la nature de l'illégalité affectant l'acte administratif, d'apprécier si la disparition de l'acte de droit privé pourrait porter une atteinte excessive à l'intérêt général et, ce faisant, s'il doit être ou non enjoint à l'administration de saisir le juge judiciaire pour que celui-ci exécute la décision d'annulation.

C'est précisément le sens de la récente décision *Commune d'Uchaux*, par laquelle le Conseil d'État a transposé la logique des réserves d'intérêt général au cas de l'annulation des actes détachables d'un contrat de droit privé (36), solution qui ne peut qu'être approuvée en ce qu'elle permet de faire primer des considérations d'intérêt général, dont on sait qu'elles ne sont pas la préoccupation première du juge judiciaire. Là est d'ailleurs la limite inhérente à cette solution, puisqu'il y aura toujours des cas où le juge administratif n'aura d'autre choix que d'inviter l'administration à saisir le juge judiciaire. Or ces cas correspondent logiquement à ceux où, aux yeux du juge administratif, l'annulation prononcée devrait impliquer la disparition du contrat de droit privé, ce que ne garantit en rien l'intervention subséquente du juge judiciaire. Cela renvoie au problème plus général de l'autorité de chose jugée des décisions d'annulation du juge administratif à l'égard du juge judiciaire, qui reste particulièrement sensible en matière contractuelle (37) : chacun a en mémoire les péripéties des époux Lopez et si, dans cette affaire comme dans d'autres (38), la Cour de cassation a finalement écarté la théorie du mandat apparent pour faire prévaloir l'invalidité du contrat signé par la commune (39), les théories judiciaires de l'apparence restent susceptibles de jouer pour aboutir à l'exécution d'une décision d'annulation dans un sens qui n'est probablement pas celui qu'aurait retenu le juge administratif (40).

## La distinction des litiges

L'autre limite radicale à l'exercice du pouvoir d'injonction du juge administratif tient à la notion de litige distinct, laquelle interdit à celui-ci d'ordonner quelque mesure que ce soit dès lors qu'elle relèverait d'un litige différent de celui tranché au principal. Si elle a tout particulièrement vocation à jouer dans le cadre des demandes d'injonction *ex-post*, notamment pour éviter le risque de recours parallèles, elle ne produit pas moins ses effets dans le cadre de l'injonction *a priori* : c'est elle notamment qui explique la solution selon laquelle l'annulation d'un acte réglementaire ne permet pas au juge d'enjoindre à l'administration de revenir sur les décisions individuelles prises sur le fondement de cet acte (41). Parfaitement logique dans son principe puisque la loi de 1995 ne permet pas au juge de prescrire autre chose que ce qui est directement impliqué par le jugement d'annulation, cette limite n'est pourtant pas toujours évidente à appréhender, en particulier dans le contentieux de l'excès de pouvoir, ainsi qu'en témoigne d'ailleurs, sur une toute autre question, l'abondante jurisprudence en matière de recevabilité des appels incidents (42). En matière d'injonction, elle se révèle bien souvent indissociable de la question des annulations par voie de conséquence et l'impression qui, pour l'heure, domine est plutôt celle de l'orthodoxie juridique.

C'est ce qu'illustre en particulier la solution bien connue dégagée à propos des conséquences de l'annulation d'une décision de préemption. En effet, si celle-ci implique normalement que l'administration s'abstienne de revendre le bien illégalement préempté, en revanche, dès lors que ledit bien a déjà été revendu, le juge de l'injonction ne peut plus intervenir et ne peut prescrire aucune mesure tendant à la remise en cause de la revente, qui relève d'un « litige distinct »<sup>(43)</sup>. Quoique la portée pratique de la limite que cette solution dessine soit sans doute moindre aujourd'hui dès lors que le référé-suspension est de nature à permettre d'empêcher la revente d'un bien illégalement préempté - ce d'autant plus qu'il existe en la matière une présomption d'urgence<sup>(44)</sup> -, il y a incontestablement des arguments juridiques très solides pour la justifier<sup>(45)</sup>. Il n'en reste pas moins que, rendue sur conclusions contraires, cette solution, approuvée par certains<sup>(46)</sup>, est loin d'avoir fait l'unanimité<sup>(47)</sup>, étant entendu qu'elle n'a fait que prolonger sur le terrain de l'exécution ce que le Conseil d'État avait déjà jugé au fond, là encore sur conclusions contraires, à savoir que les décisions de préempter et de revendre ne formeraient pas un tout indissociable, si bien que l'annulation de la première ne saurait entraîner par voie de conséquence celle de la seconde<sup>(48)</sup>.

On le voit, la limite du litige distinct en matière d'injonction est souvent très dépendante de l'approche que le Conseil d'État retient des annulations par voie de conséquence et, à cet égard, ce dernier s'est montré rarement sensible aux appels au bon sens de ses commissaires du gouvernement<sup>(49)</sup>. Cette apparente orthodoxie, que les principes récemment codifiés dans l'avis *Okosun* n'interdisent probablement pas de moduler<sup>(50)</sup>, dit aussi quelque chose de ce que sont les priorités actuelles du juge administratif. Car en rendant très étanche la limite du litige distinct, celui-ci s'inscrit aussi dans un mouvement de fond, loin d'être nouveau<sup>(51)</sup>, où domine la préservation de la sécurité juridique des bénéficiaires de la décision illégale au détriment parfois du principe de légalité<sup>(52)</sup> et, par extension, de ce que pourrait commander l'exécution de la chose jugée.

## L'injonction retenue

C'est du cadre fixé par la loi du 8 février 1995 que le juge administratif tire les limites qui, dans l'exercice de son pouvoir d'injonction, le conduisent à retenir son office, à ne pas enjoindre à l'administration de prendre une mesure dans un sens déterminé (L. 911-1 CJA), à se contenter de prescrire une nouvelle instruction (L. 911-2 CJA). Si cette forme d'autolimitation procède d'une logique fort peu contestable au regard des termes mêmes de la loi de 1995, puisque celle-ci limite l'injonction à ce « qu'implique nécessairement » la décision de justice, elle n'est pas moins l'expression des choix que fait le juge administratif pour se définir, autant comme juge de l'injonction que comme juge de l'administration. De ces deux points de vue, la lecture plutôt sage de la loi de 1995, qui révèle ce que le juge administratif estime ne pas pouvoir être, résume une double réticence qui limite aujourd'hui le pouvoir du juge de l'injonction : celle de rejurer ; celle d'administrer.

## La contrainte de l'économie des moyens

L'état actuel du droit est marqué par le refus du juge de dépasser cette limite, liée à la « règle » de l'économie des moyens<sup>(53)</sup>, qui interdit au juge de l'injonction de rechercher si d'autres motifs d'annulation que celui retenu par le juge saisi au principal pourraient justifier le prononcé d'une mesure d'exécution dans un sens déterminé lorsque, précisément, le moyen retenu par le juge du principal ne le permet pas<sup>(54)</sup>. Il y aurait pourtant deux voies pour contourner cette limite et maximiser les possibilités, dans le cadre de l'injonction préventive, de vider immédiatement le litige. Empruntées un temps par quelques cours et tribunaux, ces voies sont pour l'heure officiellement « fermées », le Conseil d'État étant intervenu pour tenter de clore un débat qui reste malgré tout sensible au sein des juridictions administratives<sup>(55)</sup>.

La première option consisterait tout simplement à effacer cette limite en gonflant l'office du juge de l'injonction pour lui permettre précisément de vérifier si un des moyens de la requête non retenus au principal pourrait impliquer nécessairement une mesure d'injonction au sens de l'article L. 911-1 CJA<sup>(56)</sup>. Elle supposerait donc de pouvoir occulter le lien nécessaire, prévu par la loi, entre motif d'annulation et définition de l'injonction et, ce faisant, elle consacrerait une déconnexion des pouvoirs d'injonction et d'exécution qu'objectivement la loi de 1995, dans ses termes actuels, ne permet pas<sup>(57)</sup>.

Quant à la seconde voie, elle consisterait à jouer en amont sur l'office du juge de l'excès de pouvoir en écartant tout

simplement la règle de l'économie des moyens lorsque la requête en annulation est assortie d'une demande d'injonction (58). On pourrait alors objecter d'emblée que cette solution, dans certains contentieux, peut être moins favorable au requérant que la précédente (59) : c'est le cas en particulier dans le contentieux des refus de titres de séjour où le temps peut jouer à la faveur du requérant (60), si bien qu'il serait plus intéressant pour ce dernier que le moyen de légalité interne (l'atteinte excessive à la vie familiale) soit examiné par le juge de l'injonction (c'est-à-dire à la date à laquelle celui-ci statue) et non pas par le juge de l'excès de pouvoir (c'est-à-dire à la date à laquelle la décision est intervenue). Il faudrait aussi souligner qu'une telle solution soulève des questions en terme de bonne administration de la justice, et notamment quant à la charge supplémentaire qui pourrait en résulter pour le juge, même si en vérité le rapporteur examine *a priori* déjà l'ensemble des moyens soulevés dans la perspective du choix (du moyen le plus sûr ou le plus utile à l'intérêt général sans préjudicier au requérant (61)) et qu'on peut estimer que le temps « perdu » au principal serait du temps gagné pour l'avenir si le litige devait être immédiatement vidé.

Chose certaine, dans tous les cas, ni les termes ni l'esprit de la loi de 1995 ne semblent s'opposer à un tel abandon de la pratique de l'économie des moyens en vue de la satisfaction des droits du justiciable, ce qu'en l'occurrence Didier Chauvaux et Thierry-Xavier Girardot envisageaient dès 1997 dans le cadre et en conséquence, précisément, de la loi nouvelle : « Le juge, écrivaient-ils, doit tenir compte, dès le stade de l'examen des conclusions à fin d'annulation, de l'existence des conclusions à fin d'injonction. Il ne peut plus se contenter de fonder l'annulation sur le moyen qui lui paraît le plus commode ou le plus sûr (...). Le souci de répondre le plus utilement possible aux conclusions à fin d'injonction pourrait également conduire le juge de l'excès de pouvoir à s'affranchir des contraintes du principe de l'économie de moyens. (...) Il peut être utile, en effet, lorsque la décision attaquée est fondée sur plusieurs motifs qui sont tous contestés, que le juge désigne l'ensemble des motifs illégaux afin de mieux dégager les droits du particulier » (62). Mais chose toute aussi certaine, bien qu'elle accroîtrait mécaniquement le pouvoir d'injonction du juge administratif, l'abandon de la règle de l'économie des moyens n'induirait évidemment en rien le prononcé systématique d'injonctions au titre de l'article L. 911-1 CJA. Le contentieux de l'urbanisme, où en vertu de l'article L. 600-4-1 du code éponyme il est dérogé à cette règle, en est le plus parfait exemple. Car il est une autre limite que s'impose le juge de l'injonction, très classique, qui tient au refus d'administrer.

## Le spectre du juge administrateur

Tant qu'il reste confiné dans son rôle de juge de l'accessoire, inféodé au juge de l'excès de pouvoir, le juge de l'injonction n'est pas le juge administrateur que, précisément, le législateur de 1995 n'a pas souhaité qu'il soit - du moins pas complètement. La ligne à ne pas franchir est donc, sur le principe, parfaitement claire : dès lors que, malgré l'annulation, l'administration retrouve une marge de liberté pour prendre la décision, soit en raison d'un pouvoir souverain d'appréciation non discutable au contentieux (63), soit plus généralement parce qu'elle peut reprendre la même décision pour d'autres motifs (64), il n'est pas possible au juge de prononcer une injonction au titre de l'article L. 911-1 CJA.

Il n'en reste pas moins que l'appréciation de ce qui est « nécessairement » impliquée par la décision de justice n'est nullement figée, comme en témoigne la réécriture déjà évoquée du texte de l'article L. 911-1 au bénéfice d'un « normalement » de nature à en préserver l'effet utile et, en l'occurrence, à permettre la prescription d'une mesure déterminée dans certains cas où pourtant l'administration ne se trouve pas en situation de pure compétence liée (comme en matière de refus de visa lorsque celui-ci porte atteinte au droit à une vie familiale normale) (65). Dans le même sens, le pouvoir reconnu au juge depuis 2003 de ne pas prononcer certaines injonctions au nom de considérations d'intérêt général traduit une distension du rapport de nécessité entre jugement d'annulation et mesure d'exécution qui était encore perçue, quatre ans avant cette (r)évolution jurisprudentielle, comme un empiètement inenvisageable du juge sur les plates-bandes de l'administration active (66). Bref, le spectre du juge administrateur renvoie l'image d'une limite évidemment mouvante, autant corrélée à l'histoire de la justice administrative que dépendante de chaque contentieux, et qui permet au juge de l'exécution, tantôt d'écarter par principe des injonctions qui à ses yeux ne sont « pas au nombre des mesures qui peuvent être ordonnées au titre de l'article L. 911-1 du code de justice administrative » (67), tantôt d'élargir le champ des mesures susceptibles d'être impliquées par le jugement (68), sans s'interdire d'ailleurs de procéder à une modulation dans le temps des effets de l'annulation (69). En vérité, le déploiement constant de l'office du juge de l'excès de pouvoir, qu'a assurément favorisé la loi du 8 février 1995 depuis deux décennies (70), oblige forcément, par une sorte de « double effet retour », à questionner la retenue du juge de l'injonction, y compris dans des matières et configurations contentieuses où, habituellement,

celle-ci ne souffre *a priori* aucune discussion.

Ainsi, et en premier lieu, le contentieux très objectif des refus d'autorisation d'urbanisme, où les motifs de refus peuvent être innombrables et où le juge, suivant la ligne stricte fixée par le Conseil d'État (71), n'enjoint quasiment jamais la délivrance du permis en cas d'annulation, n'échappe plus à la critique de l'autolimitation excessive de juge de l'injonction (72). Or, par-delà les quelques cas particuliers dans lesquels certains tribunaux, face à des maires réitérant à l'infini les refus de permis pour un même motif illégal, sont conduits à en prescrire la délivrance par une forme d'injonction-sanction (généralement reliée au détournement de pouvoir et dont la justification par la seule loi de 1995 n'est d'ailleurs pas des plus évidentes), n'y aurait-il pas en effet une certaine logique à ne plus se cacher derrière la pluralité des motifs possibles de refus et, en particulier, à relier le pouvoir de prescrire la délivrance d'une autorisation au fait que l'administration n'aurait pas utilisé en cours d'instance les pouvoirs de substitution de motif qu'elle tient de la jurisprudence *Hallal* (73) ? Autrement dit, dès lors que l'administration, comme elle en a le droit, ne soulève aucun nouveau motif légal de refus pendant l'instance, le juge pourrait estimer qu'elle manifeste par là-même qu'il n'y aucun obstacle à la délivrance de l'autorisation, laquelle pourrait être ordonnée en conséquence du jugement d'annulation (74). Outre qu'une telle solution, assurément transposable à de nombreux contentieux, rend peu ou prou inopérant l'argument classique (central dans la justification du refus d'introduire une action en « déclaration de droit ») de l'insuffisance des moyens d'instruction du juge (elle contraindrait par contre sérieusement l'administration), elle semble correspondre à la perception que le juge administratif a aujourd'hui de lui-même en tant que coadministrateur et dont M<sup>me</sup> de Silva, précisément dans ses conclusions sur l'affaire *Hallal*, n'avait pas manqué de souligner les contours (75).

Dans le même ordre d'idées, en deuxième lieu, n'y-a-t-il pas des raisons de reconsidérer cette solution intangible selon laquelle un jugement de rejet de la requête en annulation ne peut jamais impliquer la moindre mesure d'injonction (76) ? Si sa logique ne fait au premier abord aucun doute, puisque contraindre l'administration à reprendre une décision en conséquence d'un jugement qui n'annule pas la décision querellée consacrerait un pouvoir d'injonction que la loi de 1995 ne semble pas prévoir, pourtant, à bien y regarder, celle-ci vise un pouvoir d'injonction en conséquence des « décisions » en général, sans mentionner spécifiquement celles qui prononcent une annulation (77). C'est donc bien que cette solution tient à la réticence du juge à pousser encore un peu plus loin le curseur de la co-administration et, ici, le Conseil d'État se montre inflexible (78), y compris dans des circonstances où, comme ont tenté de le faire admettre certaines cours (79), une mesure d'injonction préventive pourrait se justifier. Tel est le cas, en particulier, lorsqu'une décision de refus, légale à la date de son édicition, ne l'est plus à la date où le juge de l'exécution se prononce du fait d'un changement de circonstances de fait. Par exemple, irait-on vraiment trop loin en admettant que la requérante ayant accouché d'un enfant français postérieurement au refus légal de titre de séjour qui lui fut opposé devrait pouvoir obtenir une décision favorable du juge de l'injonction - au plus la prescription de la délivrance d'un titre provisoire et au moins celle d'un réexamen de sa demande ? La question mérite d'autant plus d'être posée que, dans une telle hypothèse, le Conseil d'État formule une telle injonction, non pas légale mais prétorienne, en permettant au juge de l'excès de pouvoir, « afin d'éclairer la portée de sa décision », de préciser que cette décision fait « obligation au préfet de réexaminer la situation » de l'intéressée (80).

Finalement, alors que les limites du pouvoir d'injonction découlant de la loi du 8 février 1995 traduisaient - et traduisent encore - le choix de la survivance du recours pour excès de pouvoir en contentieux administratif français, on perçoit combien cette survivance, du moins dans le contentieux des décisions individuelles, passe aujourd'hui par une lecture assouplie des termes de la loi. Car une conception trop restrictive des pouvoirs du juge de l'injonction, en quelque sorte en deçà des évolutions de l'office du juge de l'excès de pouvoir, ne laisserait sans doute d'autre solution que celle d'un basculement généralisé du contentieux des décisions individuelles vers la pleine juridiction.

#### Mots clés :

**CONTENTIEUX** \* Procédure administrative contentieuse \* Exécution des décisions de justice \* Injonction

(1) Dans son numéro 4/2015, la RFDA a publié la deuxième partie d'un colloque intitulé « Le pouvoir d'injonction du juge administratif » qui comporte, outre cet article, les contributions suivantes :

- l'article d'Alix Perrin, Au-delà du cadre législatif initial : le pouvoir d'injonction en dehors de la loi du 8 février 1995, p. 643 [📄](#) ;
- l'article de Didier Truchet, Office du juge et distinction des contentieux : renouer aux « branches », p. 657 [📄](#) ;
- l'article d'Anne Jacquement-Gauché, Pouvoir d'injonction et action en déclaration de droits. Une comparaison franco-allemande, p. 662 [📄](#) ;
- les conclusions de Bernard Pacteau, *Le pas du juge*, p. 666 [📄](#).

(2) CE, 15 févr. 1960, *Plantureux*, Lebon p. 73 ; CE, 27 juill. 2009, n° 302110 [📄](#), *M<sup>me</sup> Giard*, Lebon p. 310 [📄](#) ; AJDA 2009. 1525 [📄](#) ; CE, 9 mai 2011, n° 343959 [📄](#), *M<sup>me</sup> Corinne A.*

(3) C. Broyelle, « De l'injonction légale à l'injonction prétorienne : le retour du juge administrateur », *Dr. adm.* 2004. Étude 6 ; F. Blanco, « Du juge censeur au juge correcteur », *AJDA* 2014. 1722 [📄](#) ; *Pouvoirs du juge et contentieux administratif de la légalité. Contribution à l'étude de l'évolution et du renouveau des techniques juridictionnelles dans le contentieux de l'excès de pouvoir*, PUAM, 2010. Sur les premières mises en lumière de certaines « injonctions déguisées », J. Chevallier, « L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur », *AJDA* 1972. 67 (*op. cit.* p. 83) ; Y. Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, LGDJ, 1972, p. 111 s. ; « Réflexions sur l'injonction dans le contentieux administratif », in *Mélanges Burdeau*, LGDJ, 1977, p. 805.

(4) CE, sect., 25 mai 1960, *Barbey*, Lebon p. 222. Les art. L. 911-1 s. du CJA dessinent alors une « limitation [qui] est sans incidence » sur le pouvoir d'injonction du juge (CAA Lyon, 5 oct. 2004, n° 04LY00212 [📄](#), *Association Les Amis de la batellerie du Rhône*, *AJDA* 2005. 287 [📄](#) ; v., concl. S. Deliancourt sur CAA Marseille, 11 févr. 2014, n° 12MA02132 [📄](#), *M. T.*, *AJDA* 2014. 1165 [📄](#)).

(5) CE, sect., 13 juill. 1956, n° 37656 [📄](#), *OPHLM du département de la Seine*, Lebon p. 338 [📄](#). Transposé dans le cadre des référés « mesures utiles » (CJA, art. L. 521-3), le pouvoir (encadré) d'adresser des injonctions au cocontractant de l'administration est assez nettement marqué, dans la période récente, par un élargissement du champ des mesures susceptibles d'être prononcées par le juge (v., CE, 1<sup>er</sup> mars 2012, n° 354628, *Société Assistance conseil informatique professionnelle*, Lebon [📄](#) ; *AJDA* 2012. 464 [📄](#) ; *JCP Adm.* n° 24, 2012. 2205, comm. E. Buisson ; CE, 5 juill. 2013, n° 367760 [📄](#), *Société Véolia Transport Valenciennes Transvilles*, Lebon [📄](#) ; *AJDA* 2013. 1415 [📄](#) ; *ibid.* 2454 [📄](#), note P. Schultz [📄](#) ; CE, 5 févr. 2014, n° 371121 [📄](#), *Société Equalia, Société Polyxo c/ Communauté de communes de Saint-Dizier, Der et Blaise*, *AJDA* 2014. 1397 [📄](#), note J.-S. Boda et P.-A. Rohan [📄](#) ; *AJCT* 2014. 265, obs. A. Gonzalez [📄](#)). Sur cette question, J.-S. Boda, « L'évolution des pouvoirs d'injonction du juge pour faire exécuter les contrats administratifs », *RFDA* 2014. 1061 [📄](#).

(6) Première des manifestations, comme l'a souligné A. Perrin, de l'« application audacieuse du pouvoir d'injonction du juge administratif » (A. Perrin, *L'injonction en droit public français*, LGDJ, éd. Panthéon-Assas, 2009, p. 595).

(7) Comme le rappelait F. Lamy dans ses conclusions sur l'affaire *Berrad* (*RFDA* 1999. 511 [📄](#)), exemples à l'appui (notamment, CE, ass., 28 mars 1997, n° 180943, *Union nationale des associations familiales*, Lebon [📄](#) ; *RFDA* 1998. 1165, concl. C. Maugué [📄](#) ; *RDSS* 1997. 633, obs. F. Monéger [📄](#)).

(8) CAA Paris, 3 oct. 1996, n° 96PA01409, *Préfet de police*, Lebon [📄](#). Au demeurant l'existence de textes propres aux référés n'interdit pas aux requérants d'assortir leurs conclusions tendant à la suspension d'une décision de

conclusions présentées sur le fondement de l'art. L. 911-1 CJA (CE, 15 avr. 2005, n° 271600 [📄](#), *Société Socrate*, Lebon T. p. 1024 [📄](#)).

(9) CE, sect., 20 déc. 2000, n° 206745 [📄](#), *Ouatah*, Lebon p. 643, concl. F. Lamy [📄](#) ; AJDA 2001. 149 [📄](#) ; *ibid.* 146, chron. M. Guyomar et P. Collin [📄](#) ; RFDA 2001. 371, concl. F. Lamy [📄](#) ; LPA mars 2001, n° 55, note F. Mallol.

(10) Le caractère provisoire inhérent à l'office du juge des référés n'en induit pas moins une limite nécessaire : le juge doit veiller à ce que les mesures qu'il enjoint présentent, « au regard de leur objet et de leur effet », un caractère « réversible » (CE, 31 mai 2007, n° 298293 [📄](#), *Syndicat CFDT Interco 28*, Lebon p. 223 [📄](#) ; AJDA 2007. 1104 [📄](#) ; *ibid.* 1237 [📄](#), chron. F. Lenica et J. Boucher [📄](#)). V., B. Plessix, « Le caractère provisoire des mesures prononcées en référé », RFDA 2007. 76 [📄](#). On sait toutefois que le juge des référés est de plus en plus amené à prendre, y compris sur le fondement de l'art. L. 511-1 CJA, des mesures difficilement réversibles (pour une synthèse, A. Bretonneau et J. Lessi, « Référés : l'irrésistible ascension », AJDA 2014. 1484 [📄](#)).

(11) CE, 7 avr. 1995, n° 95153, *Grekos*, Lebon [📄](#) ; AJDA 1996. 115 [📄](#), chron. J.-H. Stahl et D. Chauvaux ; CE, 9 févr. 1996, n° 123709 [📄](#), *Ricard et Université d'Aix-Marseille II*, Lebon p. 682 [📄](#).

(12) CE, sect., 22 févr. 2002, n° 224496, *Dieng*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2002. 415 [📄](#), chron. M. Guyomar et P. Collin [📄](#) ; RFDA 2002. 1080, concl. D. Chauvaux [📄](#) ; GACA n° 70. Toutefois l'état du droit gagnerait sans doute à être clarifié sur ce point, certaines décisions d'irrecevabilité (CE, ass., 27 mai 2005, n° 268564 [📄](#), *Département de l'Essonne*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2005. 1450 [📄](#), chron. C. Landais et F. Lenica [📄](#) ; D. 2005. 2425 [📄](#), note B. Blanchard [📄](#) ; Just. & cass. 2006. 248, concl. M.-H. Mitjavile) ayant pu contredire la tendance jurisprudentielle, qui semble tout de même rester favorable à la requalification des conclusions mal formulées (par ex., CE, 3 mars 2008, n° 300009, *Garde des Sceaux, ministre de la justice c/ Lemaître*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2008. 493 [📄](#)).

(13) CE, sect., 26 juill. 1996, n° 160515, *Association lyonnaise de protection des locataires (ALPL)*, Lebon [📄](#) ; RFDA 1996. 768, concl. C. Maugüé [📄](#).

(14) CE, sect., avis, 30 nov. 1998, n° 188350, *Berrad*, Lebon [📄](#) ; D. 1999. 20 [📄](#) ; RFDA 1999. 511, concl. F. Lamy [📄](#) ; *ibid.* 520, note C. Guettier [📄](#) ; Rev. crit. DIP 1999. 504, note N. Guimezanes [📄](#).

(15) CE, 18 oct. 1995, n° 156252, *Ministre de l'intérieur c/ Époux Reghis*, Lebon [📄](#) ; AJDA 1996. 155 [📄](#) ; *ibid.* 115, chron. J.-H. Stahl et D. Chauvaux [📄](#).

(16) Tenant compte de la situation telle qu'elle existe à la date à laquelle il statue. V. à propos des décisions *Bourezak* et *Leveau*, D. Chauvaux, « Le pouvoir d'injonction sorti d'un mauvais pas », AJDA 2014. 109 [📄](#).

(17) CE, 4 juill. 1997, n° 156298 [📄](#), *Époux Bourezak*, Lebon p. 278 [📄](#) ; AJDA 1997. 635 [📄](#) ; *ibid.* 584, chron. D. Chauvaux et T.-X. Girardot [📄](#) ; *ibid.* 2014. 109, chron. D. Chauvaux [📄](#) ; RFDA 1997. 815, concl. R. Abraham [📄](#) ; CE, 4 juill. 1997, n° 161105, *Leveau*, Lebon [📄](#) ; AJDA 1997. 635 [📄](#) ; *ibid.* 584, chron. D. Chauvaux et T.-X. Girardot [📄](#) ; *ibid.* 2014. 109, chron. D. Chauvaux [📄](#) ; RFDA 1997. 819, concl. J.-H. Stahl [📄](#).

(18) CE, sect., 29 janv. 2003, n° 245239 [📄](#), *Syndicat départemental de l'électricité et du gaz des Alpes-Maritimes, Commune de Clans*, Lebon p. 21 [📄](#) ; AJDA 2003. 784 [📄](#), note P. Sablière [📄](#) ; RFDA 2003. 477, concl. C. Maugüé [📄](#) ; *ibid.* 484, note C. Lavialle [📄](#) (ouvrage public) ; CE, sect., 26 févr. 2003, n° 231558 [📄](#), *Bour*, Lebon p. 56 [📄](#) ; AJDA

2003. 729 [📄](#), chron. F. Donnat et D. Casas [📄](#) (préemption) ; AJDI 2004. 211 [📄](#), obs. A. Lévy [📄](#) ; RDI 2003. 377, obs. P. Soler-Couteaux [📄](#) ; *ibid.* 379, obs. P. Soler-Couteaux [📄](#) ; BJDJ 2003. 106, concl. P. Fombeur et 168 étude E. Fatôme ; CE, 10 déc. 2003, n° 248950 [📄](#), *Institut de recherche pour le développement c/ Société des chantiers Piriou*, Lebon p. 501 [📄](#) ; AJDA 2004. 394 [📄](#), note J.-D. Dreyfus [📄](#) ; RDI 2004. 296, obs. J.-D. Dreyfus [📄](#) ; BJCP 2004. 136, concl. D. Piveteau et CE, 21 févr. 2011, n° 337349 [📄](#), *Société Ophrys, Communauté d'agglomération Clermont-Communauté*, Lebon p. 54 [📄](#) ; AJDA 2011. 356 [📄](#) ; RDI 2011. 277, obs. R. Noguellou [📄](#) ; AJCT 2011. 419, obs. F. Scanvic [📄](#) ; BJCP 2011. 133, concl. B. Dacosta (contrats) ; CE, 31 mai 2013, n° 341774 [📄](#), *M. A.*, AJDA 2013. 1895 [📄](#) (fonction publique).

(19) Ce qui ne signifie pas en revanche que les conclusions à fin d'injonction revêtent un « caractère accessoire » au sens de l'art. R. 711-3 CJA, si bien que doit être communiqué aux parties le sens des conclusions du rapporteur public relativement à la demande d'injonction (CE, 20 oct. 2014, n° 371493, *Commune de Rueil-Malmaison*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2014. 2096 [📄](#)).

(20) V. notamment, A. Perrin, *L'injonction en droit public français*, préc. p. 567 s.

(21) CE, 4 juill. 1997, n° 156298 [📄](#), *Époux Bourezak*, préc.

(22) Par exemple lorsque le juge ne peut pas enjoindre le réexamen d'une candidature en conséquence de l'annulation d'un refus (discriminatoire) d'admission à concourir parce que le concours « est achevé » (CE, 26 janv. 2015, n° 373746, *M. B.*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2015. 190 [📄](#) ; D. 2015. 325, obs. M.-C. de Montecler [📄](#)). De même, lorsqu'il annule une décision mettant fin avant terme à un engagement contractuel à durée déterminée, le juge ne peut pas enjoindre à l'employeur de réintégrer l'agent dans ses fonctions s'il constate que le terme prévu par le contrat est dépassé à la date à laquelle il statue (CE, 15 mars 2000, n° 189042, *Allais*, Lebon [📄](#)). De même encore qu'un changement de circonstances de droit peut constituer une limite irrémédiable, défavorable au requérant (CE, 29 juill. 2002, n° 221116 [📄](#), *Bourdon*, Lebon p. 887 [📄](#) ; AJDA 2002. 1396 [📄](#)), même si la situation de ce dernier incite parfois le juge à se montrer audacieux, notamment au regard de la gravité du motif de l'annulation (CAA Marseille, 4 déc. 2012, n° 12MA03735 [📄](#), *M<sup>me</sup> V.*, AJDA 2013. 1585 [📄](#), note A. Zarca [📄](#)).

(23) Y. Gaudemet, « Le juge administratif, futur administrateur ? », in *Le juge administratif à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*, PUG, 1995, p. 179 ; « Le juge administratif, une solution d'avenir ? », in *Clés pour le siècle*, Dalloz, 2000, p. 1213.

(24) Qu'on évoquera plus loin.

(25) CE, sect., avis., 13 mars 1998, n° 190751 [📄](#), *M<sup>me</sup> Vindevogel*, Lebon p. 78 [📄](#) ; AJDA 1998. 459 [📄](#) ; *ibid.* 408, chron. F. Raynaud et P. Fombeur [📄](#) ; D. 1998. 108 [📄](#).

(26) *Ibid.*

(27) Solution logiquement retenue en cas de demande d'injonction dans le cadre d'un référé (L. 521-3 CJA) : CE, 30 déc. 2013, n° 361613 [📄](#), *SA Cofinfo c/ Société immobilière d'économie mixte de la ville de Paris (SIEMP)*, AJDI 2015. 100, étude S. Gilbert [📄](#) ; RDI 2014. 158, obs. R. Hostiou [📄](#).

(28) CE, sect., 7 oct. 1994, n° 124244 [📄](#), *Époux Lopez*, Lebon p. 430, concl. R. Schwartz [📄](#) ; AJDA 1994. 914 [📄](#) ;

*ibid.* 867, chron. L. Touvet et J.-H. Stahl [📄](#) ; RDI 1995. 93, obs. J.-B. Auby et C. Maugüé [📄](#) ; RFDA 1994. 1090, concl. R. Schwartz [📄](#) ; *ibid.* 1098, note D. Pouyaud [📄](#).

(29) CE, 27 nov. 1996, n° 124244 [📄](#), *Commune de Moulins c/ M<sup>me</sup> Henriquès*, Lebon [📄](#) ; AJDA 1998. 161 [📄](#), note E. Fatôme et L. Leveneur [📄](#) ; D. 1997. 1 [📄](#) ; RFDA 1997. 353, concl. R. Schwartz [📄](#) ; *ibid.* 355, note D. Pouyaud [📄](#).

(30) F. Raynaud et P. Fombeur, chron. préc. p. 412.

(31) Qui a autorisé le juge du référé-liberté, après celui du référé « mesures utiles » (CE, 12 mai 2010, n° 333565 [📄](#), *Alberigo*, Lebon pp. 694-904 [📄](#) ; AJDA 2010. 1057 [📄](#)) à utiliser son pouvoir d'injonction pour ordonner à l'administration de faire cesser une voie de fait (CE, 23 janv. 2013, n° 365262, *Commune de Chirongui*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2013. 199 [📄](#) ; *ibid.* 788 [📄](#), chron. X. Domino et A. Bretonneau [📄](#) ; D. 2013. 368, obs. M.-C. de Montecler [📄](#) ; RFDA 2013. 299, note P. Delvolvé [📄](#)).

(32) CE, sect., 23 mars 2012, n° 331805 [📄](#), *Fédération Sud Santé Sociaux*, Lebon p. 102 [📄](#) ; AJDA 2012. 620 [📄](#) ; *ibid.* 1583 [📄](#), note E. Marc [📄](#) ; D. 2012. 1012, obs. S. Brondel [📄](#) ; Just. & cass. 2013. 118, concl. C. Landais ; RDT 2012. 376, obs. H. Tissandier [📄](#) ; RFDA 2012. 429, concl. C. Landais [📄](#) ; *ibid.* 961, chron. C. Mayeur-Carpentier, L. Clément-Wilz et F. Martucci [📄](#) ; Constitutions 2012. 294, obs. A. Levade [📄](#) ; RTD eur. 2012. 926, obs. D. Ritleng [📄](#). V., J. Lessi, « Les questions préjudicielles du juge administratif à l'autorité judiciaire », AJDA 2015. 274 [📄](#).

(33) V., A. Meynaud, « La bonne administration de la justice et le juge administratif », RFDA 2013. 1029 [📄](#).

(34) A. Minet, « La jurisprudence établie : les ambiguïtés d'une notion », AJDA 2015. 279 [📄](#).

(35) Ne pourraient en ce sens être concernées les hypothèses où à l'heure actuelle le juge judiciaire, pour tirer les conséquences de l'annulation d'un acte administratif, « doit en réalité procéder à une appréciation des faits au vu de règles différentes de celles qui ont été appliquées par le juge administratif » (G. Delvolvé, « Chose jugée », RDCA, n° 308).

(36) CE, 29 déc. 2014, n° 372477 [📄](#), *Commune d'Uchaux*, Lebon p. 416 [📄](#) ; AJDA 2015. 4 [📄](#) ; AJCT 2015. 218, obs. O. Didriche [📄](#).

(37) Il l'est moins, par exemple, en matière d'expropriation (v., G. Delvolvé, « Chose jugée », RDCA n° 302). Notons que la difficulté disparaîtrait d'elle-même si, comme le défend une partie de la doctrine, le nouveau recours en contestation de validité du contrat issu de la jurisprudence *Département de Tarn-et-Garonne* devait être étendu aux contrats de droit privé de l'administration (F. Brenet, « L'avenir du contentieux des actes détachables en matière contractuelle », AJDA 2014. 2061 [📄](#)).

(38) Par ex., Civ. 1<sup>re</sup>, 31 mars 2010, n° 09-10.936 [📄](#).

(39) Pour un rappel synthétique, D. Pouyaud, « L'affaire Lopez. Épilogue », RFDA 2002. 538 [📄](#).

(40) Ce qu'illustre tout particulièrement le contentieux des conséquences à tirer de l'annulation d'une décision de préemption lorsque le bien a déjà été revendu, marqué par les hésitations de la doctrine privatiste sur ce point. V., H. Kenfack, « Conséquences de l'annulation de la décision de préemption et condition suspensive. Présentation de la jurisprudence récente », JCP N 2005.1468 ; K. Larifla, « Droit de préemption : les droits et garanties des tiers », Constr. - urb. n° 9, 2009. Étude 19 ; C. Sizaire, « Annulation de la décision de préemption et pouvoirs du juge judiciaire », Constr. - urb. n° 1, 2010, comm. 12.

(41) La contestation de ces mesures individuelles constitue pour le Conseil d'État un litige distinct, qui suppose un nouveau recours au fond (CE, sect., avis, 13 mars 1998, *Vindevogel*, préc. ; CE, 3 oct. 2012, n° 354995, *Cimade*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2012. 1877 [📄](#)).

(42) Pour différents exemples, v., D. Labetoulle, « Recours incident », RDCA n° 53 s.

(43) CE, sect., 26 févr. 2003, *Bour*, préc.

(44) CE, 13 nov. 2002, n° 248851, *Hourdin*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2003. 695 [📄](#) ; RDI 2003. 205, obs. P. Soler-Couteaux [📄](#).

(45) Outre que s'interpose entre les deux décisions un acte authentique opérant un transfert de propriété dont la nullité ne peut être constatée que par le juge judiciaire, les deux décisions sont prises sur le fondement de législations distinctes (code de l'urbanisme pour la décision de préemption, CGCT pour la décision de revente), alors que l'indépendance des législations est un obstacle majeur à l'existence d'une opération complexe (CE, sect. ; 17 déc. 1982, n° 35554 [📄](#), *Société Angélica-Optique Centraix*, Lebon p. 419, concl. B. Genevois [📄](#)).

(46) A. Laquière, « Des précisions sur les conséquences de l'annulation d'une décision de préemption », Dr. adm. n° 6, juin 2003, comm. 140.

(47) F. Donnat et D. Casas, chron. préc. ; J. Morand-Deville, « Le droit de préemption : transparence et cohérence », BJDU 2006. 405.

(48) CE, 26 nov. 2001, n° 222211, *Commune de la Teste-de-Buch*, Lebon [📄](#) ; RDI 2002. 162, obs. P. Soler-Couteaux [📄](#) ; *ibid.* 163, obs. P. Soler-Couteaux [📄](#) ; BJDCP 2002 n° 2, p. 209, concl. S. Boissard ; CE, 21 nov. 2008, n° 302144, *Leclercq*, Lebon [📄](#) ; RDI 2009. 318, obs. P. Soler-Couteaux [📄](#).

(49) V., S. Boissard et P. Fombour, concl. préc.

(50) CE, avis, sect., 30 déc. 2013, n° 367615 [📄](#), *M<sup>me</sup> Okosun*, Lebon p. 342, concl. X. Domino [📄](#) ; AJDA 2014. 7 [📄](#) ; *ibid.* 222 [📄](#), chron. A. Bretonneau et J. Lessi [📄](#) ; RFDA 2014. 76, concl. X. Domino [📄](#) ; RTD eur. 2014. 952-8, obs. D. Ritleng [📄](#) : « en raison des effets qui s'y attachent, l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif, qu'il soit ou non réglementaire, emporte, lorsque le juge est saisi de conclusions recevables, l'annulation par voie de conséquence des décisions administratives consécutives qui n'auraient pu légalement être prises en l'absence de l'acte annulé ou qui sont en l'espèce intervenues en raison de l'acte annulé (...) ».

(51) CE, sect., 10 oct. 1997, n° 170341 [📄](#), *Lugan*, Lebon p. 346 [📄](#) ; AJDA 1997. 1014 [📄](#) ; *ibid.* 952, chron. T.-X. Girardot et F. Raynaud [📄](#) ; RFDA 1998. 21, concl. V. Péresse [📄](#) ; CE, 10 mars 2004, n° 235686 [📄](#), *Fabre*, Lebon T.

p. 732 [📄](#) ; AJDA 2004. 1495 [📄](#).

(52) V. notamment, E. Untermaier-Kerléo, « Le tiers à l'acte administratif unilatéral : un administré et un justiciable de second rang », RFDA 2013. 285 [📄](#).

(53) Qui n'est en réalité qu'une pratique. V., F. Dieu, « La règle de l'économie de moyens doit-elle paralyser le pouvoir d'injonction du juge administratif ? », AJDA 2009. 1082 [📄](#).

(54) En particulier, le choix opéré par le juge de l'excès de pouvoir d'annuler pour illégalité externe enferme le juge de l'injonction, qui ne pourra que prescrire une nouvelle décision.

(55) CE, 21 févr. 2011, n° 335306 [📄](#), *Société Veolia Propreté*, Lebon T. p. 1091 [📄](#) ; AJDA 2011. 1739 [📄](#), note M.-C. Vincent-Legoux [📄](#) : « le juge, saisi de conclusions tendant à ce que soient prescrites les mesures d'exécution qu'impliquent nécessairement l'annulation d'un acte détachable d'un contrat, est tenu d'assurer l'exécution de la chose jugée s'attachant tant au dispositif qu'aux motifs qui en sont le support nécessaire, sans pouvoir retenir un autre motif que celui retenu comme fondement de cette annulation ».

(56) V., CAA Paris, 13 févr. 2008, n° 06PA02800, *Continella c/ AP-HP*, Lebon [📄](#) ; D. 2010. 604, obs. J.-C. Galloux et H. Gaumont-Prat [📄](#).

(57) Point sur lequel insista B. Dacosta dans ses conclusions sur l'affaire *Société Véolia propriété* : « (...) si le sort de la demande d'injonction peut varier selon le motif de l'annulation d'un acte administratif, le juge de l'exécution est nécessairement tenu par les motifs du jugement d'annulation, sauf à lui conférer un pouvoir excédant le champ de celui qui lui a été confié par le législateur » (cité par M.-C. Vincent-Legoux, AJDA 2011. 1739 [📄](#) préc.).

(58) En ce sens, en particulier, F. Dieu, « La règle de l'économie de moyens doit-elle paralyser le pouvoir d'injonction du juge administratif ? », préc.

(59) V. notamment, J. Grand d'Esnon, « Quel office du juge de l'injonction dans le cadre de l'article L. 911-1 du code de justice administrative ? », AJDA 2010. 36 [📄](#).

(60) Notamment lorsqu'il invoque l'atteinte excessive à la vie privée et familiale.

(61) Sur l'idée d'ailleurs que, dans le choix de ce moyen, « il faut faire confiance au juge qui, même lorsqu'il traite un contentieux dit "de masse", ne manie pas l'économie de moyens pour son confort personnel », J. Grand d'Esnon, « Quel office du juge de l'injonction... », préc.

(62) D. Chauvaux et T.-X. Girardot, chron. sur les décisions *Leveau* et *Bourezak*, AJDA 1997. 584 [📄](#).

(63) Par exemple l'annulation de la délibération d'un jury, dont les appréciations sont souveraines, interdit au juge de prescrire la délivrance d'un diplôme (CAA Versailles, 26 mai 2008, n° 07VE02213 [📄](#), *M<sup>me</sup> X.*), l'inscription sur une liste d'aptitude à titre rétroactif (CE, 14 juin 2012, n° 356430 [📄](#), *M. A*) ou une déclaration d'admissibilité à un concours (CE, 26 mars 2010, n° 329434 [📄](#), *M. A.*).

(64) CE, 3 mars 2008, n° 300009, *Garde des Sceaux, ministre de la justice c/ Lemaître*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2008. 493 [📄](#) : « qu'en jugeant que son arrêt impliquait nécessairement qu'il fût enjoint au garde des Sceaux d'autoriser M. C. à changer son nom en celui de « » dans un délai de trois mois à compter de la notification de cet arrêt, alors que l'annulation prononcée ne faisait pas obstacle à ce que l'administration prît la même décision pour d'autres motifs, la Cour a fait une inexacte application de l'article L. 911-1 du code de justice administrative ».

(65) Le commissaire du gouvernement J. Boucher explicitait ainsi ce glissement sémantique : « nous comprenons cette expression ["normalement"], pour notre part, comme visant les cas où le motif d'annulation retenu par le juge met en évidence une situation dans laquelle, sans que la délivrance du visa constitue véritablement un droit, elle est le principe et le refus l'exception : de la sorte, en effet, le débat devant le juge de l'injonction reste suffisamment circonscrit pour ne pas s'apparenter à une réfection complète de la décision initiale » (concl. sur CE, 27 mars 2009, n° 286886 [📄](#), *Benarab, M<sup>me</sup> Kias*, Lebon p. 108 [📄](#) ; AJDA 2009. 620 [📄](#) ; *ibid.* 1102 [📄](#), concl. J. Boucher [📄](#)).

(66) « Ajoutons, écrivait ainsi F. Lamy dans ses conclusions sur l'affaire *Berrad*, que les considérations d'opportunité - ou plutôt d'ordre public et d'intérêt général - qui peuvent légitimement conduire l'administration, dans certaines circonstances particulières, à ne pas exécuter des jugements, ne doivent pas relever de l'office du juge de l'injonction dont le rôle est seulement d'indiquer ce qu'implique la chose jugée, mais de l'administration active seule à même de les évaluer » (concl. préc., RFDA 1999. 511 [📄](#)).

(67) Ainsi de la publication de la décision d'annulation au Journal officiel (CE, 29 juill. 2002, n° 232829, *Société Polytech Silimed Europe GmbH*, Lebon [📄](#) ; AJDA 2002. 1394 [📄](#), note D. Costa [📄](#)).

(68) V. par ex., évoquant « le caractère polymorphe » des mesures prescrites dans le contentieux des aides d'État incompatibles, B. Cheynel, « De l'usage du pouvoir d'injonction du juge administratif en matière d'aides d'État », RLC 2014, n° 40, p. 48.

(69) CE, 11 janv. 2006, n° 267251 [📄](#), *AVFS*, Lebon p. 11.


(70) Il n'est qu'à renvoyer aux conclusions de M<sup>me</sup> I. de Silva dans l'affaire *Hallal*, qui visait à justifier le pouvoir de substitution de motifs que l'arrêt consacrera : « le juge de l'excès de pouvoir, écrivait-elle, n'a plus grand-chose à voir avec celui que décrivait le Huron visitant le Palais-Royal, notamment depuis qu'il peut s'assurer de l'exécution de ses propres jugements et faire usage d'un pouvoir d'injonction. Par une forme "d'effet retour", nous pensons que le développement de ces nouveaux pouvoirs rétroagit nécessairement sur l'exercice du contrôle de légalité » (concl. sur CE, sect., 6 févr. 2004, n° 240560 [📄](#), *M<sup>me</sup> Hallal*, RFDA 2004. 740 [📄](#)). V. aussi, J.-M. Sauvé, « Un corridor de Vasari au Palais-Royal. Autoportraits du juge en son office », A JDA 2013. 1669 [📄](#).

(71) CE, 3 juin 2013, n° 350681 [📄](#), *Commune de Challex*.

(72) V. en particulier, B. Hachem, « Pour la fin de l'inhibition du pouvoir d'injonction du juge administratif », A JDA 2014. 197 [📄](#).







(73) *Ibid.*, pp. 200-201.



(74) En ce sens, TA Marseille, 7 févr. 2013, n° 1201248, *M<sup>me</sup> Valentini*.

(75) « Il nous semble ainsi en définitive, écrivait-elle, que la théorie selon laquelle le juge de l'excès de pouvoir ne devrait "se faire administrateur" est une formule un peu désuète qui ne recouvre pas exactement les critères actuels vous conduisant à doser votre contrôle. Nous dirions plutôt que vous cherchez à rendre le recours juridictionnel le plus efficace possible sans vous substituer à l'administration active en ce qui concerne *l'initiative* de l'action administrative et le *choix de ses moyens d'action* » (concl. préc., RFDA 2004. 740 .

(76) En ce sens, D. Bailleul, « L'injonction juridictionnelle ne s'applique pas aux décisions de rejet », JCP Adm. 2013. 2061.

(77) *Ibid.*

(78) CE, 7 avr. 1995, n° 154129 , *Surry*, Lebon p. 158  ; CE, 8 juill. 2005, n° 266900, *Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale et de la recherche publique SGEN CFDT*, Lebon  ; AJDA 2005. 1544  ; CE, 20 juin 2012, n° 346073, *Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration c/ Ketsopa*, Lebon  ; AJDA 2012. 1259  ; JCP Adm. 2013. 2061, note D. Bailleul, Gaz. Pal. 2012, n° 246, p. 21, obs. B. Seiller.

(79) CAA Paris, 4 juill. 2008, n° 07PA04078 , *Époux Wu*, AJDA 2009. 171 , note P. Letourneur .

(80) CE, 20 juin 2012, *Ministre de l'intérieur, de l'outre-Mer, des collectivités territoriales et de l'immigration*, préc.

Copyright 2021 - Dalloz – Tous droits réservés