



Contrats et Marchés publics n° 11, Novembre 2014, 10

L'exécution des décisions condamnant une personne publique à payer une somme d'argent

Pratique Sous la direction de Stéphane BRACONNIER
professeur à l'université Paris II (Panthéon Assas)
directeur du JurisClasseur Contrats et marchés publics

et Bernard CHEYSSON

et Yann SIMONNET
avocats au barreau de Paris

Sommaire

1. CONTEXTE

L'obtention de la condamnation d'une personne publique au paiement d'une somme d'argent, que ce soit devant le juge administratif ou devant le juge judiciaire (lorsque l'Administration est soumise au droit privé), peut apparaître comme l'aboutissement d'un long et laborieux processus contentieux (réclamation préalable, expertise, instruction devant le juge de première instance, instruction devant la juridiction d'appel, etc.).

Toutefois, seule l'exécution d'une telle condamnation permet à son créancier d'être effectivement rempli de ses droits. Or, ce créancier doit composer avec le principe général du droit selon lequel les biens des personnes publiques sont insaisissables (principe affirmé par la Cour de cassation dans sa décision *BRGM* : *Cass. 1re civ., 21 déc. 1987, n° 86-14.167* ; *JurisData n° 1987-702272* ; *Bull. civ. 1987, I, n° 348* - et aujourd'hui repris à l'article L. 2311-1 du Code général de la propriété des personnes publiques).

Ainsi, en cas de refus d'une personne publique d'exécuter volontairement une décision de justice la condamnant au paiement d'une somme d'argent, son créancier ne peut recourir aux voies d'exécution de droit privé. Toutefois, le législateur a prévu différents mécanismes devant permettre de contraindre les personnes publiques à exécuter ce type de décision. À l'heure où les difficultés de trésorerie des créanciers des personnes publiques deviennent un enjeu national,

il paraît nécessaire de présenter les différents moyens dont ces créanciers disposent.

2. COMMENTAIRES

A. - La sanction de la non-exécution d'une condamnation pécuniaire : la majoration des intérêts grevant la somme due

L'article 1153-1 du Code civil prévoit que la condamnation à une indemnité emporte l'application d'intérêts au taux légal à compter du prononcé du jugement. Toutefois, afin d'inciter les débiteurs à exécuter les jugements dans les meilleurs délais, l'article L. 313-3 du Code monétaire et financier prévoit que « *en cas de condamnation pécuniaire par décision de justice, le taux de l'intérêt légal est majoré de cinq points à l'expiration d'un délai de deux mois à compter du jour où la décision de justice est devenue exécutoire, fût-ce par provision* ».

Si, *a priori*, l'application de ces dispositions aux condamnations pécuniaires prononcées par le juge administratif n'est pas discutée, leur mise en oeuvre suit un régime quelque peu particulier en matière contractuelle.

En effet, dans les contrats publics, des stipulations fixent expressément le taux des intérêts moratoires applicables aux sommes dues dans le cadre de l'exécution dudit contrat. Par ailleurs, jusqu'en 2010, et l'abrogation du décret du 21 février 2002 (*D. n° 2002-232, 21 févr. 2002 : Journal Officiel 22 Février 2002*), pour les marchés formalisés, le taux des intérêts moratoires était fixé par voie réglementaire.

Le Conseil d'État a donc eu à se prononcer sur l'articulation entre les dispositions de l'article L. 313-3 du Code monétaire et financier et les stipulations des contrats administratifs. La solution adoptée par la Haute juridiction tend à faire prévaloir la loi des parties, tout en protégeant les intérêts du créancier de l'Administration. Ainsi, dans une décision *SPIE SCGPM* du 23 mai 2012 (*CE, 23 mai 2012, n° 346352 : JurisData n° 2012-010995*), le Conseil d'État a posé le principe selon lequel la majoration prévue par l'article L. 313-3 du Code monétaire et financier ne s'applique qu'au taux d'intérêt légal et non au taux d'intérêt contractuel résultant de stipulations expresses ou, « *en l'absence de dispositions contraires* », des dispositions du Code des marchés publics. Toutefois, « *eu égard à l'intérêt qui s'attache à l'exécution rapide des décisions juridictionnelles et au paiement des dettes nées de l'exécution d'un marché public* », le Conseil d'État a estimé que le titulaire d'un marché public pouvait bénéficier « *sur sa demande* » de la majoration prévue par l'article L. 313-3 du Code monétaire et financier « *pour chacune des périodes pour lesquelles celle-ci s'avère plus favorable que l'application du seul taux d'intérêt contractuel ou résultant du Code des marchés publics* ».

Toutefois, en ce qui concerne les contrats de la commande publique, cette jurisprudence présentera, sans doute, peu d'intérêt à l'avenir. En effet, l'article 8 du décret du 29 mars 2013 (*D. n° 2013-269, 29 mars 2013 : Journal Officiel 31 Mars 2013*) relatif à la lutte contre les retards de paiements dans les contrats de la commande publique prévoit que, désormais, l'ensemble de ces contrats est soumis à un même taux, « *égal au taux d'intérêt appliqué par la Banque centrale européenne à ses opérations principales de refinancement les plus récentes, en vigueur au premier jour du semestre de l'année civile au cours duquel les intérêts moratoires ont commencé à courir, majoré de huit points de pourcentage* ». Or, on peut penser que le taux BCE majoré de huit points sera probablement toujours supérieur au taux d'intérêt légal majoré de cinq points.

B. - L'exécution contrainte de la condamnation pécuniaire : la procédure de mandatement d'office de l'article L. 911-9 du Code de justice administrative

La procédure de mandatement d'office a été instituée par la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980. Ces dispositions sont aujourd'hui intégrées dans le Code de justice administrative à l'article L. 911-9. Le décret du 20 mai 2008 (*D. n° 2008-479, 20 mai 2008 : Journal Officiel 23 Mai 2008*) précise les modalités de mise en oeuvre de cette procédure administrative et comptable qui concerne les créances détenues tant à l'encontre de l'État qu'à l'encontre des collectivités territoriales.

1° Mécanisme du mandatement d'office

Concernant les créances détenues à l'encontre de l'État, lorsqu'une décision juridictionnelle condamne l'État au paiement d'une somme d'agent, cette somme doit être ordonnancée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision. À défaut, le créancier de l'État peut saisir le comptable public d'une demande de paiement sans ordonnancement ou mandatement préalable, sur présentation d'une expédition de la décision revêtue de la formule exécutoire (*D. n° 2008-479, art. 4, al. 1er*). Le comptable public assignataire de la dépense devra alors procéder au paiement de la somme due dans un délai d'un mois (*D. n° 2008-479, art. 4, al. 2*).

Concernant les créances détenues à l'encontre d'une collectivité publique ou d'un établissement public, à défaut de mandatement ou d'ordonnancement de la somme due dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice, le représentant de l'État ou l'autorité de tutelle (pour les établissements publics) peut procéder au mandatement d'office. Concrètement, le créancier de la collectivité doit adresser au représentant de l'État une expédition de la décision revêtue de la formule exécutoire qui fonde sa demande. Cette saisine du Préfet n'a pas à être précédée d'une quelconque mise en demeure de l'Administration débitrice (*Dalloz, Répertoire de contentieux administratif, Exécution des décisions de la juridiction administrative, § 209*).

Une fois saisi, le Préfet dispose d'un délai d'un mois pour vérifier l'existence, au budget de la collectivité, de crédits suffisants. Si les crédits sont suffisants, le Préfet va procéder au mandatement d'office de la somme due au paiement de laquelle la collectivité a été condamnée (*D. n° 2008-479, art. 9*). En revanche, si les crédits ne sont pas suffisants, le Préfet doit mettre en demeure la collectivité de créer les ressources nécessaires. Si, dans un délai d'un mois à compter de cette mise en demeure (ce délai est porté à deux mois lorsque la dette est égale ou supérieure à 5 % du montant de la section de fonctionnement du budget de la collectivité), la collectivité n'a pas créé les ressources nécessaires, le Préfet procède alors à l'inscription de la dépense au budget de cette collectivité ; à cette fin, le cas échéant, il appartient au Préfet de dégager les ressources nécessaires (soit en réduisant des crédits affectés à d'autres dépenses et encore libres d'emploi, soit en augmentant les ressources). La collectivité dispose alors d'un délai de huit jours après la notification de l'inscription au crédit pour procéder au mandatement de la somme due ; à défaut, le Préfet procède d'office à ce mandatement (*D. n° 2008-479, art. 10*).

2° Champ d'application

Le mécanisme du mandatement d'office ne concerne que les décisions de justice rendues à l'encontre de personnes publiques et non de personnes privées, même chargées d'un service public (à l'égard de ces dernières les voies d'exécution de droit commun pourront être mises en oeuvre).

En revanche, il peut être mis en oeuvre pour l'exécution des décisions rendues aussi bien par le juge administratif que par le juge judiciaire. Le mandatement d'office ne peut concerner que les sommes mises à la charge de personnes publiques par des décisions passées « en force de chose jugée ». Trois types de décisions sont donc concernés : celles rendues en premier et dernier ressort par le Conseil d'État ; les jugements de tribunaux administratifs qui n'ont pas fait l'objet d'un appel ; les arrêts de cours administratives d'appel, et ce même s'ils ont fait l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État (*CE, ass., 27 oct. 1995, n° 150703, Min. Logement c/ Mattio : publié au Recueil Lebon*). L'article 1-1 de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 précise par ailleurs que le mécanisme de mandatement d'office s'applique aux décisions du juge des référés accordant une provision.

Enfin, le recours à la procédure de l'article L. 911-9 du Code de justice administratif suppose que le montant dont le mandatement est sollicité soit fixé dans la décision dont l'exécution est en cause. Ce mécanisme ne peut donc être mis en oeuvre pour l'exécution des décisions qui, si elles condamnent l'État ou une collectivité publique, renvoient les parties devant l'Administration pour fixer le montant de leur créance. Concernant les intérêts et leur capitalisation, l'article 11 du décret n° 2008-479 précise qu'ils peuvent faire l'objet d'un mandatement d'office lorsque le point de départ et le taux ont été fixés par la décision juridictionnelle.

3° Sanction de l'inaction du représentant de l'État

Le refus du Préfet de mettre en oeuvre la procédure de mandatement d'office prévue par l'article L. 911-9 du Code de justice administratif peut faire l'objet d'une demande d'annulation dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir (CAA Bordeaux, 16 mai 2006, n° 02BX02257, SA La Routière Guyanaise. - CAA Marseille, 6 nov. 2008, n° 06MA02525, SARL Montlaur-Grasse). Un tel refus peut également justifier une action en responsabilité à l'encontre de l'État. Le régime d'une telle action va différer selon les causes de ce refus. En effet, si le représentant de l'État ne peut mettre en oeuvre la procédure de mandatement d'office en raison d'une insuffisance insurmontable des actifs de la collectivité débitrice, le régime de la responsabilité est celui de la responsabilité sans faute de l'État : le créancier peut alors obtenir réparation de son préjudice anormal et spécial sur le fondement de la rupture de l'égalité devant les charges publiques (CE, sect., 18 nov. 2005, n° 271898, Sté Fermière de Campoloro : JurisData n° 2005-069227 ; publié au Recueil Lebon). En revanche, lorsque le refus de l'État n'est pas justifié par une quelconque impossibilité de dégager les ressources nécessaires pour procéder au mandatement d'office, la responsabilité de l'État pourra être engagée sur le terrain de la faute lourde (CE, 18 nov. 2005, Sté Fermière de Campoloro, préc.). Dans les deux hypothèses, s'il est fait droit à la demande du créancier de l'Administration, celui-ci aura le droit à une indemnité qui correspondra au montant de la créance non honorée assortie des intérêts.

3. RECOMMANDATIONS

A. - Procédure de mandatement d'office et procédures d'injonction des articles L. 911-1 à L. 911-5 du Code de justice administratif

Aux côtés du mécanisme de mandatement d'office désormais codifié à l'article L. 911-9 du Code de justice administratif, le livre IV du Code de justice administrative prévoit deux autres mécanismes pouvant permettre de contraindre une administration à exécuter une décision juridictionnelle.

D'une part, les articles L. 911-1 à L. 911-3 du Code de justice administrative permettent de demander au juge saisi d'une affaire d'assortir la décision qu'il rendra d'une injonction (laquelle peut être assortie d'une astreinte). Cette demande intervenant avant même que le juge rende sa décision (qui, éventuellement, pourrait donner lieu à des difficultés d'exécution), il s'agit donc d'une demande d'exécution *ex ante*.

D'autre part, les articles L. 911-4 et L. 911-5 du Code de justice administratif permettent, dans l'hypothèse où une juridiction n'a pas assorti sa décision de mesures d'exécution, de saisir celle-ci afin qu'elle prenne les mesures nécessaires lorsque l'Administration n'exécute pas spontanément ladite décision ; il s'agit alors de mesures d'exécution *ex post*. Concrètement, en cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt, la partie intéressée peut demander au tribunal administratif ou à la cour administrative d'appel qui a rendu la décision d'en assurer l'exécution en définissant les mesures d'exécution nécessaires. Cette demande ne peut toutefois être présentée avant l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la notification du jugement en cause. C'est le président de la juridiction qui est alors chargé de traiter de la demande d'exécution. Dans une première phase, administrative, il lui appartient d'essayer, au moyen des diligences qu'il estimera pertinentes (le plus souvent la simple rédaction d'un courrier rappelant à l'administration concernée ses obligations), d'inciter l'administration à exécuter d'elle-même la décision en cause. Au terme d'un délai de six mois, si celle-ci n'a toujours pas exécuté la décision en cause, s'ouvre alors une phase juridictionnelle. L'articulation de ces mesures d'exécution avec la procédure de mandatement d'office prévue par l'article L. 911-9 n'est pas sans poser certaines difficultés.

En effet, dans une décision *Lother* du 6 mai 1998, le Conseil d'État a posé le principe selon lequel, dans la mesure où les dispositions de l'article 1er de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 (*reprises à l'article L. 911-9 du CJA*) prévoient un mécanisme ayant pour objet l'exécution des décisions juridictionnelles portant condamnation pécuniaire d'une personne publique, ce mécanisme est nécessairement exclusif des autres procédures d'exécution (CE, 22 nov. 1999, n° 141236 et n° 190092 : JurisData n° 1999-051208 ; mentionné dans les tables du Recueil Lebon). Malgré quelques décisions

dissidentes de certains juges du fond (CAA Marseille, 29 juin 2004, n° 02MA02345, *Cne Ota*. - CAA Marseille, 17 déc. 2012, n° 12MA03999 : *JurisData* n° 2012-033113. - TA Montpellier, 23 sept. 2008, n° 072647 : *AJDA* 2008, p. 2406), le Conseil d'État n'a eu de cesse de réaffirmer sa jurisprudence *Lother* (CE, 24 nov. 2003, n° 250436, *Sté Le Cadoret* : mentionné dans les tables du *Recueil Lebon*. - CE, sect., 27 oct. 2006, n° 246931, *Dpt du Morbihan* : *JurisData* n° 2006-070933 ; publié au *Recueil Lebon*. - CE, 6 avr. 2007, n° 276689, *CHU Nice*). Certains auteurs estiment que cette solution est justifiée « d'un point de vue purement théorique ». En effet, la condamnation d'une personne publique à payer une somme d'argent constitue en elle-même une injonction ; dès lors, une procédure d'injonction (le cas échéant assortie d'une astreinte) n'apporterait aucune garantie supplémentaire au requérant et ferait nécessairement double emploi avec la procédure administrative de mandatement (*Dalloz, Répertoire de contentieux administratif, Exécution des décisions de la juridiction administrative, § 201*).

Toutefois, une décision du Tribunal des conflits en date du 19 mars 2007 semble remettre en cause ce principe d'une incompatibilité entre la procédure de mandatement d'office et les mesures d'exécution prévues par les articles L. 911-1 à L. 911-5 du Code de justice administratif (*T. confl., 19 mars 2007, n° 3497, Madi* : *JurisData* n° 2007-328844 ; publié au *Recueil Lebon*). En effet, le Tribunal des conflits a estimé que « les dispositions de la loi du 16 juin 1980 qui, en cas de condamnation de l'État par une décision juridictionnelle au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, imposent d'ordonner cette somme dans un délai de quatre mois et prévoient, à défaut, son paiement par le comptable assignataire de la dépense, à la demande du créancier et sur présentation de la décision de justice, ne font pas obstacle à ce que le juge assortisse la condamnation d'une astreinte aux fins d'inciter au paiement rapide de la somme en cause ». Si cette décision a été rendue à propos des modalités d'exécution d'une condamnation pécuniaire de l'État pouvant être mises en oeuvre par le juge judiciaire, la doctrine est encline à considérer que la rédaction du considérant de principe est suffisamment large pour s'appliquer « aussi bien à l'office du juge administratif qu'à celui du juge judiciaire et aussi bien aux mesures d'exécution juridictionnelles prononcées *ex ante* qu'à celles prononcées *ex post* » (*M. Seyfritz : RDP 2008, n° 1, p. 29*).

Il n'en reste pas moins qu'il serait utile que le Conseil d'État vienne expressément confirmer que, lorsqu'un juge administratif met une somme d'argent à la charge d'une personne publique, celui-ci peut assortir sa condamnation d'une astreinte au visa de l'article L. 911-1 du Code de justice administratif. En revanche, il semble acquis que la procédure de mandatement d'office de l'article L. 911-9 et la procédure d'astreinte *ex post* des articles L. 911-4 et L. 911-5 du Code de justice administratif sont complémentaires (et non exclusives l'une de l'autre), l'esprit des textes commandant que la seconde procédure soit mise en oeuvre en cas d'échec de la première (V. en ce sens le rapport du Conseil d'État pour l'année 2004, p. 126 et s.).

B. - Les pouvoirs d'injonction du juge judiciaire

Il a été indiqué ci-dessus que la décision *Madi* du Tribunal des conflits avait été rendue à propos des modalités d'exécution d'une condamnation pécuniaire de l'État prononcée par le juge judiciaire.

Dans cette décision, le Tribunal des conflits a tout d'abord rappelé que, lorsque le juge judiciaire est compétent pour prononcer une condamnation à l'égard d'une personne publique, c'est ce même juge qui est compétent pour connaître de l'exécution de cette condamnation. Le Tribunal a également précisé que, si le principe de l'insaisissabilité des biens et des créances des personnes publiques (V. *supra*) interdisait de mettre en oeuvre à l'encontre de ces dernières des mesures d'exécution forcée ou des mesures conservatoires, en revanche, en cas de retard dans l'exécution volontaire d'une décision, le juge judiciaire peut prononcer des injonctions assorties d'astreinte à l'encontre de ces mêmes personnes publiques (*T. confl., n° 3497, Madi, préc.*).

C. - L'exclusion des procédures des articles L. 1612-15 et L. 1612-16 du Code général des collectivités territoriales

Les articles L. 1216-15 et L. 1612-16 du Code général des collectivités territoriales prévoient, pour les dépenses

obligatoires des collectivités territoriales, la possibilité pour la chambre régionale des comptes ou le représentant de l'État d'intervenir en cas de non-inscription d'une telle dépense au budget de la collectivité (ou pour une somme insuffisante) ou en cas de défaut de mandatement. Toutefois, l'article L. 1612-17 du Code général des collectivités territoriales précise que ces procédures ne sont pas applicables à l'inscription et au mandatement des dépenses obligatoires résultant d'une décision juridictionnelle passée en la force de la chose jugée.

D. - La nécessaire vigilance des créanciers des personnes publiques

Trop souvent les créanciers des personnes publiques se découragent d'obtenir le paiement des condamnations qu'ils ont pu obtenir (parfois au terme de procédures longues et laborieuses). L'expérience démontre toutefois que la longueur des procédures administratives et l'inertie des débiteurs publics peuvent utilement et efficacement être combattues d'une part en sollicitant les intérêts moratoires (et leur anatocisme), d'autre part en mettant en oeuvre sans délai, mais avec discernement, les procédures d'exécution prévues par le Code de justice administrative, procédures qui restent trop méconnues.