

SENAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 juin 1980.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Lois Constitutionnelles (1),
de Législation, du Suffrage Universel, du Règlement
et d'Administration générale
sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée Nationale
en troisième lecture, relatif aux astreintes prononcées
en matière administrative et à l'exécution des jugements
par les personnes morales de droit public.*

Par M. Edgar TAILHADES,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Louis Virapoullé, Yves Estève, vice-présidents; Charles de Cuttoli, Charles Lederman, Pierre Salvi, Paul Girod, secrétaires; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Michel Darras, Jacques Eberhard, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marcilhacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, M^{lle} Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.*

Voir les numéros :

Sénat : 1^{re} lecture : 273, 299 et in-8° 124 (1976-1977).
2^e lecture : 131, 167 et in-8° 75 (1977-1978).
3^e lecture : 238, 283 et in-8° 131 (1977-1978).
4^e lecture : 266 (1979-1980).

Assemblée Nationale : 1^{re} lecture (5^e législ.) : 2936, 3219 et in-8° 772.
2^e lecture (5^e législ.) : 3429, 3437 et in-8° 861.
3^e lecture (6^e législ.) : 166, 309 et in-8° 300.

Astreintes. — Juridictions administratives - Fonds d'équipement des collectivités locales - Cour de discipline budgétaire et financière.

**Commission des Lois
constitutionnelles,
du Suffrage universel,
du Règlement
et d'Administration
générale.**

Avril 1980.

SOMMAIRE

	Pages
L'amendement présenté par M. Jean Foyer le 22 novembre 1977	3
Les propositions de la commission et les modifications adoptées au cours des deux précédentes lectures	3
L'amendement de compromis du Gouvernement	5
Les observations de la commission	6
Comparatif	7

MESDAMES, MESSIEURS,

Voici plus de deux ans, le 9 mai 1978 exactement, que le Sénat adoptait en troisième lecture le projet de loi qui vous est soumis à nouveau aujourd'hui.

Ce retard n'est pas dû aux dispositions initiales proposées par le Gouvernement et modifiées par le Sénat. L'ensemble de ces dispositions, qui constituaient les articles premier à 6 du projet de loi, a, en effet, été adopté pour l'essentiel dans les mêmes termes par les deux assemblées à l'issue de la première lecture qui est intervenue au cours de l'année 1977.

L'objet du débat est autre, il est le résultat d'un amendement présenté par M. FOYER au nom de la Commission des lois de l'Assemblée Nationale, le 22 novembre 1977. Cet amendement est devenu l'article premier A et constitue la seule disposition encore en discussion.

Cet article a pour objet, ainsi que le rappelle la deuxième partie du titre du projet de loi, « l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public » :

Le but de la nouvelle disposition est simple : assurer l'exécution des jugements condamnant l'administration au paiement d'une somme d'argent. Pour cela elle stipule que ces jugements valent ordonnancement des sommes qui y sont portées.

Ce sont les réticences de l'Administration à admettre cette véritable révolution juridique qui expliquent le retard considérable apporté à la discussion du projet de loi en troisième lecture à l'Assemblée Nationale.

Pour apprécier la portée du texte qui nous est soumis aujourd'hui et qui résulte d'un amendement de compromis déposé par le Gouvernement à l'Assemblée Nationale, il est nécessaire de se livrer à un rappel des positions successives adoptées par les deux assemblées.

Dès son rapport de deuxième lecture, déposé le 14 décembre 1977, votre commission s'était ralliée au système introduit par l'Assemblée Nationale et qui reprenait d'ailleurs le texte d'un des articles de la proposition de loi intitulée « de la liberté », présentée par MM. Foyer, Labbé, Chinaud et Max Lejeune.

L'amendement que votre rapporteur avait eu alors l'honneur de défendre modifiait cependant le dispositif proposé sur deux

points : il limitait l'application de la nouvelle procédure aux décisions passées en force de chose jugée alors que le texte de l'Assemblée Nationale s'appliquait à toutes les décisions juridictionnelles. Il complétait également ce même dispositif en prévoyant une sanction pour le fonctionnaire qui aurait refusé d'exécuter la décision de justice. Cette sanction, qui s'inspirait de la sanction prévue à l'article 6 de ce même projet, pouvait s'élever, en application de l'article 5 de la loi du 25 septembre 1948 tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat et de diverses collectivités et portant création d'une cour de discipline budgétaire, jusqu'au montant du traitement brut annuel alloué au fonctionnaire récalcitrant à la date de l'infraction.

Sensible aux arguments constitutionnels et surtout pratiques invoqués par le Garde des Sceaux, le Sénat avait finalement rejeté la solution qui lui était proposée par sa Commission des lois le 20 novembre 1977.

Le lendemain même, l'Assemblée Nationale reprenait son texte en tenant compte des suggestions du Sénat, ainsi que le fait apparaître la première colonne du tableau comparatif joint à ce rapport (les modifications inspirées des propositions de la Commission des lois du Sénat sont imprimées en caractère italique).

Six mois après, le 9 mai 1978, le Sénat ne retenait pas la nouvelle solution que sa Commission des lois, soucieuse de tenir compte des débats précédents, lui proposait.

Cette solution permettait à tout débiteur d'une personne publique de faire échec à toute poursuite et à toute pénalité de retard, lorsqu'il était en même temps créancier de cette même personne publique par la présentation au Comptable du Trésor de la décision de justice constatant sa créance, selon la procédure et sous les sanctions prévues par l'Assemblée Nationale. Elle transposait aux relations financières entre personne publique et personne privée le principe de la compensation défini par les articles 1289 et suivants du Code civil. Elle rejoignait ainsi l'une des promesses faites par le Premier Ministre dans le programme dit « de Blois » : la soumission de l'Etat au droit commun lorsqu'il est débiteur d'un particulier ou d'une entreprise.

En définitive, notre assemblée préférait adopter un nouveau système inspiré du texte de l'Assemblée Nationale et proposé par le Gouvernement en séance publique.

Par rapport au texte retenu par l'Assemblée Nationale en deuxième lecture, les différences se résumaient en trois points : plutôt que de donner à la décision juridictionnelle valeur d'ordonnancement de la dépense, le nouveau texte imposait à l'ordon-

nateur un délai de quatre mois. En deuxième lieu, il étendait le nouveau système aux collectivités locales et aux établissements publics locaux. Il prévoyait pour cela l'utilisation de la procédure d'inscription d'office définie par l'article L. 212-9 du Code des communes. Enfin, tout en maintenant le système d'amende introduit en deuxième lecture par le Sénat, il donnait au créancier la possibilité de saisir le Procureur général près la cour de discipline budgétaire et financière.

Dans son rapport du 1^{er} juin 1978, M. Foyer reprenait le texte du Sénat dans sa partie relative aux collectivités locales et aux établissements publics ainsi que les sanctions qu'il proposait en cas de violation des nouvelles dispositions. Il maintenait la position initiale de l'Assemblée en ce qui concerne l'Etat mais opérait une distinction suivant que la condamnation devait s'imputer sur des crédits évaluatifs ou sur des crédits limitatifs.

Enfin, la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale reprenait l'idée de la compensation proposée par votre Commission des Lois et non retenue par le Sénat.

Si l'on en croit les propos de M. Foyer au cours de la séance du 23 mai 1980, cette obstination du Parlement à secouer « les colonnes du temple de la comptabilité publique » eut pour effet de faire mettre le projet de loi « en état d'hibernation ». (1)

**

Cette hibernation semble aujourd'hui devoir prendre fin : « Un miracle s'est produit. Le Premier Ministre a fini par rendre un arbitrage... qui s'exprime dans l'amendement n° 5 du Gouvernement. » (1)

De fait, c'est un nouvel amendement du Gouvernement qui est à l'origine du texte qui vous est soumis aujourd'hui et qui peut, en effet, être considéré comme un texte de compromis.

Le premier alinéa du paragraphe I, qui est relatif à l'Etat, reprend le système adopté par le Sénat en troisième lecture : la décision juridictionnelle doit être passée en force de chose jugée pour pouvoir être invoquée à l'encontre de l'ordonnateur récalcitrant; l'ordonnancement doit être effectué dans un délai de quatre mois à compter de la notification de la décision de justice. S'inspirant du texte suggéré par la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, le deuxième alinéa précise la procédure applicable lorsque les crédits concernés sont des crédits limitatifs. Le troisième alinéa prévoit que la décision de justice vaut ordonnancement en l'absence de règlement dans le délai de quatre mois.

(1) J. Foyer. Débats Assemblée Nationale du 23 mai 1980, p. 1276.

Le paragraphe II, qui concerne les collectivités locales, est la reprise, à quelques nuances près, du texte adopté par le Sénat.

Enfin, le paragraphe III, qui est relatif aux sanctions, est également très proche de nos suggestions.

Les seules réserves que l'on pourrait faire sont des réserves de forme concernant le paragraphe II relatif aux collectivités locales. Elles sont inspirées par les débats que nous venons d'avoir sur le projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales. On se souvient précisément que ce projet, dans son article 15, supprime la procédure d'inscription d'office et qu'il ne parle plus d'autorité de tutelle mais d'autorité compétente.

Faudrait-il pour autant renoncer à sanctionner par notre vote un texte si longtemps attendu ? Votre rapporteur ne le pense pas, étant entendu que l'Assemblée Nationale, aujourd'hui saisie du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, peut, si elle le souhaite, introduire un article additionnel qui tienne compte des changements de procédure proposés.

D'ores et déjà cependant, vous savez que l'article 16 de ce même projet de loi, qui est relatif aux dommages et intérêts mis à la charge des communes déclarées civilement responsables des dégâts et dommages commis par des attroupements, a substitué la procédure du règlement d'office à celle de l'inscription d'office supprimée. Tel est la voie qui semble devoir être suivie mais peut-être en est-il d'autres que, j'en suis convaincu, le Parlement, en liaison avec le Gouvernement, saura trouver d'ici l'entrée en vigueur de cette loi fondamentale.

Au-delà de ces observations de forme, la Commission des Lois m'a chargé de rappeler le souci exprimé par plusieurs de nos collègues de voir l'Etat intervenir par la voie de subventions exceptionnelles dans le cas où la condamnation qui frapperait une collectivité locale serait disproportionnée avec ses ressources.

Sous réserve de ces observations, votre commission estime qu'il est temps d'adopter le projet de loi ainsi modifié dans son intégralité et d'accomplir ainsi, après la loi sur la motivation des actes administratifs, puis celle sur la communication des documents administratifs, un nouveau pas dans la voie du renforcement des droits du citoyen face à l'Administration.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale
en deuxième lecture.

Article premier A.

Les décisions juridictionnelles exécutoires *passées en force de chose jugée* portant condamnation de l'Etat, d'une collectivité ou d'un établissement public au paiement d'une somme d'argent valent ordonnancement du montant des sommes qui y sont portées.

Le créancier obtient paiement de ces sommes sur la seule présentation au comptable du Trésor d'une expédition de la décision revêtue de la formule exécutoire.

Texte adopté
par le Sénat
en troisième lecture.

Article premier A.

I. Lorsqu'une décision de justice exécutoire a condamné l'Etat, une collectivité locale ou un établissement public au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être ordonnancée dans un délai de quatre mois sur des ressources dégagées ou créées dans ce même délai.

Le délai de quatre mois mentionné au précédent alinéa court à compter de la notification de la décision de justice; toutefois, lorsque le paiement de la somme est subordonné à la réalisation d'une condition, le délai court à compter de celle-ci.

2. Lorsqu'une collectivité locale ou un établissement public a été condamné au paiement d'une somme d'argent dans les conditions prévues au 1 du présent article et lorsque cette somme n'a pas été manda-

Texte adopté
par l'Assemblée Nationale
en troisième lecture.

Article premier A.

I. — Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné l'Etat au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être ordonnancée dans un délai de quatre mois à compter de la notification de la décision de justice.

Si la dépense est imputable sur des crédits limitatifs qui se révèlent insuffisants, l'ordonnancement est fait dans la limite des crédits disponibles. Les ressources nécessaires pour les compléter sont dégagées dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Dans ce cas, l'ordonnancement complémentaire doit être fait dans un délai de six mois à compter de la notification.

A défaut d'ordonnancement dans les délais mentionnés aux alinéas ci-dessus, le comptable assignataire de la dépense doit, à la demande du créancier et sur présentation de la décision de justice, procéder au paiement.

II. — Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné une collectivité locale ou un établissement public au paiement d'une

Propositions
de la Commission.

Article premier A
Sans modification.

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale
en deuxième lecture.**

**Texte adopté
par le Sénat
en troisième lecture.**

**Texte adopté
par l'Assemblée Nationale
en troisième lecture.**

**Propositions
de la Commission.**

tée dans un délai de quatre mois, l'autorité supérieure adresse à cette collectivité ou cet établissement une mise en demeure d'avoir à payer ladite somme.

Si, à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de cette mise en demeure, la somme n'est pas mandatée sur les crédits ouverts à cette intention, l'autorité supérieure doit inscrire d'office au budget de cette collectivité ou de cet établissement la dépense nécessaire. Si ces ressources sont insuffisantes pour subvenir à cette dépense, il y est pourvu par l'Assemblée délibérante compétente de la collectivité ou de l'établissement ou, en cas de refus de sa part, au moyen de ressources prévues par la législation en vigueur et créées par décision de l'autorité supérieure. La décision de l'autorité supérieure tiendra lieu de mandat.

Tout manquement aux dispositions de l'alinéa qui précède est passible des peines prévues à l'article 5 de la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 relative à la Cour de discipline, budgétaire et financière, modifiée et complétée notamment par la loi n° 71-564 du 13 juillet 1971.

3. Tout manquement aux dispositions du présent article est passible des peines prévues à l'article 5 de la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 relative à la Cour de discipline budgétaire et financière, modifiée et complétée notamment par la loi n° 71-564 du 13 juillet 1971. Par dérogation à l'article 16 de la même loi, le créancier a qualité pour saisir le procureur général près la Cour de discipline budgétaire et financière.

somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être mandatée ou ordonnancée dans un délai de quatre mois à compter de la notification de la décision de justice. A défaut de mandatement ou d'ordonnancement dans ce délai, l'autorité de tutelle procède au mandatement d'office.

En cas d'insuffisance de crédits, l'autorité de tutelle adresse à la collectivité ou à l'établissement une mise en demeure de créer les ressources nécessaires; si l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement n'a pas dérogé ou créé ces ressources, l'autorité de tutelle y pourvoit et procède, s'il y a lieu, au mandatement d'office.

III. — En cas de manquement aux dispositions des paragraphes I et II ci-dessus relatives à l'engagement et à l'ordonnement des dépenses, les personnes visées à l'article premier de la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 modifiée relative à la Cour de discipline budgétaire et financière sont passibles des peines prévues à l'article 5 de ladite loi. Par dérogation à l'article 16 de cette même loi, le créancier a qualité pour saisir la Cour par l'organe du ministère public auprès de ladite Cour.