

Astreinte : versement au requérant d'une partie de l'astreinte liquidée

Lire les commentaires de :

Xavier Mignot

Produit de l'astreinte : quand l'Etat se taille la part du Lion...

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 6ème chambre – N° 16LY02376 – FNAUT c/ SNCF réseau – 11 octobre 2018 – C+ [↗](#)

INDEX

Mots-clés

Astreinte, Liquidation, L.911-8 du CJA

Rubriques

Procédure

TEXTES

[f](#) [X](#) [in](#) [✉](#) | [PDF](#) [PDF, 181k]

Résumé [Note universitaire](#)

Résumé

¹ L'affaire porte ici sur la question de la répartition de l'astreinte entre le requérant et l'État. Selon l'article L. 911-8 du code de justice administrative " *La juridiction peut décider qu'une part de l'astreinte ne sera pas versée au requérant. / Cette part est affectée au budget de l'Etat.* "

² L'article L. 911-6 du code de justice administrative dispose que : " *L'astreinte est provisoire ou définitive. Elle doit être considérée comme provisoire à moins que la juridiction n'ait précisé son caractère définitif. Elle est indépendante des dommages et intérêts.* " ; l'article L911-7 du même code : " *En cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive, la juridiction procède à la liquidation de l'astreinte qu'elle avait prononcée. / Sauf s'il est établi que l'inexécution de la décision provient d'un cas fortuit ou de force majeure, la juridiction ne peut modifier le taux de l'astreinte définitive lors de sa liquidation. / Elle peut modérer ou supprimer l'astreinte provisoire, même en cas d'inexécution constatée* " ; et l'article L. 911-8 du même code : " *La juridiction peut décider qu'une part de l'astreinte ne sera pas versée au requérant. / Cette part est affectée au budget de l'Etat.* " .

Note universitaire

Produit de l'astreinte : quand l'Etat se taille la part du Lion...

Xavier Mignot

Elève-magistrat

DOI : [10.35562/alyoda.8354](https://doi.org/10.35562/alyoda.8354)

- ¹ Par son arrêt *FNAUT c/ SNCF Réseau* ici commenté, la Cour administrative d'appel de Lyon a statué en seconde instance après une décision particulièrement audacieuse, voire sans précédent en jurisprudence, du Tribunal administratif de Lyon, qui ne pouvait manquer d'être frappée d'appel.
- ² Dans son jugement du 10 mai 2016, ce Tribunal, liquidant une astreinte contre SNCF Réseau à hauteur de 18.225 euros, n'en avait attribué qu'un euro à la requérante, le solde ayant été entièrement attribué à l'Etat, en application de l'[article L. 911-8 du Code de justice administrative](#) qui dispose : « *La juridiction peut décider qu'une part de l'astreinte ne sera pas versée au requérant. Cette part est affectée au budget de l'Etat.* »
- ³ On comprend que la Fédération nationale des usagers du transport (FNAUT) ait jugé cette répartition « *vexatoire* » et se soit sentie bien mal payée de ses efforts - le « pompon » étant que SNCF Réseau n'a, soutient-elle, « *pas payé l'euro auquel il a été condamné* » (!).
- ⁴ L'affaire avait commencé en 2012, lorsque la FNAUT avait fait annuler devant le TA de Lyon la décision prise par feu le Réseau ferré de France (RFF) de vendre une section de ligne ferroviaire à deux communautés de communes de la région. Le Tribunal avait alors enjoint à RFF de saisir le juge du contrat afin de faire constater la nullité de cette vente, dans un délai de trois mois et sous astreinte de 50 euros par jour de retard.
- ⁵ Début 2015, RFF devenu entre-temps SNCF Réseau n'avait toujours pas déféré à cette injonction. La FNAUT saisissait alors la juridiction administrative aux fins de voir être liquidée l'astreinte. Le TA faisait droit à cette demande et liquidait l'astreinte, mais n'en attribuait qu'un euro à la FNAUT. Celle-ci interjette appel du jugement et demande que lui soit attribuée l'intégralité du produit de l'astreinte. Appelant à titre incident, SNCF Réseau demande que la Cour supprime l'astreinte en raison des difficultés qu'il a eues à exécuter le jugement. Par son arrêt du 11 octobre 2018, la CAA de Lyon rejette l'appel incident et réforme le jugement entrepris en portant à 20 % du montant total de l'astreinte liquidée la part attribuée à la requérante.

⁶ L'arrêt invite à s'interroger tout à la fois sur la légalité (I) et sur l'opportunité (II) de la répartition inédite décidée par les premiers juges.

I. Légalité ?

⁷ Si la Cour juge applicable aux établissements de l'Etat les dispositions de l'article L.911-8 CJA prévoyant qu'une part de l'astreinte peut être affectée au budget de l'Etat (A), elle réforme, sans toutefois l'annuler, l'affectation quasi-léonine décidée par les premiers juges (B).

A. Applicabilité de l'article L.911-8 CJA aux établissements de l'Etat

⁸ C'est le premier enseignement de cet arrêt : le juge administratif peut affecter au budget de l'Etat une part de l'astreinte liquidée contre... un établissement de l'Etat. Sur ce point, la Cour fait sienne l'appréciation du Tribunal administratif de Lyon.

⁹ La requérante, elle, avait tenté d'en tirer un moyen sinon d'annulation, du moins de réformation. Sans surprise, elle soutenait qu'il était « *paradoxal* » de faire application de l'article L. 911-8 CJA contre SNCF Réseau, établissement de l'Etat, puisque cela revenait à ce que l'Etat se versât une astreinte à lui-même.

¹⁰ Il n'était pas malhabile de vouloir exploiter une faille il est vrai congénitale de cette disposition légale. On peut en effet craindre que l'astreinte ne perde très largement de sa force comminatoire contre l'Etat si elle peut être liquidée pour partie à son propre profit.

¹¹ La difficulté est sérieuse, au point que le Conseil constitutionnel, dans le cadre d'une QPC, s'est prononcé en 2015 sur la constitutionnalité de cette disposition (Décision n° 2014-455 QPC du 6 mars 2015, M. de M.). Elle l'a déclarée conforme à la Constitution, en grande partie sur des considérations décevantes qui, comme on l'a fait remarquer en doctrine, ne répondaient pas aux griefs soulevés (O. LE BOT, « L'Etat versera une astreinte à... l'Etat : conformité à la Constitution », *Constitutions* 2015. 256). Un argument seul pouvait emporter la conviction : « il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'Etat que le second alinéa de l'article L. 911-8 ne s'applique pas lorsque l'Etat est débiteur de l'astreinte décidée par une juridiction » (5^e considérant).

¹² Quoiqu'en réalité le Conseil d'Etat ne l'ait jamais érigée en principe (et que du reste l'application prétorienne d'une loi, phénomène radicalement extérieur à sa substance même, ne peut qu'être sans incidence sur la constitutionnalité de cette loi), sa pratique, il est vrai, est de ne pas appliquer l'article L.911-8 CJA quand l'astreinte a été

prononcée contre l'Etat (CE, 28 fév. 2001, Fédération française des masseurs kinésithérapeutes rééducateurs, n° 205476 et 209474, Tables p. 1148)

13

Cette jurisprudence devait-elle être étendue au cas où l'astreinte est prononcée contre l'un de ses établissements ? La réponse est moins évidente, car ces établissements jouissent d'une personnalité juridique et partant d'un patrimoine qui leur sont propres.

Comptablement, SNCF Réseau décaisse l'astreinte et réalise une perte sèche : sa trésorerie tout comme son résultat financier s'en trouvent nécessairement affectés. Mais faut-il se laisser abuser par la fiction de l'autonomie patrimoniale ? Dès lors qu'un établissement (EPA ou EPIC) est placé *sous la tutelle* d'une administration de l'Etat, il est en réalité *contrôlé* par l'Etat : c'est donc par rapport à l'Etat - détenteur véritable du pouvoir décisionnel - qu'il faut apprécier la force comminatoire de l'astreinte.

14

L'attitude même de SNCF Réseau en cette instance est édifiante : dans son mémoire en défense, l'établissement concluait au rejet de la requête, soutenant qu'il avait un budget propre et qu'ainsi le juge était fondé à affecter à celui de l'Etat une partie de l'astreinte, si celle-ci devait être liquidée. Mais alors, que gagnait-il à répondre aux conclusions adverses ? Que ne s'en tenait-il à son appel incident tendant à la suppression de l'astreinte ? Cette défense même trahit une communauté d'intérêts manifeste entre l'établissement et l'Etat, au secours duquel il s'empresse de voler avec zèle, démontrant par là même toute l'illusion autonomiste.

B. Part quasi-léonine de l'Etat : une dénaturation de la Loi ?

15

Le TA de Lyon, ayant jugé que l'article L. 911-8 CJA était applicable en la cause, avait décidé d'en faire une application maximaliste : liquidant l'astreinte à 18.225 euros, elle en avait attribué la quasi-totalité à l'Etat, n'en laissant qu'une miette (un euro) à la requérante.

16

Cette décision pouvait s'autoriser d'un arrêt du Conseil d'Etat qui avait affecté au budget de l'Etat non pas la quasi-totalité, mais *proprement la totalité* du produit de l'astreinte liquidée (CE, 10 avril 2009, n° 299549) . Il est toutefois difficile d'admettre que cet arrêt isolé et non publié, d'ailleurs rendu par la formation la moins solennelle qui soit (sous-section jugeant seule), ait définitivement tranché la question de droit agitée ici.

17

A la vérité, la rédaction de l'article L. 911-8 CJA ne laisse aucune place à l'interprétation : la juridiction peut décider qu'« *une part* » de l'astreinte ne sera pas versée au requérant... ce qui implique précisément le *partage* - même très inégal - de cette somme entre l'Etat et le requérant. Cela n'avait pas échappé au TA de Lyon : en

réservant un euro à la requérante, elle avait à l'évidence entendu respecter la lettre de l'article L.911-8 CJA, qui lui interdisait d'allouer la totalité à l'Etat.

18

Cet artifice était-il conforme au droit ? On peut en douter, sauf à consacrer en bien des domaines la dénaturation de la Loi au prétexte de la rigueur mathématique. En droit des sociétés, on enseigne depuis longtemps que la clause quasi-léonine exonérant un associé de la quasi-totalité des pertes, ou lui attribuant la quasi-totalité des profits, doit être assimilée à une clause proprement léonine pour l'application de l'article 1844-1 al. 2 du Code civil (AUBRY et RAU, *Cours de droit civil français*, t. IV, Litec, 4^e éd., 1871, n° 0377) . Le même raisonnement doit être suivi ici, sauf à vider de sa substance l'article L.911-8 du Code de justice administrative.

19

La CAA, dans l'arrêt commenté, a toutefois préféré réserver son jugement : sans se prononcer sur l'erreur de droit dénoncée par la requérante ni annuler la décision déférée, elle en désavoue les dispositions par la voie de la réformation, en portant à 20 % du total (soit 3.644 euros) la part de l'astreinte allouée à la requérante.

20

Le partage du « gâteau », lui, se fait sur des considérations obscures classiquement exprimées par une motivation générique et formulaire (« *dans les circonstances de l'espèce...* ») dont l'arrêt commenté fournit une illustration topique. Est-il possible de dégager toutefois un critère de répartition objectif ?

II. Opportunité ?

21

Si l'affectation d'une partie du produit de l'astreinte au budget de l'Etat réalise opportunément l'essence même de l'astreinte (A), le caractère hypertrophié de la part étatique ne peut toutefois se faire qu'au détriment de son effet utile (B).

A. L'attribution de l'astreinte à l'Etat : un garde-fou contre l'enrichissement sans cause

22

Le partage du produit de l'astreinte, aujourd'hui codifié à l'article L.911-8 CJA, est historiquement indissociable du mécanisme même de l'astreinte prononcée à l'encontre d'une personne morale de droit public. Lorsque le législateur a créé ce mécanisme en 1980 (Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980), il a immédiatement donné au juge la faculté de ne pas verser au requérant une part du produit de l'astreinte au moment où il la liquide (article 5 de ladite Loi) . Cette part était alors affectée au fonds d'équipement des collectivités locales, puis au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, qui devait bientôt le remplacer. L'article 51 de la Loi de

finances rectificative pour 2000, dont est issue la rédaction actuelle de l'article L. 911-8 CJA, lui a finalement substitué l'Etat, avec les difficultés d'ordre constitutionnel qu'on a vues.

23 En dépit de ces difficultés, le partage de l'astreinte, totalement inconnu des voies d'exécution civiles (art. L. 131-1 sqq. du CPCE), constitue certainement l'une des spécificités les plus remarquables de notre contentieux administratif, où se manifeste une parfaite compréhension de l'essence et du fonctionnement mêmes de l'astreinte.

24 La vertu incitative de l'astreinte repose en effet tout entière dans la crainte de l'appauvrissement : l'enrichissement d'autrui, son corollaire en droit positif, est une superfétation qui ne prend aucune part à sa force comminatoire. L'astreinte est une dette dont la face active - la créance - n'est qu'un déchet juridique parfaitement épiphénoménal. On pourrait d'ailleurs s'en passer : une *derelictio* pure, ou pour plus de sûreté une *destructio* radicale ordonnée par la juridiction - autrement dit une obligation de faire destructrice de valeur plutôt qu'une obligation de donner - suffirait à assurer pleinement l'efficacité de l'astreinte. Le système serait toutefois anti-économique : c'est la seule raison qui justifie de faire circuler la valeur plutôt que de la faire détruire.

25 Mais alors, à qui cette circulation doit-elle profiter ? Au requérant, intuitivement, car c'est bien lui qui subit l'inertie dont la juridiction, par construction, aura constaté l'illégalité. Mais c'est vouloir donner à l'astreinte une nature indemnitaire qu'elle n'a pas. Il n'est pas rare de voir le juge administratif céder à cette tentation dangereuse, dont sa motivation porte parfois la marque discrète. Il en est ainsi de cet arrêt du Conseil d'Etat qui, pour réduire le montant total de l'astreinte provisoire, retient à la décharge de l'Etat que les requérants « *n'ont pas saisi eux-mêmes la commission nationale d'aménagement foncier comme ils en avaient la possibilité* », puis décide, « *compte tenu des mêmes circonstances* », de ne leur allouer que 20 % du produit de l'astreinte (CE, 25 nov. 1998, n° 160215) . La théorie de la *faute de la victime* se trouve incongrûment translatée dans le domaine de l'astreinte.

26 La décision commentée pourrait encourir en miroir les mêmes critiques. Pour confirmer le refus des premiers juges de modérer l'astreinte, la CAA retient logiquement « *qu'il ne résulte pas de l'instruction qu'existaient des difficultés de nature à justifier* » le retard à exécuter, et retient dans la foulée qu'« *eu égard à ce qui vient d'être dit* », il y a lieu de rehausser à hauteur de 20 % la part de l'astreinte allouée à la requérante. La nouvelle répartition est donc décidée en considération de la mauvaise foi de la personne publique condamnée, alors même qu'un tel rehaussement ne *peut* avoir aucun effet punitif (la répartition étant sans incidence sur le *quantum*), et ne

doit avoir aucun caractère indemnitaire, sauf à redoubler l'action en plein contentieux (comp. CE, 10 avril 2009, préc., qui invoque expressément l'existence de cette action parallèle pour justifier de ne rien allouer au requérant).

²⁷ Tout le risque est donc de permettre l'enrichissement sans cause des administrés, voire de stimuler des procédures purement vénales qui pourraient facilement se développer sur le terreau du droit à communication des documents administratifs (art. L. 311-1 CRPA), fondement désormais classique des injonctions sous astreinte. Dans un système judiciaire qui n'admet plus l'*actio popularis* rémunérée, le contentieux susceptible de donner lieu à injonction sous astreinte forme l'espace vital résiduel d'une ambition sycophantique qui eut son heure de gloire et rongea jadis l'Athènes classique (pour une affaire où les deux parties s'accusent mutuellement de sycophantie, v. Isocrate, Contre Euthynous, 5-6).

²⁸ Puisqu'il faut menacer de prendre aux uns sans enrichir indûment les autres, la solution naturelle, face à ce vide, est d'y installer l'Etat - incarnation suprême de l'intérêt général - qu'on constitue créancier des astreintes, comme on l'a déjà, depuis longtemps, constitué créancier des successions en déshérence (art. 539 c. civ. et L.1122-1 CGPPP) .

²⁹ La logique, dès lors, voudrait qu'on attribuât la totalité de la somme à l'Etat : « gloutonnerie » qu'a censurée l'arrêt commenté, préservant ainsi l'effet utile de l'astreinte.

B. Le léonisme étatique, obstacle structurel à l'effet utile de l'astreinte

³⁰ Si, comme on l'a dit, l'identité du créancier de l'astreinte est nécessairement sans incidence sur sa force comminatoire (sauf si le créancier n'est autre que le débiteur lui-même, *supra* I-A), l'astreinte n'est cependant comminatoire que si l'on en redoute la liquidation prochaine.

³¹ Or l'astreinte ne se liquide pas toute seule. Si la juridiction peut théoriquement statuer d'office, c'est généralement le demandeur à l'injonction qui en sollicite la liquidation, par reprise et prolongement de l'instance antérieure ; et quelle est alors sa « carotte », si ce n'est l'espoir de s'enrichir ?

³² Ici, il faut en réalité distinguer deux situations possibles. Il se peut que la personne publique n'ait toujours pas exécuté : alors, l'administré demandera en même temps le prononcé d'une nouvelle astreinte. Dans ce cas, l'inexécution actuelle est en elle-même une incitation suffisante à solliciter la liquidation, aux mêmes motifs que la demande d'une nouvelle astreinte.

33 Bien souvent, néanmoins, la personne publique aura fini par exécuter - mais tardivement (p. ex. CE, 12 oct. 1998, n° 180380) . L'administré a obtenu satisfaction : qu'est-ce qui peut alors le motiver à demander la liquidation, avec le cas échéant les sujétions qu'implique une telle demande (rassembler les preuves de l'inexécution passée, rémunérer un avocat...), sinon l'appât du gain ?

34 Si les tribunaux devaient se déterminer à ne rien donner aux requérants que des miettes de l'astreinte, ceux-ci, avisés de cette jurisprudence, ne trouveraient aucun intérêt à demander la liquidation (sauf l'hypothétique satisfaction vengeresse que peut susciter l'infortune d'un ennemi) : au mieux, ils ne seraient que remboursés de leurs frais, soit un jeu à somme nulle ; au pire, en cas de rejet, ils y perdraient leur argent et leur énergie. L'astreinte n'inspirerait plus alors la moindre crainte aux personnes publiques, à leur tour avisées qu'on n'en demande presque jamais la liquidation.

35 Aussi, pour assurer sa propre efficace et partant sa propre survie, le système même de l'astreinte doit pouvoir satisfaire la cupidité des administrés, qui en sont les auxiliaires objectifs et indispensables.

36 Cela implique de réserver au requérant une part de l'astreinte qui puisse suffisamment l'inciter à en solliciter la liquidation. Après avoir partagé quelquefois l'astreinte à parts égales (CE, 6 janvier 1995, n° 144575, Lebon), le Palais-Royal, suivi par les tribunaux et les cours, alloue généralement au requérant, depuis la fin des années 90, entre 10 et 20 % de l'astreinte liquidée (CE, 22 nov. 2002, n° 163040) . Mais si le produit total de l'astreinte est peu élevé, le juge lui en allouera souvent une fraction plus importante, voire la totalité (CE, ord. réf., 06 juin 2018, n° 420506), sans quoi la part du requérant serait dérisoire et partant non incitative.

37 On ne saurait, en somme, déterminer *a priori* une répartition idéale. Il importe de trouver *in lite*, eu égard au montant total de l'astreinte, un juste équilibre permettant de limiter l'enrichissement des requérants tout en bannissant les sommes dont la vileté découragerait les demandes de liquidation, sans lesquelles l'astreinte ne serait plus qu'une menace théorique et ridicule. Les parts léonines ou quasi-léonines attribuées à l'Etat ne peuvent que saper toute l'économie du système : raison pour laquelle il faut pleinement approuver la Cour de Lyon d'avoir réformé sur ce point le jugement attaqué.