
Note de jurisprudence

LA SAISSABILITÉ DES BIENS ET DES FONDS DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

Note sous T.A., Meknès, 22 janvier 2020,
*Sté GATP c/ Académie Régionale de l'Éducation et de la Formation,
région Drâa-Tafilalet*

Michel ROUSSET
*Professeur émérite à la Faculté
de Droit de Grenoble*

Mohammed Amine BENABDALLAH (*)
*Professeur à la Faculté de Droit
de Rabat-Agdal*

Dans la loi de finances de l'année 2020, l'article 9 instaure l'insaisissabilité des biens et des fonds de l'État et des collectivités territoriales ainsi que de leurs groupements. Cet article va à l'encontre de l'idée élémentaire en droit qu'une décision de justice n'est rendue que pour être exécutée, sinon elle serait inutile. Aussi, si on a le souci d'exempter l'État et les collectivités territoriales et leurs groupements de toute saisine de leurs biens ou de leurs fonds, on doit en contrepartie instituer des mécanismes qui garantissent le respect de l'autorité de la chose jugée. Ceci s'impose d'autant plus que la Constitution de 2011 a consacré son titre VII à l'indépendance de la justice et aux droits des justiciables, en insistant dans son article 126 sur un principe tout à fait évident, sans lequel toute justice serait utopique, que les jugements définitifs s'imposent à tous, et que les autorités publiques doivent apporter l'assistance nécessaire lorsque celle-ci est requise pendant le procès, et qu'elles sont également tenues de prêter leur assistance à l'exécution des jugements. Des termes clairs qui rassurent et réconfortent tout citoyen qui aspire à la sécurité juridique.

A partir de la position du problème (I) et des raisons qui ont dû inspirer l'article 9 (II), on verra comment le juge administratif de Meknès a interprété la loi (III), pour conclure par la nécessité d'une intervention du législateur garantissant l'exécution des décisions de justice par l'administration (IV).

(*) <http://aminebenabdallah.hautetfort.com>

- I -

On ne répétera jamais assez que l'article 9 en question remet en cause l'autorité de la chose jugée dès lors que les juges ne pourront plus utiliser les moyens du code de procédure civile pour contraindre les autorités publiques refusant d'exécuter les décisions qui les condamnent, entendu que parmi ces moyens, et dans certaines conditions, figure la saisie des biens de la collectivité récalcitrante que le juge jusqu'alors pouvait prononcer (1).

Sans doute le législateur a-t-il prévu dans ce même article une procédure permettant l'acquittement des sommes dont le paiement est ordonné par un jugement définitif ; mais la question reste posée de savoir ce qu'il adviendra de ce paiement si l'administration persiste – et elle le fait souvent – dans son refus d'honorer sa dette dès lors que le juge ne peut plus procéder à la saisie des sommes en jeu.

Nul ne contestera que, outre le fait que les biens du domaine public des collectivités publiques sont inaliénables, insaisissables et imprescriptibles, il est parfaitement établi qu'aucune saisie ne saurait s'exercer sur les biens essentiels aux fonctionnements des services publics. Le principe de continuité est tout aussi important pour la société que le respect de l'autorité de la chose jugée. Mais, en dehors de ces limites, restent les biens du domaine privé, même si cela fait discussion, et surtout ce qu'un magistrat éclairé avait qualifié de « *facultés mobilières* » d'un établissement public, c'est-à-dire ses comptes bancaires (2).

En effet, les sommes d'argent dont disposent les collectivités publiques ne sont pas en elles-mêmes immédiatement indispensables au fonctionnement des services publics. Le juge, en ordonnant la saisie-arrêt des sommes nécessaires au paiement de l'indemnité prononcée par un jugement définitif, peut ainsi faire respecter l'autorité de la chose jugée et, dans le même temps, le droit du requérant bénéficiaire du jugement à être indemnisé. Et, tout au long des dernières décennies, le juge administratif a utilisé les instruments que mettait à sa disposition le code de procédure civile applicable devant lui pour faire respecter les jugements rendus contre les personnes publiques (3).

Et, c'est précisément ce pouvoir du juge qui est aujourd'hui remis en question par le vote de l'article 9 de la loi de finances pour 2020 alors que le principe du respect de l'autorité de

(1) M. Rousset, Exécution des décisions de justice : L'Etat est-il au dessus des lois ? Challenge.ma-15-21 novembre 2019 ; M.A. Benabdallah, L'article 9 du projet de loi de finances ne doit pas voyager seul ! L'Economiste du 22 novembre 2019, pp. 20-21 ; Quelle vie après l'article 9 ? L'Economiste du 19 décembre 2019, pp. 20-21.

(2) Trib. Première instance, Rabat, 16 décembre 1985, *Comagri c/ H. Bonin*, RMD n° 4, 1986, p. 234, note H. Ouazzani Chahdi, p. 183 ; T.A., Rabat, Ordonnance n° 162, 24 septembre 1997, *El Ansri c/ ORMVA du Loukos*, REMALD n° 23, 1998, p. 171, note M. Antari.

(3) M. Rousset et M.A. Benabdallah, La saisie des biens des collectivités et organismes publics pour inexécution des décisions de justice Note sous C.S.A., 7 novembre 2002, *O.N.C.F. c/ A.L. et Consorts*, REMALD, 2006, n° 69, p. 73.

la chose jugée avait été proclamé solennellement par la Cour suprême dans le fameux arrêt Guerra du 9 juillet 1959 en des termes qu'il convient de rappeler : « *La méconnaissance de ce principe constitue, sauf circonstances tout à fait exceptionnelles, un excès de pouvoir pour violation des lois fondamentales d'organisation et de procédure judiciaires au respect desquelles l'ordre public est au premier chef attaché* ».

Depuis lors, ce problème de l'exécution des jugements a fait couler beaucoup d'encre sans que l'on soit parvenu à des solutions pérennes faute d'une loi réglementant l'ensemble de la question (4). Car, en définitive, le vote de l'article 9 de la loi de finances ne règle pas la question ; il en nie l'existence.

– II –

Le vote de cet article de la loi de finances a dû sans doute se fonder sur les anomalies de la vie judiciaire et de la vie administrative que certains ont évoquées et dont on peut trouver un bel exemple à la lecture du dernier bilan de l'Agence Judiciaire du Royaume.

L'Agence a réussi à réduire de 43 % le montant des sommes résultant des jugements et décisions judiciaires prononcés en 2018 contre l'Etat, soit 4,1 milliards de dirhams au lieu de 7,3 milliards initialement prévus. Devant un tel écart, on peut se poser la question du bien-fondé de ces décisions et jugements atteignant de telles sommes, mais aussi de la méthode utilisée par l'Agence judiciaire pour parvenir à réduire ce montant dans de telles proportions : 43 % (5).

La raison peut également résider dans le fait que souvent les juges prononcent des condamnations pécuniaires contre l'administration au paiement de sommes extrêmement élevées qui la conduisent à ne pas se soumettre au point de mener à la saisie de ses fonds ou biens. Et, c'est face à sa récalcitrance ou son mauvais vouloir que le juge se trouve acculé à prononcer la saisie. Ceci est certes fort regrettable, mais il invite à s'interroger non seulement sur le problème en tant que tel, mais sur ses racines.

Dans plusieurs cas, en effet, ces condamnations sont prononcées pour réprimer une voie de fait immobilière ou une expropriation par l'administration sans qu'elle ne dispose des fonds nécessaires pour le faire. Dans les deux situations, l'administration est fautive ; et le juge, en charge de la protection des droits et libertés des personnes et des groupes (article 117 de la Constitution), a obligatoirement le devoir d'exercer sa fonction. Si alors la condamnation

(4) On pourra se reporter notamment à : M. Rousset, Le juge administratif marocain et l'exécution des décisions de justice prononcées à l'encontre de l'administration, *Revue Juridique et politique, Indépendance et Coopération*, n° 2, 1999, p. 197 ; M. Rousset et M.A. Benabdallah, La saisie des biens des collectivités et organismes publics pour inexécution des décisions de justice, note sous CSA, 7 novembre 2002, *ONCF c/ A.L. et consorts*, REMALD n° 69, 2006, p. 73.

(5) Information rapportée par l'hebdomadaire *Challenge* des 10-16 janvier 2020, p. 220.

paraît exagérée, il faut d'abord demander à l'administration de ne plus commettre de voie de fait et de ne plus exproprier sans s'assurer qu'elle dispose des fonds nécessaires.

Quoi qu'il en soit, il faut dire que ces anomalies ne justifient guère l'atteinte à un principe aussi fondamental que celui du respect de l'autorité de la chose jugée. En attendant une improbable saisine de la Cour constitutionnelle, il est réconfortant de constater que les magistrats ne sont pas prêts à baisser les bras. La preuve vient d'en être fournie par la décision du président du Tribunal administratif de Meknès qui a donné satisfaction à une requérante, la société GATP, demandant le versement d'une somme à laquelle avait été condamnée l'Académie régionale de l'Education et de la Formation de la région Drâa-Tafilalet, établissement public administratif, qui refusait d'obtempérer.

– III –

Le juge administratif constate que l'article 9 invoqué en défense par le défendeur n'interdit la saisie des biens qu'en ce qui concerne l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, et qu'il n'est nullement question des établissements publics qui sont sans doute des personnes publiques, mais qui ne figurent pas dans la liste établie par le législateur. La liste est donc limitative et ne peut être interprétée que de façon restrictive. Pour le juge, cette interprétation se justifie d'autant plus qu'elle permet de donner son plein et entier effet à l'autorité de la chose jugée de la décision condamnant l'Agence Régionale de l'Education et de la Formation.

Ceci n'est pas pour surprendre car, en fait, il n'a fait, ni plus ni moins, que de se conformer à la volonté du législateur. Il ne peut pas aller au-delà de son intention. L'expression « établissement public » existe bel et bien dans le langage juridique et, si le législateur ne l'a pas employée dans son article 9, nul n'a le droit, et encore moins le juge, de l'ajouter en se substituant à lui.

On reconnaîtra que, ce faisant, le juge administratif de Meknès n'a fait que se conformer à la jurisprudence de la Cour suprême. Souvenons-nous de l'arrêt William Wall par lequel, la haute juridiction avait considéré que même si l'article premier du dahir du 19 février 1960 précisait qu'en vérifiant le titre ou le diplôme, le Secrétaire général du Gouvernement statuerait sans recours, cette formule ne pouvait être considérée comme excluant le recours pour excès de pouvoir, sauf dans le cas où celui-ci serait expressément écarté par une disposition législative.

La Cour suprême avait en effet estimé que *« l'expression dont a usé le législateur ne peut être interprétée, en l'absence d'une volonté clairement manifestée par lui, comme excluant la possibilité de former contre de telles décisions un recours en annulation pour excès de pouvoir devant la Cour suprême, recours ouvert contre tout acte émanant*

d'une autorité administrative, et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité (6) ». Dans le domaine juridique, les mots sont des outils de travail auxquels on ne peut valablement donner une signification différente de celle qu'ils recèlent. L'établissement public n'ayant pas été cité dans l'article 9, le juge ne pouvait l'y inclure comme s'il l'avait été.

Il faut donc saluer ce qui vient d'être jugé à Meknès et qui pourra s'appliquer à tous les établissements publics quelle que soit leur nature administrative ou industrielle et commerciale, dès lors, évidemment, que la saisie de ces biens ne fait pas obstacle au bon fonctionnement du service public qui leur est confié. Car, en tout état de cause, le juge administratif dans l'exercice de sa fonction naturelle, qui est sa raison d'être, de prendre en compte les besoins du service en conciliant l'intérêt général avec les droits des particuliers, doit avant toute chose s'assurer que la saisie à prononcer ne va pas paralyser le fonctionnement du service public.

– IV –

Mais cette affaire montre une fois encore la nécessité de l'intervention du législateur pour mettre en place les moyens de contraindre l'administration à exécuter les décisions de justice et non pas pour les supprimer.

A cet égard, l'expérience française, qui d'ailleurs s'est inspirée de plusieurs autres pays, nous semble tout à fait instructive.

Jusqu'à une date relativement récente le refus de l'administration d'exécuter les décisions de justice était pratiquement imparable au prétexte fallacieux qu'il n'était pas possible de mettre en œuvre contre l'Etat une force contraignante puisque lui seul possédait le pouvoir de contrainte. Mais le caractère de moins en moins acceptable de voir l'Etat se dérober devant l'obligation fondamentale de respecter les décisions de justice, a conduit le législateur à mettre en place diverses procédures pour surmonter le mauvais vouloir de l'administration. C'est ainsi qu'il a été décidé dans le cas le plus simple, tel celui de l'affaire dont a eu à connaître le Tribunal administratif de Meknès, que si dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision exécutoire l'exécution n'avait pas eu lieu, le bénéficiaire du jugement pourrait obtenir du comptable public le paiement de la somme prononcée sur présentation du jugement condamnant l'Etat. S'agissant des personnes publiques autres que l'Etat, collectivités locales, établissements publics etc. la même procédure a été créée. Le bénéficiaire du jugement doit s'adresser alors à l'autorité

(6) C.S.A., 18 février 1963, *William Wall*, R. p. 126.

de tutelle qui, en l'absence d'ordonnancement et de paiement dans le délai de deux mois, peut procéder au mandatement d'office après mise en demeure.

D'autres mécanismes ont également été imaginés pour répondre aux difficultés d'exécution en présence de décisions par lesquelles le juge renvoie le requérant devant l'administration pour déterminer le montant de la somme due, ou bien encore s'il s'agit d'exécuter un jugement d'annulation sur recours pour excès de pouvoir.

Dans un premier temps, pour répondre à ces diverses situations, la loi a permis au requérant de saisir le Conseil d'Etat pour obtenir le prononcé d'une astreinte pour inexécution, c'est-à-dire une indemnité dont le montant dépend du nombre de jours de retard dans l'exécution de la décision. En outre, depuis 1995, le Conseil d'Etat s'est vu reconnaître le pouvoir d'adresser des injonctions à l'administration en vue de l'exécution de la chose jugée. A cet effet, il lui indique les moyens de faire produire tous ses effets à la décision rendue. On a pu dire que cette réforme traduisait la fin d'un tabou en vertu duquel le juge ne pouvait contraindre l'Etat. Enfin, sans entrer dans les détails de la nouvelle réglementation, il faut savoir aussi que, depuis 1999, les juridictions administratives de premier degré et d'appel ont également reçu ce pouvoir d'injonction en vue de permettre l'exécution de leurs jugements et arrêts. En outre, et dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, ces juridictions peuvent renvoyer au Conseil d'Etat une demande d'exécution. C'est alors à ce dernier qu'incombera la détermination des moyens d'y parvenir dans le délai fixé et au besoin sous astreinte, sauf s'il estime qu'il n'y a pas lieu d'ordonner de telles mesures parce que la demande ne lui paraît pas fondée.

Ces réformes législatives ont ainsi permis aux juridictions administratives françaises de faire reculer de façon significative, à défaut de le faire disparaître complètement, l'irritant problème de l'inexécution de la chose jugée. La considération du droit comparé pourrait peut-être inspirer le législateur qui a introduit l'article 9 dans la loi de finances 2020 sans se soucier d'apporter au problème de l'inexécution des décisions de justice par l'administration des solutions plus conformes à ce que doit être un Etat respectueux du principe de légalité, fondement de l'ordre constitutionnel.

*

* *

T.A., Meknès, 22 janvier 2020,
Société GATP c/ Académie régionale de l'Education et de la Formation,
région Drâa-Tafilalet

« Attendu que la partie défenderesse objet de la saisie objecte que la demande de la partie requérante est en contradiction avec l'article 9 de loi de finances 2020 qui interdit toute saisie des biens de l'Etat et des collectivités territoriales ;

Toutefois, attendu que le législateur en interdisant la saisie par l'article 9 de la loi de finances 2020, l'a limité seulement aux biens de l'Etat et des collectivités territoriales et leurs groupements sans y intégrer les établissements publics dont relève l'établissement concerné par le présent litige, ce qui rend l'objection sans fondement ;

Ordre de saisie et ordre adressé au percepteur de livrer le montant dû à la Société GATP ».