

La consécration par la Cour suprême de l'astreinte contre l'administration

Note sous C.S.A. 25 mai 2005, *Héritiers Zineb Mansour*
et C.S.A. 9 novembre 2005, *Commune rurale d'Isly*

Michel ROUSSET
Professeur Emérite
Faculté de droit de Grenoble

Mohammed Amine BENABDALLAH (*)
Professeur à l'Université Mohammed V
Rabat-Souissi

Plus que tout autre problème, celui de l'inexécution des décisions de justice par l'administration constitue l'entrave à l'effectivité de la justice. Il y a même une certaine gêne d'avoir à en parler alors que c'est un sujet qui ne devrait absolument pas être débattu dans un Etat de droit. L'exécution des décisions de justice doit couler de source ! N'est-ce pas le ministre de la Justice qui déclarait il y a déjà quelques années que « *Si un jugement rendu n'est pas exécuté, il n'a plus aucune signification* » ajoutant que « *En un mot, il faut que l'Etat et les institutions donnent l'exemple et démontrent qu'ils respectent la justice du pays* » ⁽¹⁾ ? N'est-on pas à la limite de l'insolence juridique lorsqu'on adopte une position neutre, et finalement approbatrice, face à une situation où l'administration peut parfaitement ignorer le contenu d'un jugement ou d'un arrêt ?

Pour tout dire, les cas d'inexécution ne sont pas si peu nombreux ⁽²⁾ pour que l'on n'attire pas l'attention sur le phénomène ! Et, abstraction faite de son étendue, on peut avancer que l'idée ou la possibilité même que l'administration puisse se prévaloir d'un certain privilège de s'affranchir de l'exécution d'une décision de justice est en soi des plus désobligeantes et découragerait plus d'un justiciable qui sait qu'après moult efforts dans les arcanes des procédures, il devra s'en remettre au bon vouloir d'une administration très peu réceptive à la décision de justice qui la concerne. Ne minimisons donc pas le problème et, même au risque de se répéter, parlons-en pour en venir à bout ou tout au moins en réduire l'étendue !

En parler est d'autant plus opportun que dans le courant de l'année 2005, la Cour suprême a rendu deux arrêts dans lesquels elle revient sur une position qu'elle avait adoptée à propos de l'astreinte contre l'autorité personnellement responsable de l'inexécution d'une décision de justice à l'encontre de l'administration ⁽³⁾. Dans les lignes qui suivent, on voudrait mettre en évidence ce retour et formuler le souhait que le respect par les pouvoirs publics de l'autorité de la chose jugée qui est au cœur des

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

¹ La gazette du Maroc, 17 février 2003, p. 6 et 7.

² D'après un document de la direction des affaires civiles, service des affaires administratives, du ministère de la Justice, de 1994 à 2003, sur 7378 jugements rendus par les sept tribunaux administratifs, seulement 5576 ont été exécutés, ce qui laisse tout de même 1802 jugements en attente d'exécution.

³ M. Rousset et M. A. Benabdallah, Du privilège de l'administration de ne pas respecter l'autorité de la chose jugée, Note sous C.S.A 11 mars 1999, *Commune rurale de Tounfit c/ Mohammed Attaoui* REMALD n° 31, 2000, p. 127 ; M. Antari, La censure de l'astreinte à titre personnel par la Chambre administrative : Serait-ce la fin d'un espoir ? Note sous C.S.A 11 mars 1999, *Commune rurale de Tounfit c/ Mohammed Attaoui*, REMALD n° 31, 2000, p. 137.

principes fondamentaux de l'Etat de droit, soit entouré de garanties beaucoup plus importantes.

*

* *

On se souvient que dans un arrêt du 11 mars 1999, *Commune rurale de Tounfit c/ Mohammed Attaoui*, la Cour suprême avait annulé un jugement prononçant une astreinte contre un président du Conseil communal qui avait opposé un refus à l'exécution d'un jugement. Bien plus, ne se contentant pas de l'annulation de l'espèce, elle alla au-delà en déclarant que : « *Attendu que si la commune rurale dont l'acte révoquant le requérant a été annulé, s'est refusée à l'exécution du jugement cité en dépit du fait que l'intéressé ait pris des mesures procédurales tendant à l'obliger à exécuter, il n'est pas possible de l'obliger à exécuter par la voie de l'astreinte tant que la juridiction administrative s'est bornée à annuler son acte en le considérant entaché d'excès de pouvoir ; il reste à l'intéressé le droit de recourir à la justice administrative, et après présentation du procès verbal constatant le refus d'exécution, de demander réparation du préjudice résultant du comportement relatif aux activités des personnes de droit public susceptibles de préjudicier aux intérêts privés* » ⁽⁴⁾. Ce faisant, elle revint sur sa jurisprudence du 25 septembre 1997, *Agent judiciaire c/ Héritiers El Achiri* ⁽⁵⁾, par laquelle elle avait confirmé le jugement du Tribunal administratif de Rabat prononçant une condamnation sous astreinte de l'administration pour l'obliger à exécuter le jugement rendu contre elle ⁽⁶⁾.

L'arrêt du 11 mars 1999, *Commune rurale de Tounfit c/ Mohammed Attaoui* n'était pas pour arranger les choses ; bien au contraire, il les compliquait en réduisant à néant toutes les avancées que plusieurs juges enregistraient en faveur du développement de la justice administrative.

En effet, outre que le nombre des recours au juge administratif a évolué de manière quasi spectaculaire au regard de ce que l'on pouvait raisonnablement espérer avec l'entrée en fonction des tribunaux administratifs en 1994 ⁽⁷⁾, les progrès en matière de contrôle des pouvoirs de l'administration ont été extrêmement édifiants. Ceci a concerné notamment le pouvoir discrétionnaire dont l'étendue s'est fortement réduite en matières disciplinaire, de mutation des fonctionnaires et de bien d'autres domaines. Bref, des percées importantes ont été réalisées par les différents tribunaux et dans plusieurs cas la Cour suprême a approuvé des positions que naguère elle rejetait ⁽⁸⁾ avec détermination. Mais tout le problème est justement là ! Quelle utilité pour tous ces progrès si, en fin de

⁴ C.S.A. 11 mars 1999, *Commune rurale de Tounfit c/ Mohammed Attaoui*,

⁵ C.S.A. 25 septembre 1997, *L'agent judiciaire du Royaume c/ Héritiers El Achiri*, REMALD n° 23, p. 139

⁶ T.A. Rabat, 6 mars 1997, *Héritiers El Achiri*, REMALD n° 20-21, 1998, p. 246.

⁷ Le contentieux administratif marocain : Dix ans d'évolution, REMALD n° 54 -55, 2004, p. 7 et suiv.

⁸ C.S.A., 18 mai 1984, *Abdeslam El Amari c/ Ministre des P. et T.* R.M.D. n° 5, 1986, p. 261 ; C.S.A., 22 novembre 1986, *M.B.*, Jurisprudence de la Cour suprême n° 40, p. 212 et RMD n° 16, 1988, p. 36.

compte, l'administration se trouve forte du privilège de pouvoir tourner le dos à un jugement ou même un arrêt dont la solution lui déplait ?

A cette question, les deux arrêts, ci-dessous reproduits, apportent un début de solution.

Dans les deux affaires jugées par la haute juridiction, les requérants se trouvaient devant le refus de la part de l'autorité administrative; il s'agissait d'une administration centrale, le ministère de l'Equipement dans la première affaire, et d'une collectivité locale dans la seconde, ce qui montre que la désinvolture à l'égard de la justice est également partagée entre les autorités nationales et les autorités locales.

La première affaire concernait le ministère de l'Equipement qui avait été condamné au versement d'une indemnité d'expropriation dont il n'avait versé qu'une partie aux requérants ; il refusait de verser le solde dont il estimait malgré la décision du juge qu'il excédait le montant qu'il avait lui même évalué en fondant par ailleurs son refus sur l'insuffisance des crédits disponibles.

La Cour suprême constate alors que le montant de l'indemnité a été fixé par un arrêt définitif qui a autorité de la chose jugée et que le refus d'exécuter attesté par un procès verbal ne repose sur aucune excuse valable : "*Attendu que l'Etat doit s'acquitter de ses créances et que le manque des crédits nécessaires comme il ressort du procès verbal de refus, ne constitue pas une excuse*".

On peut d'ailleurs ajouter que si les crédits nécessaires étaient épuisés au titre de l'exercice au cours duquel la créance devait être honorée, le montant des sommes représentatives de l'indemnité due devaient être en priorité inscrites dans les crédits de l'exercice suivant ce qui ne semble pas avoir été le cas en l'espèce ; le jugement du tribunal administratif remontait en effet au 17 juillet 2001 et avait été confirmé en appel le 28 mars 2002; l'administration aurait donc pu honorer sa dette au cours de l'exercice 2003 ce qu'elle n'a pas fait manifestant ainsi le peu de considération qu'elle consacrait à l'autorité de la décision de la Cour suprême.

Devant le refus, les requérants s'adressent au juge des référés pour obtenir la condamnation de l'administration sous astreinte de 1000 dirhams par jour de retard, le Tribunal de Rabat n'a pas pensé pouvoir faire droit à cette demande et a rejeté leur requête; c'est de ce rejet que les requérants ont fait appel devant la Cour suprême qui leur a donné raison en condamnant le ministère de l'équipement à une astreinte de 200 dirhams par jour de retard dans l'exécution du jugement de ce même tribunal de Rabat qui avait fixé le montant de l'indemnité d'expropriation mais n'avait pas cru pouvoir prononcer une astreinte contre le ministre de l'Equipement .

Dans la deuxième affaire, où le cas est encore plus pendable dans la mesure où la commune occupait sans droit ni titre la propriété du requérant, ce qui aurait pu d'ailleurs apparaître comme une voie de fait, la commune oppose un refus à la demande du propriétaire d'évacuer le terrain en cause; c'est pourquoi ce dernier demande au tribunal administratif d'ordonner à la commune l'évacuation sous astreinte de cette propriété indûment occupée; mais la commune persiste dans son refus et fait appel du jugement du tribunal administratif prononçant l'astreinte.

La Cour suprême dans une décision particulièrement argumentée rejette l'appel et confirme la décision du tribunal administratif dont elle constate qu'il a fixé l'astreinte après s'être assuré du refus de la commune d'exécuter le jugement du 15 juillet 2003 ayant autorité de la chose jugée, refus constaté par un procès verbal du 4 mars 2004.

Dans ces deux affaires, il convient de relever deux faits regrettables:

Tout d'abord la durée des litiges : quatre années dans le premier cas et près de deux ans et demi dans le second.

Ensuite, le coût pour la société de l'obstination des représentants de l'autorité publique à ne pas vouloir exécuter des décisions de justice dans des cas où il est manifeste que l'administration est en défaut : deux jugements de première instance et une décision rendue sur recours en référé frappés d'appel et donc deux décisions de la Cour suprême ont été nécessaires pour régler ces litiges.

Qu'il nous soit cependant permis de penser que ce ne sera pas en pure perte vu que désormais les autorités administratives ne pourront plus s'abriter derrière des arguments fallacieux pour tenter de se soustraire à l'obligation de respecter l'autorité de la chose jugée. La deuxième décision de la haute juridiction est à cet égard particulièrement claire. Rien dans la loi n° 41-90 instituant les tribunaux administratifs n'interdit au juge administratif de connaître d'une action enjoignant à l'administration d'exécuter un jugement devenu définitif au besoin sous astreinte si le requérant le demande.

Le principe de séparation des pouvoirs ne permet sans doute pas au juge de se substituer à l'autorité administrative pour prendre des décisions qui relèvent de sa compétence; mais il ne lui interdit certainement pas de lui enjoindre une action qui est seule de nature à permettre le respect de la chose jugée.

La loi n° 41-90 dans son article 7 a expressément prévu que les dispositions du code de procédure civile s'appliquent devant la juridiction administrative, ce qui comprend l'article 448 de ce code qui donne au juge la possibilité de prononcer l'astreinte comme moyen d'obliger la partie condamnée à exécuter la décision de justice.

Enfin la haute juridiction explique clairement qu'il n'est pas pertinent d'invoquer sa décision du 11 mars 1999 qui refusait précisément le prononcé de l'astreinte contre l'administration car depuis lors la jurisprudence a changé notamment avec sa décision précitée du 25 mai 2005. Ce faisant, elle a confirmé la voie dans laquelle elle s'est orientée à propos de la possibilité que le juge se reconnaisse de prononcer la saisie de sommes d'argent appartenant à un organisme public pour donner son plein et entier effet à un jugement le condamnant à verser une indemnité ⁽⁹⁾.

⁹ 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, *ONCF c/ A.L. et Consorts*, REMALD n° 69, 2006, p. 73.

*

* *

Il reste tout de même une question pendante: le refus d'exécuter est dans tous les cas inacceptable et il est hautement satisfaisant que la Cour suprême se soit désormais ralliée aux conséquences que cela impliquait en acceptant de contraindre l'autorité administrative par la voie de l'astreinte à respecter l'autorité de la chose jugée.

Mais est-il admissible que ce soit le budget de la collectivité, c'est-à-dire le contribuable, qui fasse les frais de l'obstination de l'agent public qui a refusé de faire droit à la demande légitime du requérant ?

Poser la question c'est déjà y répondre ; mais en l'état actuel du droit de la fonction publique et de la responsabilité des agents seule une action récursoire de l'administration permettrait au supérieur hiérarchique de faire supporter à l'auteur du refus tout ou partie du préjudice causé à l'administration du fait de sa faute et de l'astreinte qui en est la conséquence.

Ne conviendrait-il pas donc de réfléchir sérieusement, à la lumière du droit comparé, à une solution radicale où l'on n'aurait plus à se livrer à une gymnastique aussi périlleuse qu'incertaine ? Là où le problème de l'inexécution des décisions de justice contre l'administration existe, on lui a trouvé une solution appropriée ⁽¹⁰⁾. Tant qu'il n'y a pas un moyen, et on ne le répétera jamais trop, où la responsabilité personnelle est directement concernée pour motif d'inexécution, l'astreinte contre l'administration demeurera limitée pour ne pas dire vaine.

Récemment, par un jugement du 22 mars 2006 ⁽¹¹⁾, le Tribunal administratif de Rabat est revenu à la charge en prononçant une astreinte contre un conseil communal en la personne de son président. Reste à savoir si, en cas d'appel, son jugement pourra bénéficier de la confirmation de la Cour suprême ? Si tel ne pourrait pas être le cas, l'intervention du législateur sera nécessaire et il lui reviendra de choisir ce qui lui paraît cadrer le plus avec l'esprit de l'Etat de droit tout en ayant présent à l'esprit que l'astreinte personnelle en matière d'inexécution de décisions de justice est une de ces institutions qu'il faut mettre en place pour n'avoir pas à s'en servir ! Il suffira de l'appliquer une ou deux fois et l'effet sera déterminant.

Quoi qu'il en soit, les deux décisions de la Cour suprême méritent un accueil de grande satisfaction dans la mesure où la haute juridiction ressuscite l'astreinte contre l'administration après l'avoir écartée dans son arrêt du 11 mars 1999, *Commune rurale de Tounfit c/ Mohammed Attaoui* alors que deux ans auparavant elle l'avait approuvée dans celui du 25 septembre 1997, *Agent judiciaire c/ Héritiers El Achiri*. N'est-ce pas un retour plein de signification qui constitue, nous semble-t-il, une invite au législateur à s'aligner sur ce qui se fait ici et là de par le monde, là où les jugements et arrêts se

¹⁰ M.A. Benabdallah, Justice administrative et inexécution des décisions de justice, REMALD n° 25, 1998, p. 9 et suiv. ; A. Sayegh, L'astreinte comme moyen d'exécution des décisions juridictionnelles en matière administrative, REMALD, Manuels et travaux universitaires, 2004, n° 55, en langue arabe.

¹¹ T.A., Rabat, 22 mars 2006, *Frikh Belhacen*, REMALD n° 69, 2006, p. 160.

traduisent réellement dans les faits, là où l'on est conscient qu'une décision de justice n'a d'existence que si elle est exécutée !

*

* *

C.S.A. 25 mai 2005, Héritiers Zineb Mansour

« ...

Attendu qu'il est établi de par les pièces du dossier et la reconnaissance de la partie défenderesse d'après ce qui est transcrit dans le procès-verbal de refus d'exécution que l'administration s'est acquittée du montant proposé de réparation et qu'elle est encore redevable de la différence entre ce qui est proposé par elle et ce qui a été prononcé dans le jugement.

Attendu que l'exécution d'une partie sans l'autre est considérée comme une inexécution, ce qui habilite l'intervention de la justice pour imposer une astreinte tant que le but des jugements est d'arriver à leur exécution dans toutes leurs dispositions et que le refus de s'acquitter d'un montant rentre dans le volet du refus de faire un acte et que chacun des deux cas va dans le même sens qui est le refus d'exécution.

Attendu que l'Etat doit s'acquitter de ses créances et que le manque des crédits nécessaires, comme il ressort du procès-verbal de refus, ne constitue pas une excuse.

Attendu que tant qu'il existe un arrêt définitif ayant autorité de la chose jugée qui est l'arrêt n° 389 de la Chambre administrative en date du 28 mars 2002, dossier n° 1921/ 2001 et un procès verbal de refus d'exécuter (..)

Attendu que sur la base de ce qui précède l'astreinte est fixée à 200 DH pour chaque jour de retard.

Par ces motifs

Quant au fond :

Annule l'ordonnance objet de l'appel et par évocation, contre ministère de l'Equipement, fixe le montant de l'astreinte à 200 DH par jour de retard d'exécuter le jugement du Tribunal administratif de Rabat n° 627 du 17 juillet 2001, dossier n° 917/99 confirmé en appel par décision n° 389 en date du 28 mars 2002, dossier n° 1921/2001 ».

« ...

Attendu qu'il est établi de par les pièces du dossier et la reconnaissance de la partie défenderesse d'après ce qui est transcrit dans le procès-verbal de refus d'exécution

que l'administration s'est acquittée du montant proposé de réparation et qu'elle est encore redevable de la différence entre ce qui est proposé par elle et ce qui a été prononcé dans le jugement.

Attendu que l'exécution d'une partie sans l'autre est considérée comme une inexécution, ce qui habilite l'intervention de la justice pour imposer une astreinte tant que le but des jugements est d'arriver à leur exécution dans toutes leurs dispositions et que le refus de s'acquitter d'un montant rentre dans le volet du refus de faire un acte et que chacun des deux cas va dans le même sens qui est le refus d'exécution.

Attendu que l'Etat doit s'acquitter de ses créances et que le manque des crédits nécessaires, comme il ressort du procès-verbal de refus, ne constitue pas une excuse.

Attendu que tant qu'il existe un arrêt définitif ayant autorité de la chose jugée qui est l'arrêt n° 389 de la Chambre administrative en date du 28 mars 2002, dossier n° 1921/ 2001 et un procès verbal de refus d'exécuter (..)

Attendu que sur la base de ce qui précède l'astreinte est fixée à 200 DH pour chaque jour de retard.

Par ces motifs

Quant au fond :

Annule l'ordonnance objet de l'appel et par évocation, contre le ministère de l'Equipement, fixe le montant de l'astreinte à 200 DH par jour de retard d'exécuter le jugement du Tribunal administratif de Rabat n° 627 du 17 juillet 2001, dossier n° 917/99 confirmé en appel par décision n° 389 en date du 28 mars 2002, dossier n° 1921/2001 ».

C.S.A. 9 novembre 2005, Commune rurale d'Isly

(...)

Sur les motifs de l'appel,

Considérant que la commune reproche à l'ordonnance en ce qui concerne les premier et second motifs de manquer de motivation et d'avoir enfreint l'article 8 de la loi 41-90 instituant les tribunaux administratifs puisque le tribunal a prononcé la fixation de l'astreinte dans l'ordonnance citée à partir de la date du refus, le 4 mars 2004 et que la doctrine rejette la condamnation du service public à une astreinte, que le tribunal administratif n'a pas le droit de la prononcer et que la jurisprudence de la Cour suprême dans son arrêt en date du 11 mars 1999 sous le n° 235 n'a pas permis la condamnation à l'astreinte, et que le tribunal a condamné à l'astreinte et que sa demande n'entre pas dans les cas limitativement cités à l'article 8 et que le principe de la séparation des pouvoirs interdit aux juridictions d'adresser des ordres à

l'administration ou d'exercer la contrainte contre elle ou de l'obliger à exécuter, ce qui implique l'annulation de l'ordonnance objet de l'appel.

Mais, considérant qu'il est établi dans la jurisprudence de la Cour suprême que la possibilité d'imposer une astreinte contre l'administration refusant d'exécuter un jugement lui intimant de procéder à un acte ou de s'en abstenir - arrêt n° 301 du 25 mai 2005, dossier n° 3232-03 et dont la date est postérieure à celle de l'arrêt invoqué - sur la base des dispositions de l'article 448 du code de procédure civile qui prévoit l'astreinte comme moyen d'obliger le condamné à l'exécution est indiquée dans le troisième chapitre du code précité relatif aux règles générales sur l'exécution forcée des jugements et sur la base de l'article 7 de la loi n° 41-90 qui énonce que les tribunaux administratifs appliquent les règles prévues par le code de procédure civile.

Et, considérant que le tribunal, lorsqu'il a fixé l'astreinte à l'encontre de l'appelant après s'être assuré du refus de ce dernier d'exécuter le jugement prononcé contre lui en date du 15 juillet 2003 n° 605, dossier n° 283-02 ayant autorité de la chose jugée et ce sur la base du procès verbal constatant le refus d'exécution du 4 mars 2004, a fondé son jugement sur une base correcte, ce qui implique de le confirmer.