

## **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*

**Michel ROUSSET**  
*Professeur Emérite de  
la Faculté de Droit de Grenoble*

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

L'inexécution des décisions de justice par l'administration est toujours un problème préoccupant, non seulement pour ceux qui ont obtenu d'une juridiction une décision favorable définitive, mais aussi pour tous ceux qui par profession s'occupent des choses de justice: magistrats, avocats, professeurs de droit notamment (M.A. Benabdallah, *Justice administrative et inexécution des décisions de justice, cette Revue* n° 25, 1998, p. 9; 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). Il s'agit, en effet, d'un problème qui revient sans cesse à la une de l'actualité juridique.

Mais ce problème que l'on peut qualifier de "récurrent" est particulièrement inquiétant parce qu'il met en cause l'existence même de la justice dont la raison d'être réside précisément dans son aptitude à dire et à faire respecter le droit. Et il faut bien convenir que lorsque le requérant se trouve en face d'une personne publique, collectivité ou organisme public quelconque, le problème revêt une acuité toute particulière.

\*

\*       \*

Il est en effet traditionnel, et pour d'évidentes raisons, que les personnes publiques parce qu'elles ont la charge des services publics, ne doivent pas être empêchées d'en assurer le fonctionnement ; ce qui ne manquerait pas de se produire si le juge ordonne des mesures d'exécution de ses décisions privant les responsables des moyens d'assurer la continuité du service public.

C'est ainsi, dans ce principe de continuité du service public, que trouvent leurs fondements les nombreux privilèges dont bénéficie le régime juridique applicable aux diverses personnes publiques.

Ainsi s'explique l'apparition dans le dahir sur l'organisation judiciaire de 1913 du fameux article 8 faisant interdiction aux juridictions qu'il instituait d'ordonner toute mesure dont l'effet serait d'entraver l'action des administrations et aussi, à l'époque,

d'accueillir toute action tendant à faire annuler un acte d'une administration publique.

Cette interdiction devait subsister partiellement lors de la réforme du code de procédure civile par le dahir portant loi du 28 septembre 1974 (Bull.Off.1974, p.130) dont l'article 25 rappelle à toutes les juridictions, sous réserve de dispositions législatives contraires qu'ailleurs est « *interdit de connaître, même accessoirement, de toutes demandes tendant à entraver l'action des administrations de l'Etat et des autres collectivités publiques ou à faire annuler un de leurs actes* ».

Évidemment cela n'a pas remis en cause la compétence dont la Cour suprême dispose depuis sa création en 1957 pour accueillir les recours en annulation pour excès de pouvoir. Et, bien sûr, au titre des dispositions législatives contraires que mentionne l'article 25 du code de procédure civile précité, il faut faire figurer en première place les textes qui ont donné naissance à une véritable juridiction administrative: la loi du 12 juillet 1991 (Bull.Off.1991, p.595) qui a créé les tribunaux administratifs, juge de droit commun en matière administrative et la loi toute récente du 14 février 2006 ( Bull.Off.2006, p.332 ) instituant les cours d'appel administratives désormais substituées à la Cour suprême qui avait reçu cette compétence pour accueillir ce recours en vertu de la loi de 1991 ( M.A. Benabdallah, *Réflexions sur la loi instituant les Cours d'appel administratives, cette Revue* n° 68, 2006, p. 9 et suiv.).

Si la prohibition du recours en annulation a disparu depuis 1957, et si, depuis 1991, les juridictions ordinaires statuant en matière répressive peuvent accueillir plus largement l'exception d'illégalité dirigée contre les actes administratifs, les personnes publiques conservent d'autres privilèges, par exemple les biens qu'elles possèdent sont à l'abri des voies d'exécution du droit commun; ceci est net pour le domaine public qui est *inaliénable, insaisissable et imprescriptible*; mais les biens du domaine privé se trouvent également protégés parce qu'ils appartiennent à des personnes publiques qui, en tant que telles, bénéficient de cette protection. C'est également leur qualité de personnes publiques qui est invoquée pour leur interdire d'avoir recours à l'arbitrage ou à la médiation, interdiction qui résulte de l'article 306 du code de procédure civile qui, il est vrai, est en cours de révision actuellement. (Arbitrage et personnes publiques au Maroc: Thierry Dal Farra et Michel Rousset, Séminaire de Casablanca: Médiation et arbitrage, 28 et 29 avril 2006).

Mais il se trouve que face à ces privilèges et le principe de primauté du service public qui les fonde, il est un autre principe tout aussi fondamental pour l'équilibre de la société et de l'Etat de droit. Il s'agit du principe de légalité et de l'une de ses plus importantes application : le respect de l'autorité de la chose jugée.

\*

\* \*

C'est à l'intersection de ces deux principes, à savoir continuité du service public et

respect de l'autorité de la chose jugée, que se situe le nœud du problème de l'exécution des décisions de justice qui se pose chaque fois que de façon délibérée une personne publique refuse de s'incliner devant la chose jugée.

La difficulté de surmonter l'opposition de ces principes explique que pendant longtemps les juridictions ont eu une position hésitante.

D'une part, elles proclament solennellement le principe de respect de l'autorité de la chose jugée dont la méconnaissance « *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* ». (CSA. Guerra, 9 juillet 1959, R. p.59).

Mais, d'autre part, et dans le même temps, elles semblent paralysées devant l'inertie administrative qui s'abrite derrière les privilèges de la puissance publique alors que ceux-ci font obstacle au respect de cette autorité.

La question posée était donc bien de savoir comment surmonter la barrière constituée par ce qu'un auteur a appelé « *le vieux principe de l'impossible contrainte de l'administration* ». (B. Pacteau, Contentieux administratif, PUF.1997, p.328).

\*

\*       \*

On sait qu'en France ce principe n'a pas encore cédé malgré les réformes adoptées depuis 1980 par le législateur. Les juridictions tant administratives que judiciaires refusent toujours l'utilisation de certaines procédures de contrainte pour amener les personnes publiques à résipiscence ; tel est le cas du refus d'utiliser la saisie-arrêt des deniers appartenant à des organismes publics industriels et commerciaux.

Néanmoins, s'il est tout à fait normal que la saisie des terrains et matériels nécessaires au fonctionnement du service public soit écartée, on ne voit pas de raison pour que la saisie des deniers appartenant à des organismes industriels et commerciaux fonctionnant dans le cadre du droit commun soit interdite.

La Cour d'appel de Paris avait tenté il y a plusieurs décennies de faire admettre la saisie d'une somme d'argent appartenant à un établissement public industriel et commercial (EPIC) sur la base de la distinction des biens indispensables *in specie* au fonctionnement du service public, et les sommes d'argent qui ne l'étaient pas dans la mesure où comme l'argent est inodore il peut lui être substituée des sommes équivalentes que l'organisme peut parfaitement se procurer pour faire face au financement de ses dépenses.

Mais la Cour de Cassation a refusé de s'engager dans cette voie: « *...Que s'agissant des biens appartenant à des personnes publiques même exerçant une activité industrielle et*

*commerciale, le principe de l'insaisissabilité de ces biens ne permet pas de recourir aux voies d'exécution du droit privé* ». (Cassation civile, 21 décembre 1987, *BRGM*, *GAJA*.15° éd. 2005, Dalloz, n° 94, p.666).

Et de son côté, le Conseil d'Etat a adopté une position identique au moins dans les avis qu'il a rendus sur ce problème: par exemple à propos des offices publics d'Habitations à Loyer Modéré (HLM) et des Offices Publics d'Aménagement et de Construction (Études et Documents du Conseil d'Etat, 1979-1980, n° 31, p.216), et, plus récemment, à propos du tiers saisi dans un avis du 30 janvier 1992 (Les Grands Avis du Conseil d'Etat, 2° éd. 2002, n° 25, p. 249).

\*

\*       \*

Le rappel de la position des plus hautes juridictions françaises est particulièrement intéressant car il permet de mettre en valeur le caractère novateur de la position des juridictions marocaines même si elles ont parfois fait preuve de quelques hésitations.

En effet, il y a une quinzaine d'années le Président du Tribunal de première instance de Rabat avait ordonné la saisie des « facultés mobilières », c'est-à-dire des comptes bancaires d'un établissement public industriel et commercial, la COMAGRI, faisant ainsi prévaloir l'autorité de ses décisions face au mauvais vouloir des responsables de cet organisme. Son jugement était parfaitement argumenté :

*« Attendu qu'en effet il n'existe aucun texte juridique dispensant l'Etat d'exécuter les décisions de justice; que, bien plus, le principe de légalité considéré comme l'un des principes fondamentaux consacrés par la Constitution marocaine soumet les agissements de l'Etat au contrôle de la loi. Qu'en conséquence l'Etat peut être jugé conformément au droit; qu'il en résulte que l'Etat est tenu d'exécuter les arrêts et jugements rendus à son encontre; que soutenir le contraire aurait pour conséquence de vider le principe de légalité de son sens... ».* (16 décembre 1985, *Comagri c/Bonin R.M.D.* n° 4, 1986, p.234, note H. Ouazzani Chahdi, p.183}.

C'est sans doute instruit par cette décision dont il connaissait probablement l'existence et dont il approuvait la portée, que le président du Tribunal administratif de Rabat a décidé en référé de prononcer la saisie-arrêt d'une somme d'argent appartenant à un établissement public industriel et commercial, l'Office Régional de Mise en Valeur Agricole (ORMVA) du Loukos (Ordonnance n°162, du 24 septembre 1997, *EI Ansri c/ ORMVA du Loukos, cette Revue* n° 23, 1998, p.171, note M. Antari).

Cette décision a été critiquée par l'auteur de la note qui a repris les arguments tirés de l'insaisissabilité des biens publics qui, en France, aboutissent à réduire l'autorité des décisions de justice passées en force de chose jugée. Toutefois, il approuve le principe de la saisie mais en redoutant que la saisie des deniers de l'organisme ne mette en péril sa capacité de faire fonctionner le service public; il ajoute en outre que la décision de saisie risque de se heurter à son tour à un refus d'exécuter !

Ne cédant pas à une telle vue qui rejette le principe de la saisie sous prétexte de la marche du service public et tendant à ne pas donner toute son importance à celui de l'exécution des décisions de justice par l'administration, nous nous bornerons à rappeler que l'exécution d'une décision de justice n'est pas moins importante que la marche d'un service public et que si l'on veut faire prévaloir celle-ci sur celle-là, on serait amené à vider la justice de toute son essence. N'est-ce pas le Khalifat Omar qui avait dit en substance : *On ne saurait parler d'une décision de justice qui ne peut exécutée ?*

Quel sens peut-on donner, en effet, à la justice si, après de lourdes dépenses et de pénibles démarches et de va-et-vient, on se croit fort d'un jugement prononcé en sa faveur mais qui, finalement, du fait qu'il se heurte à un mauvais vouloir dont personne ne peut venir à bout, n'a pas plus de valeur que le papier sur lequel il est écrit ?

En tout cas, il faut partir de l'idée que même si le juge prononce des saisies-arrêts contre l'administration comme il l'a fait dans la présente décision, il n'aura pas à le faire indéfiniment et la marche du service public ne sera pas continuellement troublée dans la mesure où l'effet préventif d'une telle condamnation ne doit être perdu de vue. Nous pensons que dès lors que la saisie-arrêt constituera une parade courante à l'entêtement d'une administration qui se veut au-dessus de la loi, les responsables de la bonne gestion du service public, pour peu s'ils soient réellement responsables, réfléchiront à deux fois avant d'opposer un refus injustifié d'exécution à une décision ayant force d'autorité de chose jugée. S'ils doivent répondre de leur responsabilité de gestion du service public, à coup sûr, la crainte de la saisie constituera le début de la sagesse !

\*

\*           \*

Pour ce qui est de notre arrêt du 7 novembre 2002, *O.N.C.F. c/ A.L. et Consorts*, on remarquera que du point de vue juridique, la Cour suprême l'a fortement argumenté. En effet, le juge s'est appuyé sur l'article 149 du code de procédure civile permettant au président d'ordonner en référé et en vertu de l'urgence les mesures nécessaires pour faire face à « *toutes les difficultés relatives à l'exécution d'un jugement ou d'un titre exécutoire* », en l'espèce, le refus de l'organisme de faire droit à un jugement le condamnant à verser une indemnité à la requérante bien que le jugement fût exécutoire par provision pour le quart de la somme.

Par la suite, les juridictions ont eu à connaître des problèmes d'exécution de leurs décisions et elles ont fait appel à l'exécution d'office ( M.A. Benabdallah, L'exécution d'office contre l'administration, *cette Revue* n° 23, 1998, p. 159) ou sur la base du code procédure civile au prononcé de l'astreinte y compris à titre personnel contre l'auteur du refus de faire droit au jugement le condamnant (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).

Mais, jusqu'à la décision, objet de la présente note, la Cour suprême n'avait pas eu l'occasion de trancher cette question de la saisie-arrêt des sommes d'argent appartenant à des organismes publics industriels et commerciaux et c'est la raison pour laquelle elle mérite une ample diffusion. Elle ouvre en effet une brèche dans l'argumentation traditionnelle derrière laquelle s'abritent les tenants d'une conception organique et, nous dirons "intégriste", du service public qui conduit à refuser la saisie des sommes d'argent du seul fait du caractère public de l'organisme chargé de la gestion du service public quelle que soit la nature de cette activité.

Dans cette décision concernant l'Office National des Chemins de Fer, la Haute juridiction rappelle que l'article 7 de la loi instituant les tribunaux administratifs dispose que « *les règles du code de procédure civile sont applicables devant les juridictions administratives sauf dispositions contraires prévues par la loi* ».

Que le recours concerne « *l'exécution d'un titre exécutoire, à savoir le jugement définitif objet du dossier exécutoire cité dans l'ordonnance dont appel* ».

Que contrairement à ce prétend l'office, la loi qui l'a institué prévoit la constitution d'un organisme à caractère industriel et commercial, l'Office National des Chemins de Fer, et « *n'indique pas que tous ses biens sont des biens publics* ».

Puis vient l'attendu fondamental : « *Concernant la saisie litigieuse, il apparaît qu'elle n'est pas dirigée contre l'Etat, ni contre une administration publique ou une collectivité locale. Qu'il n'y a donc pas lieu de soutenir une quelconque entrave à l'action administrative selon le concept de l'article 25 du code de procédure civile. Car la saisie a été opérée contre une institution publique à caractère industriel et commercial, non sur ses immeubles machines ou équipements mais sur une somme d'argent lui appartenant sachant que les montants en numéraire sont réservés au but pour lequel ils ont été assignés...* ».

A juste titre, le juge s'est livré à une analyse fonctionnelle des biens appartenant à l'organisme qui lui permet de constater que la saisie des sommes d'argent en litige ne compromet pas le fonctionnement du service public. Elle confirme ainsi l'ouverture d'une voie prometteuse pour les requérants même si elle est encore modeste.

Il reste en effet beaucoup de chemin à parcourir pour parvenir au résultat recherché: le respect des décisions de justice par toutes les collectivités publiques; les juridictions ont ouvert une voie; il appartient désormais au législateur de poursuivre dans cette direction afin de doter le juge des moyens de mettre un terme à des comportements administratifs qui s'analysent en une paralysie du service public de la justice dont le bon fonctionnement est aussi fondamental pour la société que la continuité de tous les autres !

\*

\* \*

C.S.A., 7 novembre 2002, O.N.C.F. c/ L.A. Consorts

(...)

1- Sur l'exception d'incompétence en raison de la matière:

*Attendu que l'office appelant se prévaut de ce que les dispositions de l'article 494 du code de procédure civile octroient au président du tribunal de première instance, la compétence de statuer dans la procédure d'homologation de la saisie-arrêt, en sa qualité de juge du fond et non des référés. Que ceci est confirmé par le fait que ce dernier est tenu à ne statuer qu'au provisoire, et sans préjudice de ce qui sera décidé au fond conformément aux dispositions de l'article 152 du même code. Alors que celles de l'article 494 enjoignent au président du tribunal de statuer dans le fond, et de connaître la validité de la saisie ou bien sa nullité impliquant sa levée. Que, par conséquent, le président du tribunal administratif de Rabat n'est pas compétent pour statuer dans la procédure d'homologation de la saisie, en sa qualité de juge des référés.*

*Cependant, attendu que l'article 7 de la loi instituant les tribunaux administratifs dispose que « les règles du code de procédure civile sont applicables devant les juridictions administratives, sauf dispositions contraires prévues par la loi ». Qu'à la lecture de l'ordonnance dont appel, il ressort qu'en rendant son ordonnance relative à l'homologation de la saisie-arrêt, le président du tribunal administratif s'est fondé sur les dispositions de l'article 494 du code de procédure civile, soit en la qualité octroyée par lesdites dispositions, et non en tant que juge des référés, conformément aux dispositions de l'article 149 du même code. Et que l'article 13 de la loi instituant les tribunaux administratifs, qui n'autorise pas l'adjonction au fond de l'exception d'incompétence en raison de la matière est applicable devant les juridictions administratives et non devant la Cour suprême. Ce qui implique le non fondé de ce qui a été soulevé.*

2- Sur l'irrecevabilité :

*Attendu que l'appelant se prévaut de ce que les intimés ont présenté leur mémoire revendiquant l'homologation de la saisie et d'ordonner au tiers-saisi de livrer la somme saisie. Que cette demande vise à déclarer l'endettement de l'Office appelant, institution publique, ainsi que celui de la Trésorerie générale administration publique, alors que l'agent judiciaire du Royaume n'a pas été mis en cause, ce qui entraîne l'irrecevabilité de la demande, en vertu des dispositions de l'article 514 du code de procédure civile.*

*Cependant, attendu que la demande d'homologation de la saisie-arrêt en l'espèce, ne*

*visé pas l'endettement du saisie-arrêté ou du saisi, mais que son objet est l'exécution d'un titre exécutoire, à savoir le jugement définitif objet du dossier exécutoire cité dans l'ordonnance dont appel. La violation invoquée est donc dénuée de fondement.*

### 3) Sur le défaut de fondement de la demande:

*Attendu que l'Office se prévaut de ce que le Dahir du 5 août 1963, instituant l'Office National des Chemins de Fer prévoit, en son article premier; qu'il s'agit d'une institution publique, que les biens dont il dispose sont des biens publics et qu'il n'est pas permis de saisir des biens publics, ce qui constituerait une entrave à la bonne marche de cette institution, considérée comme un service public. Que la doctrine et la jurisprudence l'ont consacré depuis longtemps. Que le montant saisi en faveur des intimés sur le compte de l'Office à la Trésorerie générale fait partie du budget annuel réservé par l'Etat dans sa balance générale d'investissement, à preuve le Bulletin officiel produit, comportant la loi de Finances pour l'année 1999/2000. Il est évident que le président du tribunal administratif a dérogé au bon droit en ce qu'il a décidé d'homologuer la saisie-arrêt de biens publics déposés à la Trésorerie générale, et réservés par le Budget de l'Etat à l'investissement au profit dudit Office. Que cette homologation vise à entraver, voire bloquer cet investissement, qui est d'intérêt général, survolant les intérêts particuliers, quels que soient les jugements entrepris en leur faveur; et qu'il ne s'oppose pas à l'exécution des jugements ayant acquis la force de la chose jugée. En outre, le même président a également dérogé au bon droit en décidant l'exécution provisoire; alors qu'il appert des dispositions de l'article 494 précité, dans le cadre duquel il a statué, qu'il ne peut être procédé à l'exécution du jugement rendu qu'à l'expiration des délais d'appel, conformément à l'article 428 du même code; lequel dispose que les décisions ne sont exécutées que lorsqu'elles acquièrent l'autorité de la chose jugée. Il convient donc d'annuler l'ordonnance dont appel est interjeté et de juger par évocation du rejet de la demande.*

*Cependant, d'une part, à la lecture de la loi instituant l'Office appelant, en l'occurrence le Dahir 1-63-225, il appert qu'il prévoit la constitution d'un service public sous le nom d'Office National des Chemins de Fer, institution publique à caractère industriel et commercial, jouissant de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Qu'il n'y figure pas comme le prétend l'appelant, que tous ses biens sont publics. Concernant la saisie litigieuse, il apparaît qu'elle n'est pas dirigée contre l'Etat, ni contre une administration publique ou une collectivité locale. Qu'il n'y a donc pas lieu de soutenir, une quelconque entrave à l'action administrative, selon le concept de l'article 25 du code de procédure civile. Car la saisie a été opérée contre une institution publique à caractère industriel et commercial, non sur ses immeubles, machines ou équipements, mais sur une somme d'argent lui appartenant, sachant que les montants en numéraire du commerçant ou de l'industriel sont réservés au but pour lequel ils ont été assignés, et que c'est à l'Office d'établir la preuve du contraire. Or, rien ne prouve que le montant saisi a trait au budget du ministère du Transport et de la Navigation aérienne, tel que publié dans le Bulletin officiel invoqué, relatif au budget de la loi de finances n° 341, ni les pièces du dossier, ne mentionnent une quelconque relation du montant saisi avec le budget dudit ministère.*

*D'autre part, attendu que si le dernier alinéa de l'article 494 du code de procédure civile dispose qu'il ne peut être procédé à l'exécution de l'ordonnance validant la saisie qu'après expiration des délais d'appel, rien n'indique qu'il a été procédé à l'exécution de ladite ordonnance. Sans compter qu'il a été établi devant la chambre administratrice de la Cour suprême, et qu'il a été mentionné en réponse au premier volet ci-dessus, que l'ordonnance a été rendue en bon droit, ce qui induit que ce qui a été soulevé au sujet de l'exécution provisoire n'a pas lieu d'être.*

*Par ces motifs,*

*La Cour suprême décide de confirmer l'ordonnance dont objet de l'appel ».*