



***RÉFLEXIONS SUR L'ARTICLE 9  
DE LA LOI DE FINANCES DE 2020***



---

## Réflexions sur l'article 9 de la loi de finances de 2020

---

### L'ARTICLE 9 DU PROJET DE LOI DE FINANCES NE DOIT PAS VOYAGER SEUL ! (\*)

**Mohammed Amine BENABDALLAH**  
*Professeur à la Faculté de droit  
Rabat-Agdal*

La controverse suscitée par l'article 9 du projet de loi de finances interdisant la saisie des biens de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements ne doit laisser indifférent ni le citoyen soucieux de sa protection juridique au sein de l'Etat, ni l'Administration qui doit prendre toutes les mesures pour assurer la continuité du service public. D'un côté, le principe constitutionnel imposant que les jugements sont rendus et exécutés au nom du Roi et en vertu de la loi (article 124) et que, étant définitifs, ils s'imposent à tous (article 126) ; et, de l'autre, le principe non moins constitutionnel énonçant que les services publics sont organisés sur la base de la continuité des prestations rendues (article 154).

Voyons d'abord comment se présente la question pour ensuite exposer pourquoi le Gouvernement a tenu à instituer la règle interdisant la saisie des biens publics et en quoi cela gêne, pour, enfin, réfléchir très brièvement à une proposition tendant à diminuer l'impact de cet article 9 qui, disons-le très clairement, ne peut trouver sa place dans notre législation que s'il est accompagné d'un dispositif juridique garantissant l'exécution des décisions de justice contre l'Administration.

C'est surtout avec la création et l'institution des tribunaux administratifs en 1994 que le problème s'est véritablement posé et a commencé à se développer jusqu'à aujourd'hui. Ainsi, pour éviter de recourir à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, l'Administration avait pris comme fâcheuse habitude de s'emparer du bien immobilier du citoyen, d'y même bâtir à tort son ouvrage pour se voir en fin de compte condamnée à verser à la victime de sa voie de fait une forte somme d'argent qu'elle jugeait exagérée et qu'elle refusait de payer. De nouveau devant le juge administratif, le procès donnait lieu

---

\* Article paru dans le journal « L'Economiste » du 22 novembre 2019, pp. 20-21.

au prononcé soit d'une astreinte contre l'Administration, soit d'une saisie de ses biens. C'était la seule possibilité pour donner corps au principe de l'autorité de chose jugée, voire à l'existence même des principes de l'Etat de droit sans lesquels toute vie en société deviendrait enfer.

Pour parer à cette situation dans laquelle l'Etat et les collectivités territoriales sont devenus l'objet de saisies répétitives chaque fois qu'ils ne se soumettaient pas à la décision de justice par entêtement ou par manque de fonds, le Gouvernement s'est déterminé à barrer la route au juge en lui interdisant de procéder à une quelconque saisie des biens de l'Etat et des collectivités territoriales et de leurs groupements. Parfait ! Réaction tout à fait naturelle dans la mesure où la saisie de ces biens menait quelquefois à la paralysie de l'Administration et, par voie de conséquence, causait un préjudice à la marche normale des services publics.

On laissera de côté la question de savoir si l'on ne se trouve pas en présence d'un « cavalier budgétaire » qui n'est pas sans rappeler l'inconstitutionnalité de l'article 8 de la loi de finances de l'année 2009 qui avait introduit une sanction pour excès de vitesse détecté par radar (décision du Conseil constitutionnel n° 728 / 08 du 29 décembre 2008). Le Conseil avait alors considéré qu'en application de l'article 3 de la loi organique relative à la loi de finances, cette dernière ne pouvait pas contenir une telle mesure qui ne pouvait figurer que dans le Code de la route.

Ne peut-on pas en dire autant de la mesure d'insaisissabilité qui ne peut figurer que dans le Code de procédure civile ? D'aucuns parleraient de juridisme, mais retenons qu'il n'existe pas de demi-mesure dans le respect de l'Etat de droit. La légalité n'est pas susceptible de plus ou de moins ; elle est ou elle n'est pas ! La pratique faisant école, demain ou après-demain, la loi de finances modifierait le Code de procédure pénale ou contiendrait des mesures relevant de l'urbanisme ou de l'enseignement, et ainsi de suite. Le fait est que la loi n°41-90 instituant des tribunaux administratifs énonce en son article 7 que les règles du Code de procédure civile sont applicables devant les tribunaux administratifs, sauf dispositions contraires prévues par la loi. Naturellement, cette loi ne saurait être celle des finances. C'est une mesure qui ne peut être prise que par une loi complétant le Code de procédure civile et qui, du reste, aurait gagné à faire l'objet d'un « avis circonstancié » du Conseil supérieur du Pouvoir judiciaire, tel que le prévoient l'article 113 de la Constitution et l'article 112 de la loi organique qui lui est relative. Passons et revenons-en au fond !

Sans doute, l'interdiction en question n'est-elle pas propre à notre pays. Elle a cours dans plusieurs autres. Ainsi en est-il, notamment, en France (Décret du 22 novembre 1790, loi du 16 juillet 1980, loi du 21 avril 2006), en Tunisie (loi du 31 décembre 1973), au Canada (article 916 du Code civil), en Egypte (article 87 du Code civil), en Belgique

(article 1412 bis du Code judiciaire), en Italie (article 9 de la loi du 22 août 1791), et en Suisse (article 3, § 9 de la loi fédérale relative au recouvrement des créances contre les municipalités et les collectivités relevant du droit public).

Néanmoins, il ne faut pas considérer que l'interdiction en elle-même est une solution. Le but recherché est non pas d'immuniser l'Administration contre la saisie, mais plutôt, si toutefois on se meut dans un climat de droit, de garantir l'exécution des décisions de justice prononcées contre elle, sans que cela n'accule le juge à prononcer une saisie qui, en fin de compte, pèserait sur l'intérêt de toute la communauté. Un service public dont l'action est entravée par une décision de justice révèle bien mal que tout se passe bien dans le meilleur des mondes.

Force est de convenir, cependant, que l'option de l'insaisissabilité des biens de l'Etat et des collectivités territoriales et de leurs groupements est trop délicate pour être traitée isolément, abstraction faite du problème de l'inexécution des décisions de justice par l'Administration. Si le juge recourt à la procédure de saisie, c'est bien parce que le justiciable, tout muni qu'il soit de son jugement contre l'Administration, se trouve désespérément à la recherche de comment l'exécuter.

Il est vrai par ailleurs que le projet de loi interdit dans son article 8 bis à tout ordonnateur d'engager une quelconque dépense pour l'édification d'un ouvrage sur un terrain acquis autrement que par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il est tout aussi vrai que son article 9 prévoit toute une procédure pour l'acquittement du montant dont le paiement est ordonné par un jugement définitif ; mais, en dépit de cet arsenal, fort réconfortant sur papier, le problème réside dans le refus de l'Administration qui ne se conforme pas à cette procédure et prive le justiciable de son dû. C'est là où le bât blesse car dans un tel cas, le juge ne pourra plus prononcer la saisie. Plus rien ne protégera donc le justiciable devenant tout simplement à la merci du bon vouloir d'une Administration qui, dès le début du procès, est rassurée que la loi a désormais exclu toute contrainte contre elle.

Il ne faut pas perdre de vue que dans les pays où cette saisie est interdite, il existe en contrepartie des moyens de responsabilisation personnelle de l'autorité refusant l'exécution de la décision de justice et non seulement celle de l'Administration. Si l'insaisissabilité des biens de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements doit être adoptée, elle doit impérativement être accompagnée d'une procédure qui garantisse efficacement le respect de la décision de justice ainsi que de mesures qui permettent au justiciable de faire face à des autorités peu regardantes sur la procédure de paiement tracée par l'article 9 du projet de loi de finances, n'y voyant que la phrase excluant la saisie. En un mot, la justice administrative perdrait en crédibilité si un requérant engageait une action contre l'Administration et que celle-ci, dès le départ, serait convaincue qu'au bout du procès, grâce à cet article, aucune sanction ne pèserait sur elle pour s'exécuter.



---

## Réflexions sur l'article 9 de la loi de finances de 2020

---

### LA LOI DE FINANCES 2020 : QUELLE VIE APRÈS L'ARTICLE 9 ?

**Mohammed Amine BENABDALLAH**  
*Professeur à la Faculté de droit  
Rabat-Agdal*

Maintenant que le fameux article 9 imposant l'insaisissabilité des biens de l'administration pour inexécution d'une décision de justice fera désormais, le premier janvier prochain, partie intégrante du droit positif, bien que subrepticement introduit dans une loi de finances, il ne serait pas déplacé de réfléchir à quelques pistes tendant à garantir l'exécution des décisions de justice par l'administration et à préserver au Maroc le caractère d'Etat de droit auquel il aspire.

Consolons-nous à penser que le problème n'est pas spécifique au Maroc, sauf que, là où il existe, on lui a trouvé des solutions pour, sinon en venir à bout, du moins en réduire l'acuité et neutraliser son aspect délétère pour la sécurité juridique. A quoi servirait une sentence judiciaire contre l'administration si celle-ci est rassurée à l'avance que sur elle ne pèse aucune contrainte pour s'exécuter ? Sans doute l'article 8 bis de la loi de finances lui a-t-il interdit de déposséder de sa propriété un citoyen autrement que par l'expropriation pour cause d'utilité publique ; tout comme son article 9 lui a imposé de s'acquitter du montant ordonné par un jugement en dernier ressort dans un délai maximum de 90 jours ; en même temps qu'il a pris la précaution de prévoir que si les crédits ne sont pas suffisants, le paiement doit être programmé dans un délai ne dépassant pas quatre ans ! Mais, curieusement, aucune contrainte ! On a naïvement raisonné en omettant d'intégrer dans l'équation le paramètre du refus injustifié ou de l'entêtement constant d'une administration ou plutôt, ce qui n'est pas à exclure, d'un responsable administratif qui ne trouve pas la décision de justice à son goût. Là est tout le problème ! C'est, donc, au législateur d'imaginer les pires situations pour justement les éviter et qu'elles ne deviennent pas une pratique courante et familière. Quand on opte pour l'insaisissabilité des biens de l'administration, on lui prévoit l'alternative. Sinon, c'est le désordre. Voyons cela par étape !

---

\* Article paru dans le journal « L'Economiste » du 19 décembre 2019, pp. 20-21.

D'abord, il semble incompréhensible qu'une administration procède à une expropriation sans disposer du montant à payer ! C'est cela qui a créé la dette des trente-quatre milliards de dirhams dont se plaint le département des finances qui donne le sentiment de déplorer un fait dont l'administration chérit les causes. A voir de près, c'est parce que des voies de fait ont été perpétrées et que des expropriations ont été commises sans disposer des fonds nécessaires pour payer les expropriés que la situation a gagné en banalité. Faut pas jouer aux riches quand on n'a pas le sous, chantait un célèbre poète !

Ensuite, il est tout aussi incompréhensible que, jusque-là, devant les décisions de justice condamnant l'administration expropriante au paiement de très gros montants, on n'ait pas songé à limiter les pouvoirs du juge en lui imposant dans la loi même sur l'expropriation une marge d'évaluation à ne pas dépasser prenant en considération les prix en cours des terrains avoisinants. Un juge devrait naturellement le faire, mais, si la loi le lui dicte, il doit le faire !

Enfin, pour l'exécution des décisions de justice, il faudrait une solution consistant à poser en principe que, lorsqu'une administration publique a été condamnée en dernier ressort par une juridiction, l'administrateur responsable de l'exécution de la chose jugée commet un fait personnel en n'exécutant pas le jugement, et, de ce fait, devient pécuniairement responsable du préjudice sur ses biens personnels.

Qu'en est-il en droit comparé ?

Si l'on prend l'exemple de la France, on remarque que dans la loi du 16 juillet 1980, le législateur a retenu l'idée selon laquelle au terme de la condamnation de l'administration à l'astreinte pour inexécution, le fonctionnaire responsable peut être traduit devant la Cour de discipline budgétaire en vue de sa condamnation à une amende dont le montant peut atteindre celui de son traitement annuel.

Le même principe avait été adopté en Allemagne où, dès 1960, le législateur a opté pour l'application des règles contenues dans le code de procédure civile permettant au tribunal administratif de première instance de mettre en demeure l'autorité administrative d'exécuter la décision de justice sous peine d'avoir à verser une astreinte et même, en cas de désobéissance, d'ordonner les mesures d'exécution forcée qui s'imposent. Mais l'essentiel, c'est qu'en fin de parcours la responsabilité ne demeure pas celle de l'administration toute entière sans être localisée au niveau du véritable responsable. En conformité avec l'esprit de l'éthique germanique et de la discipline qui la caractérise, le droit allemand prévoit des possibilités de sanction à l'égard de l'agent responsable de l'inexécution du jugement. En fait, l'autorité par qui le scandale est arrivé et dont la responsabilité civile peut entraîner sa comparution devant le tribunal disciplinaire.

L'exemple italien présente une certaine originalité en ce sens que c'est le *Consiglio di Stato*, Conseil d'Etat, lui-même qui sur la base d'une législation plus que centenaire, a édifié deux systèmes contre l'inexécution des décisions de justice.

Face à une décision inexécutée, le requérant peut obtenir un jugement *d'obtempération* qui a pour objet de tirer les conséquences juridiques de l'annulation en prescrivant à l'autorité administrative les mesures à prendre pour se conformer au droit. Jusque-là, on peut dire tout simplement que, partant de l'idée que probablement l'administration a eu des difficultés dans la concrétisation de la décision de justice, le juge lui offre son concours en lui indiquant la voie à suivre.

Mais ce qui constitue la véritable originalité du système italien, c'est la possibilité qu'a le juge de *l'obtempération* de désigner un *commissario ad acta*, commissaire aux actes, qui peut prendre lui-même, au nom du *Consiglio di Stato*, tous les actes nécessaires à l'exécution du jugement. En d'autres termes, il se substitue à l'administration défailante car il peut, par exemple, refaire le classement d'un concours, comme il peut délivrer un permis de construire dont le refus a été annulé ou même ordonner le paiement de la dette d'une administration. Ses ordres s'adressent aux fonctionnaires devant exécuter la décision de justice et leur valeur juridique est identique, sinon supérieure, à celle des instructions devant émaner de l'autorité administrative à laquelle devait revenir l'exécution. L'institution est d'autant plus originale que son apparition dans la jurisprudence italienne vers les années soixante-dix n'a été favorisée que par l'application d'une vieille loi du 31 mars 1889, celle-là même qui avait servi à l'extension à la matière administrative du jugement *d'obtempération* initialement prévue pour l'exécution par l'administration d'un jugement civil.

Quant à la solution égyptienne, elle est de loin non seulement la plus originale mais surtout la plus radicale et la plus efficace. D'ailleurs, son effet a été tellement dissuasif qu'elle est rarement mise en application.

Déjà dans un vieil arrêt du 29 juin 1950, le Conseil d'Etat égyptien avait considéré le ministre de la défense comme personnellement responsable pour avoir refusé de reconstituer la carrière d'un officier de l'armée dont la révocation avait été annulée. Actuellement, l'article 100 de la Constitution de 2014 énonce que les arrêts et les jugements sont rendus et exécutés au nom du peuple et que le refus de les exécuter ou le report de leur exécution par les fonctionnaires publics constitue un crime puni par la loi. Dans le même sens, l'article 123 du code pénal égyptien retient l'emprisonnement et la révocation de tout fonctionnaire qui s'abstient d'exécuter une décision de justice.

Par rapport à ces remèdes, il faut dire que la solution marocaine s'avère bien rudimentaire. L'astreinte prévue par l'article 448 du code de procédure civile reste malheureusement un moyen pratiquement sans effets contre une administration en mesure

de faire la sourde oreille tout en sachant que, malgré les quelques audacieux soubresauts de la jurisprudence, même si la condamnation doit avoir lieu, outre qu'elle ne touchera nullement ses biens désormais insaisissables, elle ne risque pas d'être personnalisée. C'est là que réside la faiblesse du système, car, il va sans dire que, matériellement, jamais le juge ne pourra recourir à des moyens de force contre une administration récalcitrante. Elle demeurera efficacement abritée derrière cette entité qu'est la personnalité morale, et, de son bureau, le véritable responsable continuera à suivre le déroulement de toute l'affaire, convaincu que, dans le pire des cas, c'est l'argent du contribuable qui couvrira les frais !