



# L'EXÉCUTION FORCÉE SUR LES PROPRIÉTÉS DES PERSONNES PUBLIQUES. LE CAS DU CAMEROUN, DU SÉNÉGAL ET DE LA FRANCE

Par

Anicet EYANGA MEWOLO,  
Maître-Assistant Cames de Droit public,  
FSJP, Université de Douala, Cameroun.  
aniceteyanga@gmail.com

## Résumé

*La survivance des prérogatives de puissance publique de l'administration publique sous l'effet de l'intégration communautaire et de la diversification des revenus des personnes publiques préoccupe aujourd'hui. Traditionnellement, les personnes publiques jouissent de l'immunité d'exécution, prérogative de protection de la puissance publique contre les aliénations forcées de leurs biens. Pourtant l'étude de l'aménagement de l'exécution forcée sur les propriétés publiques au Cameroun, au Sénégal et en France permet d'affirmer la restriction de cette exécution. L'interdiction de procéder à l'exécution forcée des biens des personnes publiques, bien qu'étant limitée, est justifiée par la continuité du service public et le refus de fragmentation de la puissance publique. Cependant, cette exécution peut connaître une extension due à la métamorphose structurelle et fonctionnelle des personnes publiques.*

## Abstract

The survival of the prerogatives of public power of public administration under the effect of community integration and the diversification of the revenue of public persons is a concern today. Traditionally, public persons get immunity from execution, a prerogative of protection of the public authorities against forced alienations of their property. But, the study of the arrangement of forced execution on public properties in Cameroon, Senegal and France allows us to affirm the restriction of this execution. The prohibition on carrying out the forced execution of the property of public entities, although limited, is justified by the continuity of public service and the refusal of fragmentation of public power. However, this execution may expand due to the structural and functional metamorphosis of public entities.

**Mots clés :** *Exécution forcée – Propriété – Personnes publique – Immunité – Insaisissabilité.*

**Keywords :** *Forced Execution – Property – Public person – Immunity – Unseizability.*



La puissance publique peut-elle arrêter la puissance publique ? Dans l'affirmative cette hypothèse consoliderait les positions de Grotius, Pufendorf et Burlamaqui sur la fragmentation de la puissance publique; or, pour Bodin, Hobbes et Olivier Beaud, la puissance publique est unique et indivisible<sup>1</sup>. Cette interrogation réactualise la thématique de l'exercice de la contrainte sur les personnes publiques, elles-mêmes réputées détentrices du monopole de la force publique. En réponse à l'interrogation formulée, les professeurs Jean Waline et Jean Rivero soutiennent que l'Etat a le monopole de la contrainte organisée, il ne peut se contraindre lui-même<sup>2</sup>. Le dire, ce n'est que rappeler une règle ancienne<sup>3</sup>. La thématique de l'exécution forcée sur les personnes publiques et sur leurs biens s'inscrit à la suite du postulat selon lequel la puissance publique ne peut se contraindre. La préoccupation ancienne, ne cesse de se renouveler avec l'évolution des textes juridiques et des décisions du juge. Cette considération donne l'occasion de faire le point sur l'état actuel de la question au Cameroun, au Sénégal et en France ; d'où le sujet : *l'exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques. Le cas du Cameroun, du Sénégal et de la France*<sup>4</sup>.

La thématique de l'exécution forcée sur les biens des personnes publiques n'est pas nouvelle, tout comme l'intérêt doctrinal pour les propriétés publiques n'est pas nouveau<sup>5</sup>. C'est un thème « devenu classique »<sup>6</sup> au sein de la doctrine juridique et de la jurisprudence ; il a d'ailleurs fait couler l'encre de nombreux juristes de tout bord, privatistes<sup>7</sup> et publicistes<sup>8</sup> confondus. Mais elle n'est pas épuisée, elle constitue encore un enjeu majeur<sup>9</sup>. Il est important de rappeler que l'administration publique à travers les personnes publiques jouit, dans la réalisation de son activité de service public, de prérogatives exorbitantes de droit commun, encore qualifiées de prérogatives de puissance publique<sup>10</sup>. On comprend dès lors que le droit administratif français soit conçu à l'origine comme un droit de privilège<sup>11</sup>. L'administration n'est pas seulement une activité, elle est aussi l'exercice des procédés inhabituels, regroupés

<sup>1</sup> O. BEAUD, *La puissance de l'Etat*, Léviathan Puf 1994, p. 137.

<sup>2</sup> J. RIVERO ; J. WALINE, *Droit administratif*, 21<sup>e</sup> édition Dalloz 2005, p. 49.

<sup>3</sup> TC. 8 Décembre 1899, Canal de Gignac, Sirey, 1900, 3, p. 49.

<sup>4</sup> Le choix de l'espace scientifique d'investigation fait ressortir d'emblée un élément discriminant ; celui de l'appartenance du Cameroun et du Sénégal à l'OHADA. Un tel état de chose milite *a priori* à l'exclusion de la France du champ d'étude. Mais, souvent considéré comme le droit d'inspiration des Etats d'Afrique subsaharienne francophone, le droit français est retenu dans cette étude à titre de droit comparé. Cela permet de vérifier ou de questionner l'actualité de la thèse de l'originalité des droits africains et celle du mimétisme.

<sup>5</sup> Y. GAUDEMET, « Le droit des biens publics : d'hier à aujourd'hui », in *Le service public*, Mélanges en l'honneur de Marceau LONG, Dalloz 2016, p. 202.

<sup>6</sup> J. LE BRUN et D. DEOM, « L'exécution des créances contre les pouvoirs publics », *JOURNAUX DES TRIBUNAUX*, n°5248 du 16 Avril 1983.

<sup>7</sup> F. M. SAWADOGO, « La question de la saisissabilité des biens des entreprises publiques en droit OHADA », *Penant*, n°860, juil.-sept 2007, p. 305 ; Y. BODIAN, *La situation de l'Etat dans les procédures civiles d'exécution*, Thèse de Doctorat, Université Cheikh Anta DIOP, 2012 ; A.-D WANDJI KAMGA, *Le droit à l'exécution forcée : réflexion à partir des systèmes juridiques camerounais et français*, Thèse de Doctorat, Université de Yaoundé II/ Université de Limoges, 2009 ; R. ASSONTA, *Le juge et les voies d'exécutions depuis la réformes de l'OHADA*, Thèse de Doctorat, Université de Strasbourg-Université de Dschang 2009.

<sup>8</sup> Y. GAUDEMET, « La saisie des biens des établissements publics, nouveaux développements sur la question », *Gaz. Pal.*, 9 octobre 1984 ; P. AMSELEK, « Les établissements publics sans comptables publics et le principe d'insaisissabilité des biens des personnes publiques », *J.C.P* 1986-I-3236.

<sup>9</sup> L'enjeu réside dans l'effritement progressif des prérogatives de puissance publique et la tendance croissante de soumettre l'administration publique aux mêmes règles que les entités de droit privé. Ce phénomène est amplifié par les poussées communautaires comme celles de l'OHADA et de l'Union européenne.

<sup>10</sup> B. PLESSIX, *Droit administratif*, LexisNexis, p. 235. Pour HAURIUO, affirme le professeur PLESSIX, l'idée de puissance de l'Etat projette sur son administration la lumière et justification ; non des fonctions à accomplir, mais des moyens pour y parvenir.

<sup>11</sup> J. CHEVALIER, « Les fondements idéologiques du droit administratif français », in *Variation autour de l'idéologie de l'IG*, Puf 1979, Vol. 2, p. 2.



sous le nom de prérogatives de puissance publique<sup>12</sup>. Elles désignent l'expression employée en droit administratif français pour caractériser les moyens exorbitants de droit commun mis à la disposition des personnes publiques<sup>13</sup>. Elles sont regroupées en prérogatives d'action et en prérogatives de protection<sup>14</sup>. Au rang de cette dernière catégorie, celle de prérogative de puissance publique de protection, se classe l'insaisissabilité des propriétés des personnes publiques<sup>15</sup> et de manière large l'interdiction d'exécution forcée contre les personnes publiques<sup>16</sup>.

L'exécution forcée est généralement perçue comme une procédure coercitive par excellence<sup>17</sup>, permettant à l'administration d'user de la force afin d'imposer matériellement une conduite à l'intéressé<sup>18</sup>. Elle est mobilisée en cas d'impayé ou de risque d'impayé<sup>19</sup>, en présence d'un débiteur récalcitrant<sup>20</sup> ou défaillant<sup>21</sup>. Cela suppose qu'en temps normal, l'exécution volontaire est la règle ; ce n'est qu'en cas de non-exécution de son obligation de payer, que le débiteur peut se trouver contraint à remplir son engagement sur tous ses biens mobiliers et immobiliers<sup>22</sup>. C'est donc en face d'un débiteur défaillant ou récalcitrant que s'applique l'exécution forcée. L'exécution vient du verbe « exécuter », qui signifie appliquer, obtempérer, réaliser. L'exécution forcée serait donc une application par la contrainte, une obéissance par la force. Pour le *Lexique des termes juridiques*, l'exécution forcée donne la possibilité à tout créancier, dans les conditions prévues par la loi, de contraindre son débiteur défaillant à exécuter ses obligations à son égard. Le créancier d'une obligation peut, après mise en demeure, en poursuivre l'exécution en nature sauf si cette exécution est impossible, ou s'il existe une disproportion manifeste entre son coût pour le débiteur et son intérêt pour le créancier. Cette définition est partagée par le *Vocabulaire juridique*. Il ressort de ces définitions l'idée de l'usage de la contrainte pour l'application d'une obligation ou d'une décision de justice notamment. À notre sens, l'exécution forcée peut être constituée de l'ensemble des moyens légaux aménagés pour contraindre des personnes à s'exécuter contre leur gré. Il s'agit d'un ensemble de moyens de sûreté de droit commun visant à entraîner l'aliénation forcée de la propriété. L'exécution forcée recouvre trois réalités : la saisie des biens dans sa diversité, l'hypothèque<sup>23</sup> et l'antichrèse<sup>24</sup>. La mise en œuvre des procédures de voies d'exécution bénéficie du concours de

<sup>12</sup> B. PLESSIX, *Droit administratif*, LexisNexis, p. 235.

<sup>13</sup> M. TOUZEIL-DIVINA, *Dictionnaire de Droit public interne*, LexisNexis 2017, p. 375.

<sup>14</sup> B. PLESSIX, *Droit administratif*, *Op Cit.* p. 586.

<sup>15</sup> M. TOUZEIL-DIVINA, *Dictionnaire de Droit public interne*, *Op Cit.*, p. 375.

<sup>16</sup> D'après Christophe MONDOU in G. ORSENI (Sous Dir.), *Finances publiques, Dictionnaires encyclopédique*, 2<sup>e</sup> édition ECONOMIA, l'ensemble des personnes publiques bénéficie historiquement d'un principe général du droit d'insaisissabilité de leurs deniers publics (Cass. 2<sup>e</sup> Civ, 16 Dec 1965, Cne d'Azay-le Rideau, Bull. n°1038) et plus largement de leurs biens, qu'ils appartiennent au domaine public ou au domaine privé (Cass. 1<sup>ère</sup> Civ. 21 Dec. 1987, BRGM).

<sup>17</sup> B. PLESSIX, *Droit administratif*, *Op Cit.* p. 236.

<sup>18</sup> N. FERREIRA, « La notion d'exécution d'office », *AJDA* 1999, p. 41.

<sup>19</sup> S. S. KUATE TAMEGHE, « Les mystères des articles 50 al. 1 et 51 de l'Acte uniforme OHADA portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution », *Afrilex* n° 5, p. 177. Voir aussi G. DEHARO, « Ce qu'exécuter veut... Une approche théorique de la notion d'exécution », *Droit et procédures* n°4, Juillet / Août 2005, p. 208.

<sup>20</sup> G. KERE KERE, « Le droit commun de l'exécution forcée dans l'espace OHADA », *RASJ*, VOL. 7, N°1 2010, p. 65.

<sup>21</sup> G. ORSENI (Sous Dir.), *Finances publiques, Dictionnaires encyclopédique*, 2<sup>e</sup> édition ECONOMIA, p. 555.

<sup>22</sup> Selon l'article 2092 du code civil, « *Quiconque s'est personnellement obligé personnellement est tenu de remplir son engagement sur tous ses biens mobiliers et immobiliers présents et à venir* ».

<sup>23</sup> Pour Yves GAUDEMET, l'hypothèque se définit en effet comme une sûreté immobilière, constituée sans la dépossession du débiteur et en vertu de laquelle le créancier a la faculté de faire vendre l'immeuble grevé

<sup>24</sup> L'antichrèse est une forme de nantissement est une forme de nantissement sur une chose immobilière ; le débiteur reconnaît à son créancier la possession d'un bien avec droit d'en percevoir les fruits pour les imputer sur la créance jusqu'à complet paiement.



la force publique<sup>25</sup>, dont l'absence peut justifier la mobilisation de la responsabilité de l'Etat<sup>26</sup>. Cette clarification d'exécution forcée permet d'exclure les modes d'exécution concertée pour ne retenir que ceux qui intègrent la catégorie d'exécution forcée. Elle peut être effectuée sur les personnes et sur leurs propriétés.

Relativement à la propriété, elle a fait l'objet de nombreuses constructions théoriques. Considérée comme le « droit d'aubaine que le propriétaire s'attribue sur une chose marquée par lui de son seing »<sup>27</sup>, la propriété désigne couramment une chose qui fait l'objet du droit de propriété. La propriété paraît tantôt comme un droit, tantôt comme un bien. Cette notion est abondamment traitée en droit civil et, intègre-t-elle une pluralité de réalités de natures diverses. Le bien peut prendre l'apparence d'un bien corporel, celui d'un bien incorporel. Relativement aux biens incorporels, on peut identifier les brevets, titres et les valeurs comme le compte bancaire et davantage les dépôts qui y sont contenus. Les biens corporels peuvent être constitués de meubles et d'immeubles<sup>28</sup>. La propriété peut être celle d'une personne privée ou celle d'une personne publique dont l'intérêt est rattaché à cette étude.

Les personnes publiques présentent de nos jours une texture complexe. La personne publique est très souvent appréhendée par opposition à la personne morale de droit privé. Fiction juridique<sup>29</sup> constituée d'un ensemble d'individus et d'intérêt collectif, la personne morale de droit privé est distincte de la personne publique, couramment appelée aussi personne morale de droit public<sup>30</sup>. Mais considérer la personne publique à la seule catégorie des personnes morales de droit public serait, de nos jours, réducteur plusieurs raisons. D'abord l'existence actuelle d'entités publiques sans personnalité morale de droit public ayant des missions de service public limite cette considération. Ensuite, la majorité d'ouvrages de droit administratif traitant des personnes publiques n'excluent pas les entreprises publiques qui sont des personnes morales de droit privé. La personne morale de droit public est caractérisée par la possession des prérogatives de puissance publique<sup>31</sup>, ce que ne possède pas une personne privée, sauf lorsqu'il lui est confié une mission de service public<sup>32</sup>. Ainsi, l'Etat a longtemps été et demeure la personne publique de référence<sup>33</sup>. À côté de ce dernier, d'autres personnes publiques existent. Il s'agit notamment, des collectivités territoriales décentralisées, des établissements publics<sup>34</sup>, des groupements d'intérêt public, tous dotés de la personnalité morale

<sup>25</sup> G. KERE KERE, « Le droit commun de l'exécution forcée dans l'espace OHADA », *RASJ*, VOL. 7, N°1 2010, p. 72.

<sup>26</sup> Article L. 153-2 du code des procédures civiles d'exécution pose clairement que : « L'Etat est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires. Le refus de l'Etat de prêter son concours ouvre droit à la réparation. Les modalités d'évaluation de la réparation due au propriétaire en cas de refus du concours de la force publique afin d'exécuter une mesure d'expulsion sont précisées par décret du Conseil d'Etat » ; voir aussi l'Article 29 de L'AUPSRVE.

<sup>27</sup> P.-J. PROUDHON, Qu'est-ce que la propriété ? Ou recherche sur le principe du droit du gouvernement, Collection *Les classiques des sciences sociales*, [http : www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques des sciences sociales/index.html](http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques%20des%20sciences%20sociales/index.html).

<sup>28</sup> J. OWONA, *Domianialité publique et expropriation pour cause d'utilité publique au Cameroun*, L'Harmattan 2012.

<sup>29</sup> D. ALLAND ; S. RIALS, (Sous Dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Puf 2003, 2<sup>e</sup> tirage 2007, p. 1154.

<sup>30</sup> D. TRUCHET, *Droit administratif*, 9<sup>e</sup> édition mise à jour, Thémis, Puf, 2021, p. 19, 70.

<sup>31</sup> Pour les professeurs Jean RIVERO et Jean WALINE, la qualification de personne morale de droit public entraîne un certain nombre de conséquences parmi lesquelles le bénéfice de prérogatives de puissance publique. L'une de ces prérogatives étant l'impossibilité pour les personnes publiques de faire l'objet de voies d'exécution.

<sup>32</sup> J. RIVERO ; J. WALINE, *Droit administratif*, 21<sup>e</sup> édition Dalloz 2005. Ces auteurs reconnaissent que les personnes privées assurant le service public bénéficient des prérogatives exorbitantes de droit commun (TC, 15Jan. 1968, Epoux BARBIER c/Cie Air-France, *GAJA* N°86 ; Arrêt MAGNIER, CE 30 Mars 1962, Association nationale de la Meunerie.

<sup>33</sup> P. GONOD ; F. MELLERAY ; Ph. YOLKA, *Traité de droit administratif*, Tome 1, Dalloz, 2011, p. 105.

<sup>34</sup> Ch. DEBBASCH ; F. COLIN, *Droit administratif*, 7<sup>e</sup> édition Economica 2004. p. 306. L'établissement public est créé pour gérer un service public. Il est soumis au principe de la spécialité.



de droit public. Dans cette veine d'identification des personnes publiques, le législateur sénégalais regroupe les entités publiques en deux catégories : celle des organismes publics et celle des sociétés publiques. Le droit camerounais aménage une disparité des personnes publiques. On y distingue aisément, l'Etat, les collectivités territoriales décentralisées, les établissements publics dans leur diversité, les entreprises publiques<sup>35</sup>, les groupements d'intérêt public<sup>36</sup> et les nouvelles entités publiques. À notre sens, on peut se permettre d'envisager les personnes publiques comme un ensemble composé des personnes morale de droit public, des entités publiques sans personnalité juridique et des entreprises publiques, qui sont des personnes morales de droit privé. Tous ces organismes publics ont un patrimoine dont le régime varie selon leur catégorie.

Les personnes publiques ont des propriétés, cela ne fait aucun doute aujourd'hui aussi bien en France<sup>37</sup> qu'en Afrique<sup>38</sup> ; bien que la reconnaissance de cette propriété s'est heurtée au refus d'une partie de la doctrine au cours du 19<sup>e</sup> siècle<sup>39</sup>. Pour certains auteurs, cette propriété publique est antérieure à la propriété privée<sup>40</sup>. L'existence desdites propriétés a conduit à l'affirmation du droit des propriétés publiques distinct du droit de propriété privée<sup>41</sup>. Tous les biens publics font partie soit du domaine public, soit du domaine privé<sup>42</sup>. Au-delà de la diversité de forme que peut revêtir la propriété publique, cette dernière est en général organisée autour de deux domaines : le domaine public et le domaine privé<sup>43</sup>. Les personnes publiques disposent désormais d'un droit de propriété, tant sur leur domaine privé que sur leur domaine public; un droit qui, malgré les similitudes avec le droit de la propriété privée, demeure nécessairement différent en raison des buts poursuivis par les personnes publiques et de leurs prérogatives de puissance publique<sup>44</sup>. La question de l'existence d'une propriété publique semble dorénavant faire l'unanimité au sein de la doctrine et de la jurisprudence<sup>45</sup>, l'existence de ce droit propriété

---

<sup>35</sup> Les exploitations industrielles et commerciales publiques dotées de la personnalité morale sont des entreprises publiques. La notion d'entreprises publique, souligne DEBBASCH et COLIN, est, en grande partie d'ordre économique. Elles sont le résultat de l'interventionnisme économique.

<sup>36</sup> Pour le législateur camerounais, le groupement d'intérêt public est une personne morale de droit public à but non lucratif, constitué entre l'Etat ou une collectivité territoriale décentralisée et d'autres personnes morales de droit public ou de droit privé, pour exercer ensemble des activités ayant un caractère de mission de service public dans les domaines de la recherche, l'action sanitaire et sociale, du développement scientifique et technologique, de l'éducation et des activités culturelles et sportives. Voir à ce sujet, l'article 2, loi n°2010/023 du 21 Décembre 2010 fixant le statut du groupement d'intérêt public au Cameroun.

<sup>37</sup> Y. GAUDEMET, « Le droit des biens publics : d'hier à aujourd'hui », in *Le service public*, Mélanges en l'honneur de Marceau LONG, *Op. Cit.*, p.204.

<sup>38</sup> P. E. ABANE ENGOLO, *Traité de droit administratif du Cameroun, théorie générale et droit administratif spécial*, L'Harmattan, Paris 2019, p. 245.

<sup>39</sup> N. FOULQUIER, *Droit administratif des biens*, LexisNexis, Paris 2011, p.51.

<sup>40</sup> E. BEAUSSIERE, *Les principes du droit*, Collection XIX.

<sup>41</sup> P. E. ABANE ENGOLO, *Traité de droit administratif du Cameroun, théorie générale et droit administratif spécial*, L'Harmattan, Paris 2019, p. 245.

<sup>42</sup> Y. GAUDEMET, *Droit administratif des biens*, tome 2, 12<sup>e</sup> édition, L.G.D.J, 2002, p.15.

<sup>43</sup> Y. GAUDEMET, « Le droit des biens publics d'hier à aujourd'hui » in *Le service public, Mélanges en l'honneur de Marceau LONG*, Dalloz 2016, p. 214. Ph. GODFRIN ; M. DEGOFFE, *Droit administratif des biens*, 8<sup>e</sup> édition, Sirey 2007, p.3.

<sup>44</sup> Ph. GODFRIN ; M. DEGOFFE, *Droit administratif des biens*, *Op Cit.* p. 57.

<sup>45</sup> Dans Deux décisions, l'une en date du 18 Décembre 1986, et l'autre du 21 Juillet 1994, le Conseil Constitutionnel français a clairement consacré le droit de propriété des personnes publiques sur le domaine public. Il affirme que la protection due au droit de propriété, en application de la DDHC de 1789 (art.17) « ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers, mais aussi, à titre égal, la propriété de l'Etat et les autres personnes publiques ».



ayant été en débat<sup>46</sup> ; notamment au sujet du domaine public<sup>47</sup>. Qualifiée de « propriété administrative »<sup>48</sup>, la propriété des personnes publiques sur le domaine public existe. Ainsi, la propriété publique est composée à la fois des biens du domaine privé<sup>49</sup> et ceux du domaine public<sup>50</sup>. Quel que soit le domaine auquel ils appartiennent, les biens des personnes publiques ne peuvent faire l'objet d'une aliénation forcée. En d'autres termes, il est impossible, du moins en principe, de mobiliser contre une personne publique les voies d'exécution connues en droit privé. C'est là l'un des attributs de la propriété publique.

L'évocation de l'exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques remet sur scène la thématique de l'exercice de la contrainte sur les personnes. Cette préoccupation générale de l'exercice de la force sur les personnes publiques doit être limitée à celle spécifique de l'exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques. Traditionnellement en effet, le juge peut ordonner la mise en œuvre des voies d'exécution forcée sur les propriétés des personnes privées, pour protéger la propriété d'un recourant ou pour obliger un particulier à honorer ses engagements financiers. Cette activité bénéficie souvent de l'accompagnement de la force publique pour sa réussite<sup>51</sup>. Cela s'explique par les caractères de la propriété des particuliers. La propriété privée est cessible, saisissable et aliénable. L'hypothèse d'exécution forcée sur les biens des personnes publiques en France avait donné lieu à un principe qui est devenu un principe général du droit administratif<sup>52</sup>. Le principe d'insaisissabilité des biens publics consacré d'abord par la Cour de cassation<sup>53</sup> et a été confirmé par le Tribunal de conflit<sup>54</sup>. L'interdiction de recourir aux voies d'exécution du droit privé contre des personnes publiques se fonde sur de nombreux principes classiques du droit public. Au nombre de ceux-ci, on compte l'interdiction du démembrement du droit de propriété publique ; l'idée de monopole de la contrainte légitime ; le principe de continuité du service public. On comprend, par-là, que les propriétés des personnes publiques bénéficient d'une protection particulière, différente de celle de la propriété privée. On peut voir en cela une illustration supplémentaire de la distinction entre le droit public et le droit privé, et singulièrement entre le droit civil et le droit administratif.

---

<sup>46</sup> Le débat sur l'existence d'un droit de propriété sur les biens du domaine public a existé en France au sein de la doctrine. Deux thèses s'affrontaient ; l'une hostile à l'idée de propriété des personnes publiques sur le domaine public ; l'autre favorable à cette idée. Pour la thèse de la négation, les biens publics sont insusceptibles de faire l'objet de propriété. Les collectivités publiques ne sont pas les propriétaires du domaine public, elles n'en sont que des gardiennes parce que les biens du domaine public sont affectés à l'usage de tous. C'était là le prolongement de l'ancienne idée de droit de garde et surintendance appliquée au domaine de la Couronne. Aussi, soutenait-on l'impossibilité pour l'Etat de détenir sur le domaine public les attributs de la propriété à savoir l'usus, le fructus et l'abusus. Ce courant étaient porté par Jean Baptiste Victor PROUDHON (*Traité du domaine public*), Théophile DUCROQ (*Cours de droit administratif* 1863), Léon DUGUIT (*Manuel de Droit constitutionnel*), Gaston JEZE (Définition du domaine public). Le courant inverse l'existence de la propriété publique de nature identique à la propriété privée sur les biens du domaine public. René CAPITANT fut l'un des défenseurs de ce dernier courant.

<sup>47</sup> Le droit de la propriété des personnes publiques sur leurs biens du domaine privé n'a jamais été contesté.

<sup>48</sup> Le débat de l'existence d'un droit de propriété publique sur le domaine public ayant laissé place à celui de la nature de cette propriété, un courant conduit par Maurice HAURIOU (*Précis de droit administratif*) et soutenu par Marcel WALINE (Note sous cour d'appel de paris, 13 Mai 1933, Commune d'Avallon, Dalloz 1934,2, p. 102), Roger BONNARD (*Précis de droit administratif*, 1943) et André de LAUBADERE soutiennent l'existence d'un « droit de propriété administrative ».

<sup>49</sup> Pour le professeur DEMBA Sy, le domaine privé est défini par opposition au domaine public. Les biens des personnes publiques qui n'appartiennent pas au domaine public font partie du domaine privé.

<sup>50</sup> Y. GAUDEMET, « Le droit des biens publics : d'hier à aujourd'hui », in *Le service public*, Mélanges en l'honneur de Marceau LONG, *Op Cit*, p.214. L'auteur soutient que les biens publics constituent une unité constituée de biens du domaine public et de biens du domaine privé.

<sup>51</sup> CE, 30 novembre 1923, COUITEAS, Rec. 789 ; D. 1923.3.59, concl. Rivet ; RDP 1924.75 ; GAJA 24<sup>e</sup> édition Dalloz 2023, p.236 et S.

<sup>52</sup> O. de David BEAUREGARD-BERTHIER, *Droit administratif des biens*, 6<sup>e</sup> édition, Gualino 2010, p. 37.

<sup>53</sup> Cass, Cham 1<sup>ère</sup>. 21 déc. 1987, Bull. I.n. 348, p. 249 ; J.C.P 1989-II-21183, note B. NICOD.

<sup>54</sup> T. Confl., 9 décembre 1899, Association syndicale du canal de Gignac.



Le droit de la propriété publique est caractérisé par les prérogatives de puissance publique. Toute chose qui enrichit l'intérêt de cette étude.

Traiter du thème de l'exécution forcée sur les propriétés publiques au Cameroun, au Sénégal et en France n'est pas sans intérêt. Théoriquement, la présente thématique rappelle en premier lieu la célèbre opposition entre l'école du service public de Léon Duguit et celle de la puissance publique de Maurice Hauriou sur le fondement de l'application du droit administratif; tant il apparaîtra de cette étude que l'immunité d'exécution est une prérogative de puissance publique, et que par ailleurs, la poursuite du service public est une raison suffisante pour paralyser une exécution forcée. Ensuite, ce sujet prête aussi l'occasion de revisiter la sacrée vieille théorie de la séparation des fonctions judiciaire et administrative<sup>55</sup>. Si la procédure d'exécution forcée implique l'ordre d'un juge, il y'a lieu de rechercher le sort de la séparation des fonctions judiciaire et administrative dans l'hypothèse d'une exécution forcée sur les biens des personnes publiques. L'admission d'une exécution forcée, au sens privé du terme, aboutirait alors à la négation de la pérennité de cette théorie<sup>56</sup>. Par ailleurs, il faut reconnaître que malgré la multiplication des entités publiques, certaines dotées de personnalité juridique, d'autres sans personnalité juridique ; la règle de l'unité de la personnalité morale publique subsiste. Il serait intéressant d'éprouver l'actualité de cette règle d'unité de la personnalité morale publique devant l'hypothèse de l'admission d'un cas d'exécution forcée sur les personnes publiques. Logiquement, on pourrait affirmer de manière péremptoire que l'Etat ne peut s'arrêter lui-même, mais il n'est pas rare d'observer qu'en pratique certaines entités publiques posent à l'égard d'autres entités publiques des actes d'exécution forcée<sup>57</sup>. De tels faits peuvent laisser subodorer que les entités publiques peuvent poser des actes de contraintes sur d'autres ; ce qui mérite d'être vérifié au regard du droit en vigueur dans les Etats qui intègrent le champ géographique de la présente étude.

Par ailleurs, le présent sujet donne le prétexte de revisiter la thèse relative à l'application du droit privé sur les personnes publiques. Une certaine doctrine s'interroge à ce propos, si l'avènement de l'OHADA entraîne la privatisation du droit public, ou si l'OHADA conduit à la transformation du droit public en droit privé, en tempérant son caractère exorbitant<sup>58</sup>. En effet, la construction du droit administratif a été faite sur un fort *distinguo* entre les personnes publiques et les personnes privées, de sorte que l'idée de la négation d'égalité entre ces types de personnes s'impose. Les personnes publiques disposent des prérogatives de puissance publique<sup>59</sup>, ce que n'ont pas les personnes privées. L'intention n'est donc pas de postuler une égalité entre ces deux catégories de personnes en s'intéressant à l'étude de l'exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques. Au contraire, c'est le prétexte de rappeler que le droit privé peut quelquefois s'appliquer à l'administration public<sup>60</sup>, mais les personnes publiques demeurent distinctes des personnes privées. Ainsi, en rapport avec l'exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques, le Conseil constitutionnel confirme la différence

---

<sup>55</sup> Le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire a été posé par la loi des 16-24 août 1790 édictée par la Constituante. Dans son article 13, il est établi que : « *Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raisons de leurs fonctions* ». La loi du 16 FRUCTIDOR An III a réitéré ce principe.

<sup>56</sup> G. JEZE, *Les principes généraux de droit administratif*, BERGER-LEVRAULT ET Cie EDUTEURS.

<sup>57</sup> On peut évoquer ici le cas des saisies de compte la DGI envers plusieurs établissements publics, le cas également des scellés qu'apposent la CNPS à l'endroit des communes.

<sup>58</sup> P. MAMBO, « L'OHADA ou la privatisation du droit public », in Magloire ONDOA et Patrick Edgar ABANE ENGOLO (Sous Dir.), *L'exception en droit, Mélanges en l'honneur de Joseph OWONA*, L'Harmattan 2021, p. 391.

<sup>59</sup> F. MELLERAY, *L'exorbitance du droit administratif en question*, LGDJ 2004, 312 p.

<sup>60</sup> D. SY, *Droit administratif*, 3<sup>e</sup> édition revue, corrigée et augmentée, L'Harmattan Sénégal, p. 44.



entre les personnes publiques et les personnes privées dans deux espèces<sup>61</sup>. La circonstance peut servir de prétexte pour esquisser des possibles voies d'exécution administrative.

Dans la même optique théorique, la satisfaction de l'intérêt général n'est pas demeurée la seule finalité des personnes publiques. Depuis longtemps l'économie, les préoccupations industrielles et marchandes ont saisi le service public, emporté par l'élan communautaire et de mondialisation<sup>62</sup>. C'est dans ce contexte communautaire, commercial et industriel que les personnes publiques affrontent aujourd'hui des problèmes posés par le droit de la concurrence et d'égalité<sup>63</sup>. La considération de ce droit de concurrence laisse croire que les entités publiques qui se livrent aux activités commerciales et industrielles devraient faire l'objet d'exécution forcée sur leurs biens. A ce propos, le droit l'exécution forcée sur les propriétés publiques au Cameroun et au Sénégal a connu récemment une évolution à la suite de la publication du nouvel Acte uniforme de l'organisation pour l'Harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA), portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution du 17 octobre 2023 (AUPSRVE). Cette nouvelle version de l'AUPSRVE actualise la thématique de l'exécution forcée contre les personnes publiques.

En outre, bien que relevant initialement du droit administratif des biens et du droit administratif économique, le présent sujet oblige de considérer des aspects de droit public économique, de droit privé, du droit international public. La question des immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens est une question de droit international public qui touche aux droits, intérêts et aux devoirs des Etats et également des particuliers<sup>64</sup>. Pour toutes les raisons ci-avant évoquées, l'étude sur l'exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques au Cameroun, au Sénégal et en France mérite tout son pesant d'or.

Ainsi, il y a lieu de se poser la question ci-après : *quel aménagement est fait de l'exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques au Cameroun, au Sénégal et en France ?*

Les textes juridiques et des décisions de justice permettent d'affirmer que l'aménagement qui est fait de l'exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques est non pas l'interdiction absolue, mais la restriction. Un régime qui, au regard de nombreux facteurs, est plausible (I). Mais, de nombreuses circonstances permettent d'envisager le dépassement de la restriction actuelle, pour proposer une extension possible du champ de cette exécution (II).

### **I- Une restriction plausible**

L'exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques au Cameroun, au Sénégal et en France a toujours été considérée comme une interdiction. Mais l'admission progressive des dérogations à ce principe oblige de nos jours de parler, non plus d'interdiction au sens absolu du terme, mais plutôt de restriction. Cela laisse émerger la possibilité d'une exécution forcée sur les biens des personnes publiques. Il faut le reconnaître, cette possibilité demeure résiduelle ; d'où la restriction. C'est dire que de façon générale, l'interdiction de procéder à l'égard des personnes publiques à une exécution forcée sur leurs biens subsiste, et elle justifie la restriction (A). Il n'est pas vain de le rappeler, la mise en œuvre des voies d'exécution de droit privé sur les personnes publiques a, pendant fort longtemps, écarté les biens des personnes

---

<sup>61</sup> Dans la décision CC, n°2012-256 QCP, 18 juin 2012, sur la Déchéance quadriennale le Conseil constitutionnel affirme : « *Qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose que les créances sur les personnes publiques soient soumises aux mêmes règles que les créances civiles* ».

Dans une autre décision, CC, n°2018-752, du 17 décembre 2018, Fondation Ildys, il pose que : « *les principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques n'imposent pas que les personnes privées soient soumises à des règles d'assujettissement à l'impôt identiques à celles des personnes morales de droit public* ».

<sup>62</sup> J. MORAND-DEVILLER, *Cours de droit administratif des biens*, 3<sup>e</sup> édition Montchrestien, EJA, 2003, p. 19.

<sup>63</sup> G. PEISER, *Droit administratif des biens*, 20<sup>e</sup> édition, Dalloz 2010, p. 81.

<sup>64</sup> Rapport du Groupe de travail sur les immunités juridictionnelles des Etats et leurs biens, *ANNUAIRE de la Commission du droit international*, 1978, Vol. II, p. 171.



publiques. Actuellement, des dérogations sont apparues et elles s'adosent sur un certain nombre de considérations (B).

### **A. L'interdiction à l'égard des personnes publiques classiques**

En règle générale, les propriétés des personnes publiques, qu'elles relèvent du domaine public ou du domaine privé, ne peuvent faire l'objet d'une aliénation forcée<sup>65</sup>. Cette interdiction, consacrée en France il y a longtemps, est présente dans la législation OHADA, commune au Cameroun et au Sénégal. Le paragraphe premier de l'article 30 de l'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution adopté le 17 octobre 2023 et publié le 15 novembre de la même année, consacre clairement l'interdiction d'exécution forcée contre les personnes morales de droit public interne<sup>66</sup> et des personnes morales de droit public étrangères<sup>67</sup> désormais bien identifiées. L'interdiction d'exécution forcée se traduit d'une certaine manière sur les propriétés publiques (1) et trouve des arguments justifiant sa raison d'être (2).

#### **1. La traduction de l'interdiction**

Parler de la traduction de l'interdiction d'exécution forcée contre les propriétés des personnes publiques consiste à l'étude des différentes expressions de ce principe. Ainsi de cette interdiction, dérivent deux conséquences matérielles. Il y a l'institution d'une domanialité publique sur les biens relevant du domaine public d'une part (a) ; et la consécration de l'immunité d'exécution d'autre part (b).

##### **a. L'institution d'une domanialité publique**

L'interdiction de l'exécution forcée sur les biens des personnes publiques justifie l'institution de la domanialité publique. Le domaine public au Cameroun<sup>68</sup>, au Sénégal<sup>69</sup> et en France<sup>70</sup> est encadré par la domanialité publique ; cette dernière constitue un obstacle à la mise en œuvre de l'exécution forcée sur les biens relevant du domaine public. La domanialité publique renvoie à l'ensemble des règles spéciales auxquelles sont soumis les biens relevant du domaine public<sup>71</sup>. Il s'agit très souvent des règles relatives à l'affectation, aux modes d'utilisation et à la protection du domaine public. Relativement à la protection du domaine public, elle est particulière et caractérisée par l'inaliénabilité<sup>72</sup>, l'insaisissabilité et l'imprescriptibilité<sup>73</sup>.

S'agissant d'abord de l'inaliénabilité du domaine public, il faut dire que c'est une règle ancienne qui tire ses origines de l'*édit de Moulins*<sup>74</sup>, et qui participe à la protection du domaine

---

<sup>65</sup> J. RIVERO ; J. WALINE, *Droit administratif, Op Cit.* p. 48.

<sup>66</sup> Il pose en substance que : « *Sauf renonciation expresse, il n'y a pas d'exécution ni mesures conservatoires contre les personnes morales de droit public, notamment l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics* ».

<sup>67</sup> L'article 30-3 de l'Acte uniforme nouveau prévoit que : « *Sauf renonciation expresse, il n'y a pas d'exécution forcée ni mesures conservatoires contre les personnes morales de droit public étrangères et les organisations internationales qui bénéficient de l'immunité d'exécution en vertu de conventions sur les relations diplomatiques ou consulaires ou d'accords d'établissement ou de siège* ».

<sup>68</sup> Au Cameroun, le paragraphe 2 de l'article 2 de l'Ordonnance n°74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial pose que : « *Les biens du domaine public sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables* ».

<sup>69</sup> Article 9 de la loi n°76-66 du 2 Juillet portant code du Domaine de l'Etat, modifiée par la loi n°85-15 du 25 février 1985.

<sup>70</sup> En France, l'article L. 2311-1 du code de la propriété publique pose que : « *Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L1 sont insaisissable* ».

<sup>71</sup> G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Association Gérard CORNU, 13<sup>e</sup> édition mise à jour, Puf, p.363.

<sup>72</sup> Ph. GODFRIN, M. DEGOFFE, *Droit administratif des biens*, 8<sup>e</sup> édition SIREY 2007, p. 196.

<sup>73</sup> S. DEMBA, *Droit administratif*, 3<sup>e</sup> édition revue, corrigée et augmentée 2021, L'Harmattan Sénégal, p. 623

<sup>74</sup> L'édit de Moulins du 13 mai 1566 consacre le principe de l'inaliénabilité. A son origine, cette inaliénabilité était consacrée pour protéger les biens de la Couronne vis-à-vis des tiers et des monarques d'une part ; et empêchait la



public<sup>75</sup>. Elle signifie que les biens du domaine public ne peuvent faire l'objet d'appropriation privée ou d'aliénation tant qu'ils ressortent de ce domaine<sup>76</sup>. Il naît en conséquence la prohibition de toute cession des biens du domaine public<sup>77</sup>. Les biens du domaine public ne peuvent être cédés ni volontairement, ni de manière forcée<sup>78</sup>. L'inaliénabilité des biens affectés à un usage public ou à un service public s'érige en principe en obstacle à la constitution de droits réels sur une dépendance ou un bien du domaine public<sup>79</sup>. L'inaliénabilité du domaine public vise à garantir la continuité de l'affectation du bien public.

Concernant ensuite l'imprescriptibilité, elle s'oppose à ce que les biens du domaine public ne puissent faire l'objet d'une prescription aussi bien pour ce qui est de la propriété que pour les démembrements de celle-ci<sup>80</sup>. En d'autres termes, « aucune possession utile ne peut être exercée sur une dépendance ou sur une parcelle du domaine public »<sup>81</sup>. Consacrée par l'*édit d'Avril 1667*, le principe d'imprescriptibilité a pour finalité de protéger un bien du domaine public en empêchant que, par l'usure du temps, la personne publique en perde la propriété<sup>82</sup>. L'imprescriptibilité s'applique à la fois sur la propriété elle-même et aussi aux actions en justice protégeant le domaine public<sup>83</sup>.

En outre l'insaisissabilité du domaine public est un autre caractère de ce domaine. Elle a pour conséquence de paralyser la réalisation de toutes les sûretés sur les biens du domaine public. Elle interdit donc toute saisie, hypothèque et l'antichrèse<sup>84</sup>. L'insaisissabilité du domaine public empêche qu'un bien de ce domaine fasse l'objet d'une exécution forcée. Dit de la sorte, on pourrait penser que les biens du domaine privé des personnes publiques puissent subir une voie d'exécution forcée. Mais, cette hypothèse n'est que très peu envisageable, parce que les personnes publiques dans leur majorité bénéficient d'une immunité d'exécution.

#### **b. *Le bénéfice de l'immunité d'exécution***

Les biens des personnes publiques, qu'ils soient du domaine public ou du domaine privé, sont insaisissables<sup>85</sup>. Cette insaisissabilité peut être causée aussi par l'immunité d'exécution<sup>86</sup>. Les patrimoines publics échappent d'une manière générale aux voies d'exécution du droit privé<sup>87</sup> du fait de l'immunité d'exécution. Cette dernière paralyse matériellement la mise en œuvre de l'exécution forcée envers son bénéficiaire. Les biens du domaine privé des personnes publiques ne peuvent faire l'objet d'aliénation forcée parce qu'ils jouissent d'un privilège

---

dilapidation de ces biens qui constituaient la source essentielle des revenus de la Royauté. Lire aussi Ph. GODFRIN et M. DEGOTTE, *Droit administratif des biens*, Sirey, 8<sup>e</sup> édition 2007, p. 3.

<sup>75</sup> L'inaliénabilité des biens du domaine public est devenue en France un principe à valeur constitutionnel selon certains auteurs (M. WALINE, « Les mutations domaniales », *Dalloz* 1925 ; C.constit. 21 juillet 1994, *A.J.D.A.* 1994 p. 786, note de G. GONDOUIN). bien que la contestation de cette position subsiste ( Y. GAUDEMET, *Droit administratif des biens*, tome 2 L.G.D.J 12<sup>e</sup> édition 2002, p. 127-128)

<sup>76</sup> N. FOULQUIER, *Droit administratif des biens*, LexisNexis Paris 2011, p. 169.

<sup>77</sup> Y. GAUDEMET, *Droit administratif des biens*, tome 2 L.G.D.J 12<sup>e</sup> édition 2002, p. 131.

<sup>78</sup> S. DEMBA, *Droit administratif*, 3<sup>ème</sup> édition revue, corrigée et augmentée, L'Harmattan 2021, p. 624.

<sup>79</sup> A. DE LAUBADERE ; J.-C. VENEZIA ; Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, tome 2, 10<sup>e</sup> édition LGDJ, p. 267-272.

<sup>80</sup> Le professeur Jacqueline MORAND-DEVILLER résume le principe d'imprescriptibilité en convoquant la savoureuse formule de LOYSEL : « *Qui a mangé l'oie du roi, cent ans après en rend les plumes* ».

<sup>81</sup> Y. GAUDEMET, *Droit administratif des biens*, tome 2 L.G.D.J 12<sup>e</sup> édition 2002, p. 138.

<sup>82</sup> Ph. GODFRIN et M. DEGOTTE, *Droit administratif des biens*, *Op Cit.*, p. 201.

<sup>83</sup> Y. GAUDEMET, *Droit administratif des biens*, tome 2 L.G.D.J 12<sup>e</sup> édition 2002, p. 139.

<sup>84</sup> Selon Yves GAUDEMET l'antichrèse désigne une forme de nantissement sur une chose immobilière où le débiteur reconnaît à son créancier la possession d'un droit de percevoir les fruits pour les imputer sur la créance, jusqu'à paiement complet.

<sup>85</sup> M-A LATOURNERIE, « Problématique du droit des propriétés publiques en France », *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god.* 46, 1/2009, str. 11.-25.

<sup>86</sup> L'immunité d'exécution est une autre matérialisation de l'interdiction de l'exécution forcée sur les propriétés publiques.

<sup>87</sup> Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif des biens*, LGDJ, 12<sup>e</sup> édition, p. 267.



d'insaisissabilité<sup>88</sup>. À l'image de la domanialité publique, l'immunité d'exécution fait obstacle à la mobilisation de l'exécution forcée sur les personnes publiques<sup>89</sup>. On comprend d'emblée que la différence entre l'insaisissabilité et l'immunité d'exécution réside sur la réalité protégée ; tandis que le premier protège uniquement le bien, le second est rattachée à la qualité publique de la personne. En conséquence, la propriété d'une personne publique, qu'elle soit du domaine public ou qu'elle appartienne à son domaine privé, ne peut être ni saisie, ni faire l'objet d'une hypothèque. Plusieurs dispositions textuelles rendent applicable la règle de l'interdiction d'exécution forcée au Cameroun<sup>90</sup>, au Sénégal<sup>91</sup> et en France<sup>92</sup>. La rémanence actuelle de ce privilège au profit des personnes publiques atteste de la survivance de prérogative de puissance publique au profit des personnes publiques dans les relations d'affaires avec des particuliers dans un contexte communautaire. Ce privilège survit au profit des personnes publiques étrangères.

Les biens des personnes publiques étrangères ne peuvent pas en principe faire l'objet d'une exécution forcée au Cameroun, au Sénégal et en France; cela tient au fait qu'elles bénéficient d'une immunité d'exécution<sup>93</sup>. L'immunité d'exécution est clairement consacrée en droit international au profit d'entités publiques par excellence que sont les Etats et les organisations internationales<sup>94</sup>. L'immunité d'exécution fait obstacle à toute mesure d'exécution forcée et toute mesure de conservation sur les biens d'un Etat, national ou étranger, ou sur les biens d'une organisation internationale<sup>95</sup>. Pour le législateur communautaire OHADA, « *il n'y a pas d'exécution forcée ni de mesures conservatoires contre les personnes morales de droit public étrangères et les organisations internationales qui bénéficient de l'immunité d'exécution en vertu de conventions sur les relations diplomatiques ou consulaires ou d'accords d'établissement ou de siège* »<sup>96</sup>. Il ressort de cette disposition qu'au Cameroun et au Sénégal, les personnes morales de droit public sont protégées de l'exécution forcée sur leurs biens grâce à l'immunité d'exécution. En France, si l'interdiction d'exécution forcée sur les biens des Etats étrangers est relativement limitée<sup>97</sup>, l'immunité d'exécution sur les biens et comptes bancaires de la mission diplomatique des Etats étrangers ou de leurs postes consulaires et de leurs missions auprès des organisations internationales est aussi relative<sup>98</sup>. De toute

<sup>88</sup> J.- M. AUBY ; R. DUCOS-ADER, *Droit administratif*, 5<sup>e</sup> édition Dalloz, p. 442.

<sup>89</sup> P.-M. DUPUY ; Y. KERBRAT Y. *Droit international public*, Dalloz, 11<sup>e</sup> édition, 2012 ; p.143. Voir également NGUYEN QUOC. DINH, « Les privilèges et immunités des organisations internationales d'après la jurisprudence nationales depuis 1945 », *Annuaire français de droit international*, Vol. 3, 1957. P. 262-304.

<sup>90</sup> Au Cameroun comme au Sénégal, l'article 30 de l'Acte Uniforme OHADA portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution du 15 novembre 2023 pose que : « *Sauf renonciation expresse, il n'y a pas d'exécution forcée ni de mesures conservatoires contre les personnes morales de droit public, notamment l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics* ».

<sup>91</sup> A côté de la disposition du législateur communautaire, l'article 38 de la loi d'orientation n°2022-08 *relative au secteur parapublic, au suivi du portefeuille de l'Etat et au contrôle des personnes de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique* pose qu'il « *n'y a pas d'exécution forcée ni de mesure conservatoire contre les organismes publics* ».

<sup>92</sup> En France, l'immunité d'exécution des personnes publiques peut se fonder cumulativement sur l'article L. 2311-1 du code général de la propriété des personnes publiques et L. 111-1 du code des procédures civiles d'exécution

<sup>93</sup> Rapport du Groupe de travail sur les immunités juridictionnelles des Etats et leurs biens, *ANNUAIRE de la Commission du droit international*, 1978, Vol. II, p. 171. On peut lire dans ce texte que l'application des immunités des Etats, aux biens des Etats s'étend surtout à deux domaines distincts, à savoir les immunités de juridiction et les immunités d'exécution.

<sup>94</sup> D-C KOLONGELE EBERANDE, « Immunité d'exécution, obstacle à l'exécution forcée en droit OHADA contre les personnes publiques ? », *OHADA. Com.*

<sup>95</sup> P.-M. DUPUY ; Y. KERBAT, *Droit international*, Paris, Dalloz, 11<sup>e</sup> éd. 2012, p. 143.

<sup>96</sup> Article 30-3 Acte uniforme OHADA portant organisation des procédures de recouvrement et voies d'exécution du 17 Octobre 2023.

<sup>97</sup> Voir l'article L. 111-1-1 du Code des procédures civiles d'exécution français.

<sup>98</sup> L'article L. 111-1-3 du Code des procédures civiles d'exécution français prévoit un cas de relativisation de l'immunité d'exécution dont bénéficient les organisations internationales, la renonciation.



évidence, l'immunité d'exécution protège l'ensemble des biens, du domaine public et du domaine privé, des personnes publiques nationales ou étrangères d'une exécution forcée.

Ce qui précède manifeste l'interdiction de l'exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques au Cameroun, au Sénégal et en France. Cette interdiction peut être justifiée diversement.

## 2. La justification de l'interdiction

L'interdiction d'effectuer une exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques peut être justifiée. L'hypothèse d'une exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques peut gravement perturber le bon fonctionnement du service public d'une part, et opposer différents services publics de l'Etat ou plusieurs personnes publiques, l'une contre l'autre d'autre part. Outre le fait que l'Etat est toujours solvable, le refus de fragmentation de la puissance publique justifie l'interdiction d'exécution forcée sur les biens des personnes publiques (a) de même que le fait la garantie de la continuité du service public (b).

### a. *Le refus de fragmentation de la puissance publique*

L'interdiction d'exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques peut se justifier par le refus de diviser et d'éclater la puissance publique. L'unité juridique de l'Etat, personne morale, existe et elle doit être préservée<sup>99</sup>. Envisager une exécution forcée sur les personnes publiques conduirait un service public à l'usage de la contrainte contre un autre service public. Il y aurait fragmentation de l'Etat. On serait dans l'hypothèse où la puissance publique utiliserait ses armes contre elle-même. Ce qui demeure illusoire<sup>100</sup>. L'usage de la force sur les personnes publiques est interdit<sup>101</sup>. L'indivisibilité et l'unité de la République entraîne l'unité de la puissance publique<sup>102</sup>. La puissance publique est une et indivisible<sup>103</sup> malgré la réalité de la diversité des personnes morales de droit public. Cela tient à l'unité de la personnalité morale étatique, elle ne se divise pas<sup>104</sup>. Si de jadis, l'interdiction de l'exécution forcée était fondée sur l'unité de la souveraineté de la couronne qui assurait la cohésion de l'union, l'unité de la puissance publique est basée désormais sur l'unité de la personnalité morale étatique. L'Etat est une personne morale unique<sup>105</sup>. On considère que l'Etat est la personne publique de référence au sein de son territoire ; pour cela il détient le monopole de la force légitime. Pour des besoins d'efficacité de son action auprès des administrés, il confie une part de ses missions aux entités qui sont ses démembrements et qui agissent pour son compte. Dès lors, il est aisé de comprendre que les collectivités territoriales, les établissements publics et de manière générale les organismes publics exercent chacun une mission de service public qui lui est confiée par l'Etat. Il s'agit donc de la continuité de l'Etat, et non d'entités concurrentes à l'Etat. L'existence des collectivités territoriales et des établissements publics ne divise pas la personnalité morale de l'Etat, mais répond au besoin d'organisation administrative de l'Etat. Il n'est pas logique qu'un service public ou un démembrement de l'Etat puisse user de la force pour procéder à une exécution forcée sur les biens d'un autre. Ainsi, les juridictions administratives et judiciaires, organes de l'Etat, ne peuvent requérir la force publique pour

<sup>99</sup> B. DELCROS, « L'unité et la personnalité juridique de l'Etat », *RIDC*, Vol. 28 N°3, Juillet-septembre 1976, p. 635-636.

<sup>100</sup> A. A. DABA KEBE, « Le déclin de l'exorbitance du droit administratif sénégalais sous l'effet du droit communautaire », *Afrilex* Mai 2015, p. 13. Selon cet auteur, il est illusoire de vouloir retourner la puissance publique contre elle-même puisqu'elle détient de façon exclusive le monopole de la contrainte.

<sup>101</sup> TC, 9 Décembre 1899, *Canal de GIGNAC*, n° 00515, Recueil Lebon. Le juge de conflit affirme que les voies d'exécution instituées par le Code de procédures civiles ne peuvent être appliquées aux associations présentant les caractères essentiels d'établissements publics. Cette décision pose l'interdiction d'exécution forcée sur les biens de personnes publiques.

<sup>102</sup> B. PLESSIX, *Droit administratif*, op cit. p. 262-263 ;

<sup>103</sup> O. BEAUD, *La puissance de l'Etat*, Op Cit. p. 131-151.

<sup>104</sup> D. TRUCHET, *Droit administratif*, 9<sup>e</sup> édition mise à jour, Thémis, Puf, Août 2021, p. 72.

<sup>105</sup> D. TRUCHET, *Droit administratif*, Op Cit. p. 71.



procéder à une exécution forcée contre une administration de l'Etat. Il n'existe donc pas au sein d'un Etat plusieurs puissances publiques<sup>106</sup> ; la puissance publique est une et indivisible au sein d'un Etat. Il est par conséquent difficile de concevoir l'usage de la contrainte sur les propriétés d'une personne publique au sein d'un Etat. L'unité de la personnalité morale étatique peut expliquer l'interdiction d'exécution forcée sur les biens des personnes publiques, de la même manière que le fait la continuité du service public.

#### **b. La continuité du service public**

La continuité du service public est un obstacle à la réalisation des voies d'exécution, notamment l'exécution forcée sur les biens des personnes publiques<sup>107</sup>. La poursuite de l'intérêt général<sup>108</sup> légitime doit légitimer toute action publique et l'emploi conséquent de toute prérogative de puissance publique<sup>109</sup>. C'est dire autrement que les prérogatives de puissance publique constituent le moyen pratique privilégié de permettre à l'intérêt général de s'imposer aux intérêts particuliers<sup>110</sup>. Le service répond à un besoin d'intérêt général, la satisfaction de cet intérêt général ne saurait être discontinuée<sup>111</sup>. Il est admis que le service public ne doit pas cesser de fonctionner pour quelque raison que ce soit<sup>112</sup> ; il doit fonctionner de façon continue<sup>113</sup> sans interruption<sup>114</sup>. En d'autres termes, les usagers ont droit à ce qu'il leur soit fourni en permanence les prestations faisant l'objet d'un service public<sup>115</sup>. Cette règle est devenue un principe cardinal du service public<sup>116</sup>. La rupture du bon fonctionnement du service public serait, pour une certaine doctrine, constitutive de violation des droits de l'homme<sup>117</sup>. Pour fonctionner efficacement, l'administration publique a besoin de moyens. Outre les ressources humaines, les biens publics y participent. L'exécution forcée sur les biens d'une personne publique priverait cette dernière de moyen nécessaire à la continuité du service public<sup>118</sup>. Admettre la mise en œuvre des voies d'exécution forcée de droit privé sur les personnes publiques comporte le risque d'exposer à terme les personnes publiques à une pénurie de moyens, pouvant entraîner de *facto* un dysfonctionnement du service public ou son arrêt. La précaution impose, dans ce cas, de ne pas admettre de telles procédures envers les personnes

---

<sup>106</sup> La puissance publique est unique, c'est la raison pour laquelle on parle de la puissance publique au singulier et non au pluriel.

<sup>107</sup> Y. GAUDEMET, « Retour sur l'insaisissabilité des biens des entreprises publiques », *RJEP* 2007, p.285.

<sup>108</sup> Jean-Marie PONTIER, « L'intérêt général existe-t-il encore ? », *Recueil Dalloz* 1998, p. 327. L'intérêt général est une notion familière aux juristes et, en particulier, on voit mal comment on pourrait penser le droit administratif sans faire référence à l'intérêt général qui en est en quelque sorte « l'alpha et l'oméga ». Mais si l'omniprésence de l'intérêt général dans le droit administratif et, plus généralement, dans le droit public, n'est guère discutable, l'empire de ce concept paraît vaciller aujourd'hui.

<sup>109</sup> M. TOUZEIL-DIVINA, *Dictionnaire de Droit public interne*, LexisNexis 2017, p. 237.

<sup>110</sup> B. SEILLER, « L'exorbitance du droit des actes administratifs unilatéraux », *RDP* 2004, p.483.

<sup>111</sup> J. RIVERO ; J. WALINE, *Droit administratif, Op Cit.* p.319.

<sup>112</sup> Ch. DEBBASCH ; F. COLIN, *Droit administratif*, 7<sup>e</sup> édition Economica 2004, p. 368. Pour ces auteurs, un besoin public reconnu ne peut être satisfait de manière intermittente. Le service public correspond à un intérêt général qualifié. Rien ne doit faire obstacle à son fonctionnement continu.

<sup>113</sup> P. E. ABANE ENGOLO, *Traité de droit administratif du Cameroun, théorie générale et droit administratif spécial*, L'Harmattan, Paris 2019, p. 159. Le professeur ABANE soutient que la continuité est l'essence même du service public. Elle exige la permanence des services essentiels pour la vie sociale comme les services de sécurité, les services de santé, les services de communication, d'électricité, de gaz, d'eau.

<sup>114</sup> S. DEMBA, *Droit administratif*, 3<sup>ème</sup> édition revue, corrigée et augmentée, L'Harmattan 2021, p.410.

<sup>115</sup> D. TRUCHET, *Droit administratif*, 9<sup>e</sup> édition mise à jour, Thémis, p. 398.

<sup>116</sup> L'article 3 alinéa 4 de la Charte africaine sur les valeurs et principes du service public et de l'Administration fait de la continuité du service public en toute circonstance l'un des principes du service public.

<sup>117</sup> A.-A. DJIMADOUMGAR, « La désinvestiture en droit public », in M. ONDOA et P. E. ABANE ENGOLO (Sous Dir.), *L'exception en droit. Mélanges en l'honneur de J. OWONA*, L'Harmattan Paris 2021, p. 584.

<sup>118</sup> A. A. DAHA KEBE, J. RIVERO, « Le déclin du droit administratif sénégalais sous l'effet du droit communautaire », *Afrilex Mai 2015*.



publiques au nom de l'intérêt général<sup>119</sup>. La satisfaction des missions d'intérêt général que poursuit le service public est prioritaire à la garantie des intérêts particuliers.

Si la continuité du service public peut expliquer l'interdiction d'exécution forcée sur les personnes morales de droit public, elle limite la mise en œuvre de cette exécution lorsqu'elle est admise. C'est le sens à donner à l'article 30-2 de l'AUPSRVE du 17 octobre 2023. Il pose : « Lorsque l'exécution forcée et les mesures conservatoires sont entreprises à l'égard des personnes morales visées à l'article 30 du présent acte uniforme et sont de nature à porter gravement atteinte à la continuité du service public, le juge peut, à la demande de la personne morale intéressée ou du ministère public, prendre toutes mesures urgentes appropriées, en subordonnant de telles mesures à l'accomplissement, par le débiteur, d'actes propres à faciliter ou garantir le paiement de la dette ».

On observe que le recours à l'exécution forcée est abandonné lorsque la continuité du service public est menacée. C'est l'expression du primat de l'intérêt général sur l'intérêt particulier. C'est également le sens qui ressort de l'article L. 111-1-2 alinéa 3 du Code des procédures civiles d'exécution français. Ces deux dispositions attestent de la survivance de la prérogative de puissance publique dans la tentative d'encadrement normatif de l'activité de l'administration publique par le droit privé<sup>120</sup>. Par ailleurs, on note que le service public justifie encore la mise en œuvre des prérogatives inhabituelles de droit commun. *In fine* sur cet aspect, le service public doit continuer à fonctionner, c'est la raison pour laquelle il ne doit pas être privé de ses biens. La continuité du service public peut justifier l'interdiction d'exécution forcée sur les biens des personnes publiques.

Si le service public bénéficie du privilège de l'interdiction d'exécution forcée sur ses propriétés, cette interdiction bien que pouvant être justifiée, admet tout de même quelques atténuations qui méritent d'être examinées.

## **B. Les atténuations à l'interdiction d'exécution forcée**

L'interdiction d'effectuer une exécution forcée sur les propriétés d'une personne publique est un principe classique de droit administratif, de sorte qu'il devient difficile d'imaginer qu'il puisse admettre des dérogations<sup>121</sup>. Pourtant, cette règle admet des atténuations qu'il convient d'identifier (1) avant de rechercher de possibles justifications à ces dérogations (2).

### **1. L'identification des inflexions à l'interdiction**

À l'évocation des inflexions à l'interdiction forcée sur les biens des personnes publiques, l'on est enclin à convoquer immédiatement la compensation et l'inscription d'office dans les comptes de l'exercice et dans le budget de la personne publique débitrice. Ces deux procédés sont des moyens de contournement de l'interdiction d'exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques, sans en être des atténuations<sup>122</sup>. Au nombre des exceptions à retenir, on peut énumérer le cas de la renonciation à l'immunité d'exécution (a) ; le cas des personnes non énumérées parmi celles couvertes par l'immunité d'exécution, notamment les entreprises publiques dans l'espace OHADA (b) ; et le cas d'admission de l'exécution sur les propriétés des Etats étrangers en France (c).

#### **a. La renonciation expresse à l'immunité d'exécution**

La renonciation désigne un acte par lequel une personne abandonne volontairement un droit substantiel ou une action ; c'est aussi un acte par lequel une personne s'interdit de faire

<sup>119</sup> Dans son *Traité de droit administratif*, tome 2, Yves GAUDEMET laisse comprendre que l'insaisissabilité des biens publics, constitue une précaution contre la dilapidation éventuelle des patrimoines publics. p. 129.

<sup>120</sup> P. MAMBO, « L'OHADA ou la privatisation du droit public », in Magloire ONDOA et Patrick Edgar ABANE ENGOLO (Sous Dir.), *L'exception en droit, Mélanges en l'honneur de Joseph OWONA*,

<sup>121</sup> Il ne peut d'ailleurs en être autrement, tant il est attribué à la personne publique le monopole de la contrainte légitime, en plus de l'immunité d'exécution.

<sup>122</sup> Ils sont encore connus sous le nom de moyens d'exécution administrative.



valoir un moyen de défense ou d'action<sup>123</sup>. La renonciation expresse à l'immunité d'exécution peut être comptée au nombre des inflexions à l'interdiction d'exécution forcée contre les personnes publiques, bien qu'elle soit très souvent oubliée sous la plume de nombreux auteurs. En France comme dans les Etats membres de l'OHADA à l'instar du Cameroun et le Sénégal, la renonciation expresse à l'immunité d'exécution est admise. Les articles 30, 30-3 AUPSRVE<sup>124</sup> de 2023, et de l'article L. 111-1-3 du code français des procédures civiles d'exécution<sup>125</sup> aménagent licitement la possibilité pour une personne publique de renoncer de manière expresse à l'immunité d'exécution à laquelle elle a droit. Pour le Cameroun et le Sénégal, cette atténuation concerne notamment l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les personnes morales de droit public étrangères et les organisations internationales qui bénéficient de l'immunité d'exécution<sup>126</sup>. En France, elle est admise sur les biens, les comptes bancaires, utilisés ou destinés à être utilisés dans l'exercice des fonctions de la mission diplomatique des Etats étrangers ou de leurs postes consulaires, de leurs missions spéciales ou de leurs missions auprès des organisations internationales. Pour s'en convaincre, il est important de rappeler à titre d'illustration les dispositions de l'article 30 ci-dessus mentionné dont voici la teneur :

« Sauf renonciation expresse, il n'y a pas d'exécution forcée ni mesures conservatoires contre les personnes morales de droit public, notamment l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics ».

La précédente disposition consacre la possibilité théorique d'une exécution forcée contre l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics en cas de renonciation expresse à leur privilège d'immunité d'exécution. En d'autres termes, si ces personnes morales de droit public renoncent volontairement et expressément à l'immunité d'exécution, alors il serait possible de procéder à leur endroit à de mesure d'exécution forcée. Il s'agit ici d'un cas particulier, la circonstance où une personne publique désirerait agir comme un simple particulier en renonçant à ses prérogatives de puissance publique<sup>127</sup>. Une telle attitude participerait certainement à consolider le principe d'égalité en matière commerciale, et conforte la thèse selon laquelle l'administration publique « peut être régie par le même droit que les particuliers, c'est-à-dire le droit privé »<sup>128</sup>. Mais la réalité d'une telle hypothèse remettrait en question toutes les théories et principes construits depuis de longues dates sur l'insaisissabilité des biens des personnes publiques et sur l'interdiction de contraindre lesdites personnes. Fort heureusement, l'hypothèse de la renonciation est restée un cas d'école et a donné très peu de cas de jurisprudence.

On retient en conclusion que le cas de renonciation expresse à l'immunité d'exécution par des personnes publiques donne lieu à une inflexion de l'interdiction d'exécution forcée contre lesdites personnes. Mais ce n'est sans aucun doute pas la seule atténuation ; d'autres existent, en l'occurrence l'admission récente de l'exécution forcée contre les entreprises publiques par le législateur OHADA.

<sup>123</sup> G. CORNU, (Sous Dir.), *Vocabulaire juridique*, 13<sup>e</sup> édition mise à jour, Puf 2020, p.886.

<sup>124</sup> Article 30-3 de l'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution du 15 novembre 2023 stipule que : « Sauf renonciation expresse, il n'y a pas d'exécution forcée ni de mesures conservatoires contre les personnes morales de droit public étrangères et les organisations internationales qui bénéficient de l'immunité d'exécution en vertu de conventions sur les relations diplomatiques ou consulaires ou d'accords d'établissement ou de siège ».

<sup>125</sup> Article L. 111-1-3 du code des procédures civiles d'exécution est ainsi libellé : « Des mesures conservatoires ou des mesures d'exécution forcée ne peuvent être mises en œuvre sur les biens, y compris les comptes bancaires, utilisés ou destinés à être utilisés dans l'exercice des fonctions de la mission diplomatique des Etats étrangers ou de leurs postes consulaires, de leurs missions spéciales ou de leurs missions auprès des organisations internationales qu'en cas de renonciation expresse et spéciale des Etats concerné ».

<sup>126</sup> Voir convention de l'ONU du 7 janvier 2005 sur les immunités juridictionnelles des Etats et leurs biens.

<sup>127</sup> J. RIVERO ; J. WALINE, *Droit administratif*, Op Cit. p. 2et 3.

<sup>128</sup> J. RIVERO ; J. WALINE, *Droit administratif*, Op Cit. p.5.



**b. L'admission de l'exécution forcée sur les entreprises publiques par l'OHADA**

Jusqu'à une date récente<sup>129</sup>, les entreprises publiques ne faisaient pas l'objet d'exécution forcée au Cameroun, au Sénégal et dans l'ensemble des Etats membre de l'OHADA<sup>130</sup>. Cela était dû à la rédaction de l'ancien article 30 de l'AUPSRVE de 1998 qui n'identifiait pas clairement les personnes publiques bénéficiaires de l'immunité d'exécution. Cependant la nouvelle rédaction de cet article de l'AUPSRVE du 17 octobre 2023 ne laisse planer aucun doute sur l'admission dorénavant de l'exécution forcée contre les entreprises publiques. D'emblée, il faut relever que les entreprises publiques ne possèdent pas au Cameroun et au Sénégal de domaine public. Par conséquent, leurs biens ne sauraient être couverts par la domanialité publique. Aussi, le nouvel article 30 de l'AUPSRVE a constaté la disparition de l'immunité d'exécution des entreprises publiques. Pourtant au départ, la CCJA observait l'immunité d'exécution des entreprises publiques<sup>131</sup>. L'amorce de l'admission de l'exécution forcée sur les entreprises publiques intervient avec un revirement de la CCJA dans un arrêt majeur du 26 avril 2018<sup>132</sup>. Cette posture sera consolidée dans le nouvel article 30 de l'AUPSRVE. Ce dernier exclut de manière claire les entreprises publiques du champ des bénéficiaires de l'immunité d'exécution. Elles peuvent désormais faire l'objet de mesures d'exécution forcée et de mesures conservatoires.

On observe à travers la suppression de l'immunité d'exécution aux entreprises publiques, une démarcation des droits camerounais et sénégalais par rapport au droit français relativement à l'exécution forcée contre les entreprises publiques<sup>133</sup>. Cette situation de perte d'immunité d'exécution des entreprises publiques au Cameroun et du Sénégal consolide la thèse de l'originalité des droits africains<sup>134</sup>; car, les propriétés des entreprises publiques en France demeurent insaisissables, malgré la poussée du droit de l'Union européenne.

Il apparaît clairement que le critère de commercialité de l'activité tend à infléchir le statut de la puissance publique. Ce critère est retenu pour soumettre les personnes publiques à l'exécution forcée, ou rendre possible l'exécution forcée sur leurs biens<sup>135</sup>. La levée du bénéfice de l'immunité d'exécution des entreprises publiques au Cameroun et au Sénégal questionne la pertinence actuelle de la distinction entreprise publique et entreprise privée<sup>136</sup>.

Il faut toutefois observer que l'admission de mesures d'exécution forcée à l'endroit des entreprises publiques fait problème quant aux biens qui puissent être saisis. En effet, il faut se souvenir que les biens des entreprises publiques sont d'origines diverses. On y distingue les biens propres, les biens de retour et les biens de reprise. Certains de ces biens peuvent subir l'exécution forcée et d'autres pas. La conclusion est évidente, les entreprises publiques au Cameroun et au Sénégal peuvent désormais faire l'objet d'exécution forcée ou de mesures conservatoires. C'est une autre exception à l'interdiction d'exécution contre les personnes publiques comme celle admise en France pour certaines propriétés d'Etats étrangers.

<sup>129</sup> Avant l'année 2023, date de publication du nouvel Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et des voies d'exécution.

<sup>130</sup> G. TANJEU DJEUDJO, « L'exécution forcée à l'égard des entreprises publiques », *ERSUMA* 2022-1 N°16.

<sup>131</sup> CCJA, arrêt n°43/2005, AZIABLEVI YOVO et Autres c/ Togo Télécom ; CCJA 2<sup>e</sup> Ch. N°09/2014, Sté SOTEL TCHAD c/ SAS ALCATEL SPACE.

<sup>132</sup> CCJA, 3<sup>e</sup> Ch. N°103, 26 04 2018, MBULU MUSESO c/Sté Grands Hôtels du Congo et 10 Autres.

<sup>133</sup> L'article 30 de l'AUPSRVE du 17 octobre 2023 soumet désormais les entreprises publiques à la possibilité d'exécution forcée. Cela se justifie par la perte de l'immunité d'exécution. Or, en France, cette immunité demeure ; bien qu'il y ait une tendance de l'Union européenne à contester cette dernière en faveur de la libre concurrence.

<sup>134</sup> M.ONDOA, *Le droit de la responsabilité publique dans les Etats en développement. Contribution à l'étude de l'originalité des droits africains*. Th D. E UYII 1996.

<sup>135</sup> A. A. DAHA KEBE, « Le déclin du droit administratif sénégalais sous l'effet communautaire », *Afrilex* Mai 2015.

<sup>136</sup> L'un des piliers de la distinction entre les entreprises publiques et les entreprises privées reposait sur l'impossibilité de procéder à l'exécution forcée sur les biens des entreprises publiques. La levée de cette immunité d'exécution remet les entreprises publiques et les entreprises privées au pied d'égalité.



**c. L'exécution possible sur les propriétés des Etats étrangers en France**

Le droit français admet une autre atténuation à l'exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques, celle relative à une possible exécution forcée sur les biens des Etats étrangers. Les dispositions de l'article L. 111-1-1 du code des procédures civiles d'exécution admettent la possibilité de procéder à une exécution forcée sur les biens des Etats étrangers. Il est ainsi libellé :

« Des mesures conservatoires ou des mesures d'exécution forcée ne peuvent être mise en œuvre sur un bien appartenant à un Etat étranger que par autorisation préalable du juge par ordonnance rendue sur requête ».

Cette disposition admet la possibilité de procéder en France à une exécution forcée contre certains biens d'un Etat étranger. C'est dire que l'immunité d'exécution dont bénéficient les Etats étrangers n'est pas absolue, elle connaît en France une atténuation. L'existence d'une telle possibilité est subordonnée à la satisfaction de certaines conditions alternatives que pose l'article L. 111-1-2 du code de procédures civiles d'exécution. Trois situations possibles permettent l'exécution forcée sur les biens d'un Etat étranger. La première circonstance est celle où l'Etat manifeste son consentement pour qu'une telle mesure soit appliquée<sup>137</sup>. La nécessité du consentement de l'Etat peut ôter à la mesure son caractère contraignant, et on pourrait penser à une exécution consentie de la mesure d'exécution forcée. La deuxième situation est celle où l'Etat affecte volontairement un bien pour satisfaire à une demande d'exécution engagée à son égard<sup>138</sup>. On relève une fois de plus que c'est par la volonté de l'Etat qu'une exécution forcée peut être mis en œuvre sur un bien que lui-même a choisi. En d'autres termes, en l'absence d'un tel accord de sa part, il serait difficile, mais pas impossible, de mettre en œuvre une procédure forcée sur les biens d'un Etat étranger qui se trouve en France. La possibilité de le faire réside dans la troisième situation. « Lorsqu'un jugement ou une sentence arbitrale a été rendu contre l'Etat concerné et que le bien en question est spécifiquement utilisé ou destiné à être utilisé par ledit Etat autrement qu'à des fins de service public non commerciales et entretient un lien avec l'entité contre laquelle la procédure a été lancée »<sup>139</sup>. Ici, il peut être mis en application l'exécution forcée sur les biens des Etats étrangers, en l'absence de tout consentement,

---

<sup>137</sup> D'après l'article L. 111-1-2 du code de procédures civiles d'exécution : « Des mesures conservatoires ou des mesures d'exécution forcée visant un bien appartenant à un Etat étranger ne peuvent être autorisées par le juge que si l'une des conditions suivantes :

1° L'Etat concerné a expressément consenti à l'application d'une telle mesure ».

<sup>138</sup> L'article L. 111-1-2 du code de procédures civiles d'exécution. « 2° L'Etat concerné a réservé ou affecté ce bien à la satisfaction de la demande qui fait l'objet de la procédure ».

<sup>139</sup> La suite de l'article L. 111-1-2 du code des procédures civiles d'exécution précise les modalités de l'alinéa 3 en ces termes : « pour l'application du 3°, sont notamment considérés comme spécifiquement utilisés ou destinés par l'Etat à des fins de service public non commerciales, les biens suivants :

- a) Les biens, y compris les comptes bancaires, utilisés ou destinés à être utilisés dans l'exercice des fonctions de la mission diplomatique de l'Etat ou de ses postes consulaires, de missions spéciales, de ses missions auprès des organisations internationales, ou de ses délégations dans les organes des organisations internationales ou aux conférences internationales ;
- b) Les biens de caractère militaires ou les biens utilisés ou destinés à être utilisés dans l'exercice des fonctions militaires ;
- c) Les biens faisant partie du patrimoine culturel de l'Etat ou de ses archives qui ne sont pas mis ou destinés à être mis en vente ;
- d) Les biens faisant partie d'une exposition d'objet d'intérêt scientifique, culturel ou historique qui ne sont pas mis ou destinés à être mis en vente ;
- e) Les créances fiscales ou sociales de l'Etat ».



lorsqu'un jugement ou une sentence arbitrale l'ordonne sur un bien spécifiquement utilisé ou destiné à des fins autre que le service public non commercial<sup>140</sup>.

L'interdiction d'exécution forcée contre les personnes publiques connaît des atténuations comme cela vient d'être démontré. Ces dernières trouvent ou peuvent trouver justifications.

## **2. Des atténuations justifiées**

Aujourd'hui encore, les personnes publiques restent identifiables par les prérogatives de puissance publique, mais elles se comportent quelquefois comme des particuliers. Une telle attitude, qui entraîne souvent la renonciation des privilèges exorbitants de droit commun et l'application à leur égard du droit privé, peut justifier l'existence d'inflexions au principe d'interdiction d'exécution forcée contre les personnes publiques. Aussi, s'intéresse-t-elle de plus en plus au secteur d'activités commerciales et industrielles qui a des règles et des exigences qui s'accommodent très peu des prérogatives de puissance publique. On peut donc supposer que les atténuations admises *supra* soient justifiées par la nécessité de garantir le recouvrement des créances (a) et par la soumission des personnes publiques aux règles commerciales et industrielles (b).

### **a. Le besoin de garantir le recouvrement des créances**

La nécessité de garantir le recouvrement des créances peut justifier l'admission des atténuations examinées ci-avant. De nos jours, les personnes publiques contractent des emprunts auprès des banques de la même façon que les particuliers pour financer leurs investissements<sup>141</sup>. Certes, l'Etat est réputé toujours solvable<sup>142</sup>; autrement dit, l'Etat paye toujours ces dettes. C'est pour cela qu'en principe, on ne devrait pas recourir aux mesures conservatoires ou d'exécution forcée contre l'Etat et ses démembrements. Mais pour plusieurs raisons, ils peuvent se trouver incapables d'honorer leur paiement envers leurs créanciers. Il est donc important de garantir le recouvrement des dites créances. À moins de procéder à des compensations et à l'inscription d'office, l'exécution forcée sur les biens des personnes publiques semble une vaine entreprise. Cependant, les cas d'atténuation examinés attestent de la possibilité d'exécution forcée contre les personnes publiques dans certaines circonstances. La finalité de ces inflexions est d'assurer simplement le recouvrement des dettes. C'est d'ailleurs la même finalité qu'envers les personnes privées. La justification de la mise en œuvre des mesures d'exécution forcée est le besoin de garantir le recouvrement des créances face soit à une résistance du débiteur, soit sa faillite. En cas de renonciation au privilège d'exécution, de consentement, d'affectation volontaire d'un bien, ou d'autorisation du juge sur les biens non affectés au service public non commercial ou industriel, les mesures d'exécution forcée peuvent être mobilisées aux fins de garantir le paiement des créances par les personnes publiques débitrices. Il faut dire que cette justification ne tient que lorsque la puissance publique agit comme un particulier dans un domaine marchand.

Le besoin de garantir le recouvrement des créances ne constitue pas la seule justification de l'admission des atténuations à l'interdiction de procéder à une exécution forcée contre les personnes publiques. La soumission des personnes publiques aux règles commerciales et industrielles est un autre facteur explicatif.

### **b. La soumission aux règles de la concurrence**

---

<sup>140</sup> Cette distinction est conforme à la recommandation du Rapport du Groupe de travail sur les immunités juridictionnelles des Etats et leurs biens, qui demande d'accorder les immunités sur les activités des Etats qui relèvent de l'exercice de leur autorité souveraine et les autres activités, de plus en plus nombreuses, que les Etats exercent comme des particuliers, et qui ne devraient pas être couvertes par des immunités.

<sup>141</sup> Les personnes publiques peuvent de nos jours se financer en recourant aux emprunts bancaires au même titre que les particuliers ; elles devraient en conséquence présenter les garanties de remboursement identiques que les personnes privées.

<sup>142</sup> Si l'on considère l'Etat comme un débiteur toujours solvable, il faut rappeler les créances dues par l'Etat doivent être réclamées avant l'expiration du délai de prescription quadriennale.



L'adage « concurrence autant que possible et Etat autant que nécessaire » semble de l'époque où l'Etat intervenait pour trouver la solution de défaillance de marché. De nos jours où la puissance publique agit de plus en plus comme des particuliers, il est normal qu'on lui applique le même droit que ces derniers ; ou qu'elle se soumette à la libre concurrence<sup>143</sup>. Une certaine doctrine soutient cette conviction en alléguant que la défense de l'intérêt général passe par l'application des règles de concurrence<sup>144</sup>. En France la posture de l'Union européenne tend à encourager la libre concurrence en exigeant de supprimer tout obstacle susceptible de fausser la concurrence<sup>145</sup>. On est passé du principe de non-concurrence à celui de l'égale concurrence entre les opérateurs économiques quel que soit leur statut<sup>146</sup>. L'immunité d'exécution dont bénéficient les personnes publiques compte parmi ces obstacles. C'est le principe de libre concurrence qui constitue la loi du commerce<sup>147</sup>. La règle de la libre concurrence favorise une égalité des chances entre toutes les entreprises intervenant sur un marché, qu'elles soient publiques ou privées<sup>148</sup>. C'est dans cet esprit que s'inscrit la nouvelle réforme OHADA qui soumet désormais les entreprises publiques à une exécution forcée quand les conditions sont réunies. C'est là un traitement égalitaire entre l'entreprise publique et l'entreprise privée. Le droit de la concurrence n'est pas étranger au droit public économique camerounais, français et sénégalais ; il a toujours été une préoccupation du droit français du service public. Lorsqu'un service public est une entreprise publique, le droit de la concurrence s'applique à son fonctionnement<sup>149</sup>. Au départ, l'activité économique des personnes publiques pouvait être considérée comme un service public, justifiant par ce fait des exceptions attachées auxdites activités. Aujourd'hui, les personnes publiques intéressées de plus en plus par des activités commerciales et industrielles, doivent se soumettre aux règles commerciales et industrielles, notamment le principe de concurrence<sup>150</sup> et d'égalité<sup>151</sup>. Le principe de l'égale concurrence est consacré au Sénégal et au Cameroun par des instruments juridiques communautaires<sup>152</sup> et nationaux<sup>153</sup>. Toutefois, doit-on observer que tous les services publics exploitant une activité commerciale ne soient pas soumis au droit de la concurrence ; seules les entreprises publiques le sont<sup>154</sup>. Ceci pourrait expliquer l'existence des exceptions à l'interdiction d'exécution forcée

<sup>143</sup> J-Ph COLSON ; P. IDOUX, *Droit public économique*, 8<sup>e</sup> édition LGDJ, p. 502-503. Pour ces auteurs, l'admission de la concurrence entre les opérateurs publics et privés reposerait sur l'objectif de concurrence déloyale

<sup>144</sup> F. MARTY, Intérêt général et concurrence. Les entités à but non lucratif à l'épreuve des règles européennes, <https://shs.hal.science/halshs-01166066>.

<sup>145</sup> J-Ph. COLSON ; P. IDOUX, *Droit public économique*, 8<sup>e</sup> édition LGDJ, p. 67.

<sup>146</sup> J. MORAND-DEVILLER, *Droit administratif*, 12<sup>e</sup> édition Montchrestien, p. 183 ; voir aussi Avis du CE 8 novembre 2000.

<sup>147</sup> V.E. BOKALI, « Les fondements constitutionnels du droit commercial », in Magloire ONDOA et Patrick Edgar ABANE ENGOLO (Sous Dir.), *L'exception en droit, Mélanges en l'honneur de Joseph OWONA*, L'Harmattan 2021, p. 516.

<sup>148</sup> J-Ph. COLSON ; P. IDOUX, *Droit public économique*, 8<sup>e</sup> édition LGDJ, p. 67.

<sup>149</sup> D. TRUCHET, *Droit administratif*, 9<sup>e</sup> édition mise à jour, Thémis, p. 405.

<sup>150</sup> A. G. DELION ; M. DURUPTY, « Chronique des entreprises publiques », *RFAP*, n°76, oct-déc 1995, p. 702-702.

<sup>151</sup> D. TRUCHET, *Droit administratif, Op. Cit.* p.409. J.Ph. COLSON ; P. IDOUX, *Droit public économique*, 8<sup>e</sup> édition LGDJ, p. 130.

<sup>152</sup> Règlement n°02/2002/CM/UEMOA du 23 Mai 2002 relatif aux pratiques anticoncurrentielles à l'intérieur de l'Union Monétaire Ouest africaine ; Règlement n°1/99/UEAC-CM-639 du 25 JUIN 1999, modifié par le Règlement n°12-05-UEAC-639-U-CM portant pratiques commerciales anticoncurrentielles en zone CEMAC.

<sup>153</sup> Au Cameroun, la loi n°98/013 du 14 juillet 1998 relative à la concurrence s'applique à tous les secteurs de l'économie nationale, à toutes les opérations de production et/ou de commercialisation des produits et services réalisés sur le territoire national par des personnes physiques ou morales, publiques, parapubliques ou privées.

<sup>154</sup> D. TRUCHET, *Droit administratif*, 9<sup>e</sup> édition mise à jour, Thémis, Puf 2021, p. 404 -406. L'auteur soutient que le droit de la concurrence ne s'applique pas aux services publics lorsque leur exploitant n'est pas une entreprise. Il en va de même des services publics régaliens et de ceux qui remplissent exclusivement les missions de sécurité et de solidarité.



contre les personnes publiques. L'existence d'un privilège d'exécution « permet d'obtenir, auprès des institutions bancaires et financières, des conditions de crédits plus favorables qu'une entreprise concurrente »<sup>155</sup>. Le maintien de l'immunité d'exécution dans un environnement concurrentiel fausse la saine concurrence et enfreint le principe d'égalité des acteurs, corollaire du droit de la concurrence. Le respect du libre jeu de la concurrence peut justifier les atténuations au privilège d'exécution dont bénéficient les personnes publiques.

Le Conseil d'Etat a consolidé cette position dans la décision *Ordres des avocats du barreau de Paris*<sup>156</sup>. Il ressort de cet arrêt *Ordre des avocats du barreau de Paris* une interdiction de se livrer à des pratiques dont l'objet est de restreindre, de fausser le jeu de la concurrence sur un marché. C'est par exemple le cas de l'abus de position dominante qui peut résulter du bénéfice des prérogatives spéciales de puissance publique. Au Cameroun et au Sénégal comme dans les autres Etats de l'OHADA, la raison de l'égalité concurrence a justifié la levée de l'immunité d'exécution des entreprises publiques à l'occasion de la rédaction du nouvel article 30 de l'AUPSRVE du 17 octobre 2023.

De ce qui précède, il se dégage que l'exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques au Cameroun, Sénégal et en France est caractérisée par sa restriction du fait des facteurs explicatifs convoqués. Il sied cependant d'admettre la possibilité d'étendre le champ de mise en œuvre de l'exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques dans les Etats considérés.

## II. Une extension possible

L'interdiction d'exécution forcée contre les personnes publiques est érigée en principe de droit administratif depuis fort longtemps; c'est un fait. Mais le recours à la contrainte est devenu inapproprié dans un contexte de libéralisme politico-économique<sup>157</sup>. À ce propos, l'évolution de la personne publique et les différentes activités qu'effectuent les personnes publiques de nos jours donnent à formuler l'hypothèse d'une extension des cas d'exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques au Cameroun, au Sénégal et en France. L'affirmer n'est pas synonyme de désacralisation des organes de l'Etat ou de ses missions<sup>158</sup> ou encore vouloir promouvoir une puissance publique à éclipses, mais les exigences d'état de droit et de la gestion démocratique de l'administration justifient cette évolution. L'extension possible envisagée ici peut être justifiée (A). Pour cela une approche prospective pour cette extension mérite d'être adoptée (B).

### A. Les facteurs explicatifs

La catégorie des personnes publiques a connu une réelle évolution structurelle et fonctionnelle qui incite à vérifier le principe de l'interdiction d'exécution forcée contre les personnes publiques. L'idée d'une possible extension du champ d'intervention de l'exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques, repose sur plusieurs facteurs explicatifs. Dans cet ordre d'idée, l'apparition de nouvelles entités publiques tient un rang essentiel (1) au même titre que la forte immixtion des personnes publiques dans les activités commerciales et industrielles (2).

#### 1. L'apparition de nouvelles entités publiques

<sup>155</sup> D. TRUCHET, *Droit administratif*, Op Cit. p. 408.

<sup>156</sup> CE, Ass., 31 Mai 2006, n° 275531, *Ordre des avocats au barreau de Paris*, GD, p. 379. Il affirme en substance que : « Si les personnes publiques entendent, indépendamment des missions de service public dont elles sont investies, prendre en charge une activité économique, elles ne peuvent légalement le faire que dans le respect tant de la liberté du commerce et de l'industrie que du droit de la concurrence ».

<sup>157</sup> C. MOMO, « L'exploitation du service public portuaire devant le juge : réflexion sur une affaire récente », *RADCP*, N° 2-2022, p. 17.

<sup>158</sup> L. NIZARD, « A propos de la notion de service public : mythes étatiques et représentations sociales » in *Recueil d'études en hommage à Charles EISENMANN*, Edition CUJAS.



Le paysage institutionnel de l'organisation administrative a connu une métamorphose<sup>159</sup>. L'évolution de la catégorie des personnes publiques incite à réviser le champ d'application de l'immunité d'exécution dont bénéficient les personnes morales de droit public<sup>160</sup>. Le visage institutionnel des personnes publiques a évolué ; de nombreuses entités publiques sont apparues aux côtés des personnes publiques classiques. Parmi ces dernières, on peut dénombrer les autorités administratives indépendantes et les personnes *sui generis*<sup>161</sup>. L'article 30 de l'AUPSRVE réformé applicable au Cameroun et au Sénégal n'a pas considéré l'émergence de nouvelles entités publiques. Elle s'est limitée à écarter les entreprises publiques du bénéfice de l'immunité d'exécution<sup>162</sup>. L'analyse du paysage d'organismes publics laisse entrevoir l'apparition d'appendices de l'administration (a) et l'essor d'établissements publics à but lucratif (b).

#### a. L'apparition des administrations de mission

Le changement du visage des institutions administratives est marqué par la banalisation des agences<sup>163</sup> et l'existence d'administration de mission. « L'agenciation » s'est densifiée dans le champ administratif et économique sénégalais<sup>164</sup> et camerounais. Les administrations de mission sont apparues parmi les entités publiques depuis quelques années déjà. Il s'agit d'entités administratives, dotées ou non de personnalité juridique, avec une relative autonomie administrative, à qui on attribue une mission de service public. Elles sont caractérisées par la durée éphémère de leur vie. On distingue ici deux grands groupes, les agences et les appendices de l'administration centrale, connues sous l'appellation de « *structures administratives similaires ou assimilées* »<sup>165</sup>. Si les agences sont des personnes morales de droit public autres que les établissements publics, les appendices de l'administration centrale sont des structures dont le fonctionnement s'apparente à celle des agences et des établissements publics. Les fonds, les programmes, les offices, les Missions et les hautes autorités constituent la catégorie des appendices de l'administration centrale. Si la mission confiée à ces entités n'est pas toujours et exclusivement administratives, certaines reçoivent des missions éloignées des préoccupations administratives. Deux exemples peuvent être évoqués. En premier lieu on peut citer l'exemple de la MIRAP (Mission de régulation et des approvisionnements des produits de grande consommation)<sup>166</sup> dont l'objet est la distribution commerciale des produits de première nécessité. Le second exemple, sans être exhaustif, est celui du FNE (Fonds national de l'emploi)<sup>167</sup> qui agit comme un organisme de placement des travailleurs de la même façon que les agences privées de placement de travailleurs. Toutes ces entités possèdent un patrimoine propre, dont l'acquisition et la disposition se font de la même manière que le feraient les

<sup>159</sup> P. GONOD ; F. MELLERAY ; Ph. YOLKA, *Traité de droit administratif*, Tome 1, *Op Cit.*, p. 185.

<sup>160</sup> Une incertitude demeure sur le bénéfice de l'immunité d'exécution par certaines personnes publiques. Si l'entreprise publique jadis couverte, est exclue, le sort des personnes publiques autres l'Etat, les collectivités territoriales décentralisées et les établissements, reste imprécis.

<sup>161</sup> F. BEROUJON, « Le recul de l'établissement public comme procédé de gestion des services publics », *RFDA* 2008, p. 26.

<sup>162</sup> Depuis le nouvel AUPSRVE, les entreprises publiques des Etats sous juridiction OHADA ne bénéficient plus de l'immunité de juridiction. Elles sont désormais traitées comme les entreprises privées alors qu'auparavant, elles jouissaient de la même protection que les personnes morales de droit public.

<sup>163</sup> P. GONOD ; F. MELLERAY ; Ph. YOLKA, *Traité de droit administratif*, Tome 1, *Op Cit.*, p. 196.

<sup>164</sup> I. DIALLO, « Les évolutions récentes du droit public économique sénégalais », *Recht in Afrika- Law- Droit en Afrique* 17 (2014), p.76.

<sup>165</sup> Loi sénégalaise d'orientation n° 2022 du 19 avril 2022 relative au suivi du portefeuille de l'Etat et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.

<sup>166</sup> La Mission de régulation et des approvisionnements des produits de grande consommation est un établissement public de type particulier créé en 2011. Structure d'alerte, d'achat, d'importation et de stockage des produits de grande consommation, en vue d'approvisionnement du marché dans les meilleures conditions.

<sup>167</sup> Le Fonds national de l'emploi est un établissement public administratif, créé en 1990.



particuliers. Cette souplesse et flexibilité étrangères dans une administration classique<sup>168</sup> peut laisser croire à l'absence du bénéfice de l'immunité d'exécution, malgré le statut de personne morale de droit public de certaines de ces administrations.

Ainsi, l'article 30 de L'AUPSRVE qui procède à une énumération exhaustive des personnes publiques couvertes par l'immunité d'exécution, n'intègre pas ces nouvelles entités. La critique peut être formulée d'avoir retenu une conception restreinte de l'établissement public qui met à l'écart ces nouvelles entités publiques. Il y a lieu de rechercher le sort des biens de ces nouvelles entités administratives face à l'exécution forcée. La diversité des structures administratives similaires ou assimilées et surtout les différents champs dans lesquels elles interviennent, incitent à envisager une extension du champ d'application l'exécution forcée sur les propriétés de ces nouvelles entités publiques. Cette conviction est confortée par l'essor aujourd'hui d'entités publiques similaires aux entreprises publiques mais qui intègrent la catégorie d'établissements publics à caractère commercial et industriel.

#### **b. L'essor d'établissements publics à but lucratif**

L'émergence des établissements publics à finalité lucrative milite pour une extension de l'exécution forcée sur les biens des personnes publiques. Le retour de l'Etat dans la sphère économique a conduit à l'essor d'établissement industriel et commercial après l'échec des entreprises au début des années 1990<sup>169</sup>. Pour le législateur camerounais, « *l'établissement public est une personne morale de droit public dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, chargée de la gestion d'un service public ou de la réalisation d'une mission spéciale d'intérêt général pour le compte de l'Etat ou d'une collectivité territoriale décentralisée* »<sup>170</sup>. Bien que cette définition ne soit pas précise, la vocation première d'un établissement public n'est pas à faire du profit<sup>171</sup> ; sa particularité est son objet exclusivement non commercial et non industriel<sup>172</sup>. Mais, il faut le reconnaître, la catégorie d'établissement public s'est enrichie de manière notoire ; de sorte qu'actuellement certaines législations distinguent l'établissement public administratif de l'établissement public à caractère industriel et commercial<sup>173</sup>. La loi camerounaise consacre neuf types d'établissements publics parmi lesquels l'établissement économique et financier, sans être assimilé à l'établissement commercial et industriel, l'établissement financier et économique a un but lucre. L'admission de l'établissement public à caractère industriel et commercial et l'établissement économique et financier remettent en question la conception même d'établissement public. Ce dernier n'a pas vocation initiale à réaliser des profits, or, l'établissement public industriel et commercial et l'établissement économique et financier s'intéressent à des activités marchandes ou à des activités à but lucratif<sup>174</sup>. De la sorte, l'établissement public à caractère industriel et commercial ne diffère pas de l'entreprise publique, puisque l'un et l'autre interviennent dans un secteur d'activité identique, avec la même finalité, celle de faire du gain.

Dès lors, le maintien de l'immunité d'exécution à un établissement public à caractère industriel et commercial est questionnable. Il crée une rupture d'égalité entre l'entreprise publique et l'établissement public à caractère industriel et commercial ; parce qu'exerçant dans

<sup>168</sup> I. DIALLO, « Les évolutions récentes du droit public économique sénégalais », *Op Cit.*

<sup>169</sup> G. PEKASSA NDAM, « Les établissements publics indépendants : une innovation fondamentale du droit administratif camerounais », *RASJ* Vol. 2, N° 1, 2001, p. 153.

<sup>170</sup> Article 4 de la loi n°2017/010 du 12 juillet 2017, *portant statut général des établissements publics* au Cameroun.

<sup>171</sup> Il s'agit singulièrement des établissements publics administratifs. Voir à ce propos l'article 5 de la loi sénégalaise d'orientation n° 2022 du 19 avril 2022, *Op Cit.*

<sup>172</sup> Article 3 de la loi n°2017/010 du 12 juillet 2017, *Op Cit.*

<sup>173</sup> Loi sénégalaise d'orientation n° 2022 du 19 avril 2022 relative au suivi du portefeuille de l'Etat et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.

<sup>174</sup> L'établissement public industriel et commercial est, à côté l'entreprise publique, un procédé pour la puissance publique d'intervention dans le domaine économique. Il permet à la puissance publique d'agir comme un acteur ou un opérateur du secteur commercial et industriel.



un secteur d'activité identique, l'entreprise publique est désormais assujettie à une exécution forcée, tandis que l'établissement public à caractère industriel et commercial conserve l'immunité d'exécution. L'article 30 AUPSRVE se borne à citer l'établissement public parmi les personnes morales de droit public bénéficiant de l'immunité d'exécution, sans préciser la nature de l'établissement concerné. Une pareille situation fausse la concurrence entre ces deux entités publiques. On pourrait questionner la pertinence actuelle de la distinction entreprise publique- établissement public industriel et commercial d'une part, et la distinction entreprise publique et entreprise privée d'une part. C'est la raison pour laquelle, il serait convenable d'étendre l'exécution forcée sur les biens des établissements publics à caractère commercial et industriel et à ceux qui interviennent en matière économique et financière. L'entreprise publique et l'établissement public à caractère industriel et commercial sont des procédés pour les personnes morales de droit public d'intervenir dans la sphère commerciale et industrielle, toute chose qui puisse concourir à l'extension de l'exécution forcée. Dans cette veine, une certaine doctrine s'interroge s'il est légitime de reconnaître le privilège de l'immunité d'exécution à des personnes publiques qui se comportent comme de simples commerçants, notamment les services publics à caractère industriel et commercial<sup>175</sup>.

## **2. L'immixtion dans les activités commerciales et industrielles**

La puissance publique n'a pas vocation à être un acteur classique du marché<sup>176</sup>, sauf si on est dans le cadre d'un Etat providence<sup>177</sup>. Son intervention peut être justifiée par un objectif d'intérêt général<sup>178</sup>. Pourtant, observe-t-on une intervention croissante de cette puissance publique par le procédé d'établissements public industriel et commercial. A l'image de l'évolution structurelle des personnes publiques, le champ matériel desdites personnes s'est élargi. L'immixtion ou plus exactement le retour de la puissance publique dans le domaine d'activités commerciales et industrielles à travers les entreprises publiques, et désormais par les établissements publics à caractère commerciales et industriel, plaide en faveur de la relativité de l'interdiction d'exécution forcée contre les entités publiques. L'avènement de la personne publique entrepreneure (b) atteste du dépassement des missions administratives pour une immixtion dans le secteur commercial et industriel (a).

### **a. Le dépassement des activités administratives d'intérêt général**

Traditionnellement, les personnes publiques sont associées aux activités administratives avec seule finalité la satisfaction de l'intérêt général<sup>179</sup>. Une perception de l'activité administrative exclut les activités se rattachant aux fonctions strictement gouvernementales et aux relations entre les pouvoirs publics constitutionnels malgré l'évidente présence de l'intérêt général<sup>180</sup>. Les activités « régaliennes » ne comportent pas l'aspect économique de production ou de distribution de biens ou service qui caractérise l'entreprise<sup>181</sup>. L'activité administrative est l'activité de droit commun de la puissance publique<sup>182</sup>. Elle intègre l'activité de prestations

<sup>175</sup> O. de D. BEAUREGARD-BERTHIER, *Droit administratif des biens*, Mémentos, 6<sup>e</sup> édition Lextenso éditions, p. 37.

<sup>176</sup> G. KALFLECHE, « Les sociétés à participation publique et l'Etat actionnaire après la loi Macron », Colloque sur *La loi Macron et l'activité économique*, 8 octobre 2015.

<sup>177</sup> J. CHEVALLIER, « L'Etat régulateur », *RFAP*, n° 111, 2004, p. 473-482.

<sup>178</sup> L'objectif d'intérêt général peut se regrouper en trois missions qui justifient l'intervention de la puissance publique dans la sphère économique : le maintien d'activités stratégiques sous le contrôle national, la relance économique et l'exemplarité sociale. Voir aussi A. G. DELLON, « De l'Etat tuteur à l'Etat actionnaire », *RFAP*, 2007/4 n°124, p. 537-572. Voir aussi C. MOMO, « L'exploitation du service public portuaire devant le juge : réflexion sur une affaire récente », *RADCP*, N° 2-2022.

<sup>179</sup> J. RIVERO ; J. WALINE, *Droit administratif*, *Op Cit.* p. 4.

<sup>180</sup> P. GONOB ; F. MELLERAY ; Ph. YOLKA, *Traité de droit administratif*, tome 1, Dalloz 2011, p. 105.

<sup>181</sup> P. DELVOLLE, « Les entreprises publiques et le droit de concurrence », in *Quel avenir pour les entreprises publiques ? Cahiers des sciences morales et politiques*, PUF 2001, p. 51-72.

<sup>182</sup> P. DELVOLLE, « L'actualité de la théorie des bases constitutionnelles du droit administratif », *RFDA* 2014, p. 1211.



normatives et matérielles<sup>183</sup>, de réglementation, de contrôle, de régulation<sup>184</sup>. L'ensemble des missions administratives est rangé soit en activité de police administrative, soit en service public<sup>185</sup>. La gestion d'activités administratives ou de mission de service public est inséparable de l'existence des personnes morales de droit public. Ces dernières sont des gestionnaires effectifs d'activités de service public nécessaire à la vie quotidienne des habitants. Il y'a donc un lien entre les activités administratives et les personnes publiques. Ces activités sont exercées par l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics selon le principe de la spécialité<sup>186</sup>. L'action administrative tend à la satisfaction de l'intérêt général ; mais ce but n'exclut pas la recherche d'une gestion attentive à la rentabilité et même au profit<sup>187</sup>.

Mais on note de plus en plus une intervention accrue des personnes publiques administratives dans les activités industrielles et commerciales<sup>188</sup>. L'on ne doit pas penser que les personnes publiques soient interdites d'activités industrielles et commerciales, mais, leur intervention dans ce domaine devrait rester limitée en raison de leur spécialité. On assiste à une marchandisation de l'établissement public. Pour les législateurs camerounais et sénégalais, la particularité de l'établissement public est « *son objet non commercial et non industriel* »<sup>189</sup>. Pourtant, les mêmes législateurs consacrent des entités qui sont des personnes morale de droit public, notamment l'établissement public à caractère économique et financière ou l'établissement public à caractère industriel et commercial, qui côtoient des personnes de droit privé que sont les entreprises publiques et les sociétés publiques. Cette admission d'établissement public à vocation commerciale et industrielle atteste de la volonté d'immixtion des personnes publiques dans le domaine d'activité commerciale et industrielle. On assiste par ce fait à un dépassement d'activités administratives d'intérêt général des personnes publiques. Ce fait pourrait justifier le traitement des établissements industriels et commerciaux comme des entreprises publiques, puisque selon une certaine doctrine, il s'agit d'entités identiques<sup>190</sup>. La poursuite d'une fin identique peut justifier la soumission de l'établissement public industriel et commercial à l'exécution forcée tout comme l'entreprise publique.

Le dépassement d'activité administrative d'intérêt général est visible chez les personnes publiques de nos jours à telle enseigne que ces dernières se livrent à l'entrepreneuriat.

#### **b. L'avènement de la personne publique entrepreneure**

L'émergence de la personne publique entrepreneure peut justifier la révision du champ d'application de l'exécution forcée contre les personnes publiques. Les interventions économiques de l'Etat doivent s'inscrire dans une démarche normative marquée par l'importance du principe de libre concurrence et surtout par le renoncement aux procédés les plus autoritaires dans la direction de l'économie<sup>191</sup> à l'instar de l'immunité d'exécution. Le développement de la personne publique entrepreneure est fondé sur la liberté d'entreprendre, même si cette liberté demeure limitée<sup>192</sup>. En France, doit-on le rappeler, l'intervention d'une personne publique dans la sphère économique est limitée. À l'inverse, au Cameroun et au Sénégal, la liberté d'entreprendre n'est pas l'apanage des personnes privées uniquement. Les

<sup>183</sup> D. TRUCHET, *Droit administratif*, 9<sup>e</sup> édition mise à jour, Thémis, p. 337.

<sup>184</sup> P. GONOB ; F. MELLERAY ; Ph. YOLKA, *Traité de droit administratif, Op Cit*, p. 124.

<sup>185</sup> D. TRUCHET, *Droit administratif*, 9<sup>e</sup> édition mise à jour, Thémis, p. 337.

<sup>186</sup> La création d'un établissement public a pour objet de confier à cette entité, personne morale de droit public, une mission précise de service public. C'est le principe de spécialité des établissements.

<sup>187</sup> J. RIVERO ; J. WALINE, *Droit administratif, Op Cit*, p. 2.

<sup>188</sup> Ch. DEBBASCH ; F. COLIN, *Droit administratif, Op Cit*, p. 312. Ils soulignent que l'intervention de l'Etat en matière économique se fait de plus en plus pressante.

<sup>189</sup> Article 3 de la Loi camerounaise n° 2017/010 du 12 juillet 2017, portant statut général des établissements publics ; articles 4 et 5 de la loi sénégalaise n° 2022-08 du 19 avril 2022.

<sup>190</sup> P. E. ABANE ENGOLO, « Vers la fin de l'établissement public », *RADP*, Vol. XI, n°25, p. 21.

<sup>191</sup> I. DIALLO, « Les évolutions récentes du droit public économique sénégalais », *Recht in Afrika- Law- Droit en Afrique* 17 (2014), p.69.

<sup>192</sup> J. Ph. COLSON ; P. IDOUX, *Droit public économique*, 8<sup>e</sup> édition LGDJ, p. 116.



personnes publiques ont également la possibilité d'entreprendre des activités génératrices de revenus. Si cette assertion emporte la conviction à l'égard de l'Etat et les collectivités territoriales qui peuvent créer à profusion des services publics à caractère industriel et commercial, il est moins évident d'envisager un établissement public administratif entrepreneur en raison du principe de spécialité<sup>193</sup> qui caractérise les établissements publics<sup>194</sup>. Pourtant, si les établissements publics administratifs « n'ont pas vocation à réaliser un profit (...) ils sont autorisés à générer des ressources propres lorsque leur activité l'exige ou que les lois et règlements le prévoient »<sup>195</sup>. La recherche des ressources et la gestion des biens d'un établissement doivent observer l'objet social dudit établissement, leur spécialité. Le législateur sénégalais n'exclut pas la possibilité pour les EPA de générer des ressources provenant d'autres activités lorsque les lois et règlements le prévoient. Une action entrepreneuriale des établissements publics administratifs hors de la spécialité de leur activité est admise tant qu'elle reste légale. À ce propos, l'exemple des activités entrepreneuriales de la CNPS (Caisse nationales de prévoyance sociale), relaté par la doctrine<sup>196</sup>, peut être convoqué. La réalisation d'activité bancaire et d'investisseur immobilier assimile cet établissement à un opérateur économique ordinaire qui devrait par conséquent être traité comme tel chaque fois qu'il agit en dehors de sa spécialité administrative. En d'autres termes, les établissements publics devraient perdre l'immunité d'exécution lorsqu'ils agissent comme des entrepreneurs économiques en dehors de leur spécialité ; cela permettrait d'assurer le droit de la concurrence<sup>197</sup>.

En somme, dans la dynamique de diversification des sources de revenus<sup>198</sup> afin d'établir leur autonomie financière, la propension des établissements publics administratifs à l'entrepreneuriat remet à jour la question de « l'actualité et des effets de la distinction service public administratif – service public industriel et commercial »<sup>199</sup> que posait déjà le professeur Jean – François Lachaume<sup>200</sup>. Plus actuelle encore est la question de la nécessité de distinguer aujourd'hui l'établissement public industriel et commercial des entreprises privées ; car peut-on observer de nombreux services publics être gérés par les personnes privées.

L'apparition de nouvelles entités publiques et l'immixtion des personnes publiques dans la sphère industrielle et commerciale constituent des facteurs explicatifs de la possible extension du champ personnel d'application de l'exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques. Comment dès lors entrevoir cette extension ?

### **B. L'approche prospective**

L'approche prospective de l'aménagement actuel de l'exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques est relative aux solutions envisageables pour améliorer son

---

<sup>193</sup> P. GONOD ; F. MELLERAY ; Ph. YOLKA, *Traité de droit administratif*, Tome 1, *Op Cit.*, p.340. Le principe de spécialité est donné comme inhérent aux personnes morales. La création de ces dernières sont fondées sur l'attribution d'une mission, définie par objet, à une entité qui en assumera pleinement la réalisation.

<sup>194</sup> P. E. ABANE ENGOLO, « *Vers la fin de l'établissement public* », *Op Cit.*

<sup>195</sup> Article 5 de la loi n°2022 relative au secteur parapublic, au suivi du portefeuille de l'Etat et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.

<sup>196</sup> P. E. ABANE ENGOLO, « *Vers la fin de l'établissement public* », *RADP*, Vol. XI, N°25, p. 9-27. L'auteur relate, en effet, que la Caisse nationales de prévoyance sociale (CNPS), établissement public dont la mission est déclinée dans son appellation, s'est retrouvée en surliquidité et en a profité pour effectuer des activités qui vont au-delà de la spécialité qui est sienne. Elle a prêté de l'argent à l'Etat comme si elle était une institution bancaire ; elle a entrepris l'achèvement des travaux de construction d'un immeuble ministériel contre la perception des loyers.

<sup>197</sup> P. GONOD ; F. MELLERAY ; Ph. YOLKA, *Traité de droit administratif*, Tome 2, DALLOZ. Le droit de la concurrence, d'après ces derniers, s'applique à « toutes les activités de production, de distribution et services, y compris celles qui sont le fait des personnes publiques ».

<sup>198</sup> Jean-Philippe COLSON ; Pascale IDOUX, *Droit public économique*, *Op Cit.* p. 504.

<sup>199</sup> P. E. ABANE ENGOLO, « *Vers la fin de l'établissement public* », *Op Cit.* p. 27.

<sup>200</sup> J-F LACHAUME, « Que reste-t-il de la distinction SPA-SPIC et de ses effets aujourd'hui ? », *AJDA*, 2021, p. 60-72.



régime actuel. À cet effet, deux pistes sont envisageables, l'une se rapporte à la perspective d'une meilleure application des procédures d'exécution existantes sur les personnes publiques. La seconde vise à suggérer une amélioration du régime actuel des voies d'exécution administratives pour le rendre performant. Dans cette optique, il faut considérer la qualité administrative de la personne publique et de l'activité (1), puis envisager la consolidation de voies d'exécution administratives (2).

### **1. La considération de la qualité administrative**

L'intervention croissante des personnes morales de droit public dans le domaine d'activités commerciales et industrielles incite à reconsidérer la circonstance du bénéfice de l'immunité d'exécution et envisager l'extension du champ d'application exceptionnelle de l'exécution forcée contre les personnes publiques. Pour cela, il peut être considéré la qualité administrative ou non à la fois de la personne publique et de l'activité de celle-ci. Ainsi, l'établissement d'une échelle d'administrativité des personnes publiques (a) et la prise en compte de la nature administrative ou non de l'activité peuvent servir de base aux législateurs pour la mise en œuvre des mesures d'exécution forcée contre les personnes publiques (b).

#### **a. L'établissement d'une échelle d'administrativité des personnes publiques**

Établir une échelle d'administrativité des personnes publiques permet de distinguer les personnes publiques pouvant faire l'objet d'une exécution forcée de celles qui devraient bénéficier d'une immunité d'exécution permanente. Pour ce faire, il est fondamental de retenir un critère qui sert de base à l'établissement cette échelle d'administrativité des personnes publiques. Si l'on considère l'hypothèse selon laquelle toutes les personnes publiques réalisent des tâches administratives, certes d'une ampleur différente, alors le critère qui paraît indiqué, semble être la satisfaction de l'intérêt général sans but lucratif. Le moteur de l'action administrative est la satisfaction de l'intérêt général de manière essentiellement désintéressée<sup>201</sup>, sans but lucratif prioritaire<sup>202</sup>. Il s'agit ainsi de retenir l'activité de service public non industriel et commercial. Le choix de ce critère s'appuie sur les choix législatifs en France et dans l'espace OHADA. Il en ressort clairement desdites législations que seuls les avoirs à caractère commercial des personnes publiques pouvaient faire l'objet de mesures d'exécution forcée. Ce critère permet d'avoir au sommet de l'échelle d'administrativité l'Etat. C'est la personne publique par excellence dont l'administrativité de l'activité ne fait l'objet d'aucun doute. En effet les activités de l'administration centrale (services centraux et déconcentrés) ont pour finalité la satisfaction des besoins d'intérêt public et non la quête du profit. Les propriétés dédiées à l'administration centrale de l'Etat doivent restés sous le couvert de l'immunité d'exécution.

En seconde position et après l'Etat et son administration centrale, viennent les collectivités territoriales décentralisées dont la finalité de l'administration est identique de celle de l'administration centrale, mais réduite à l'échelle locale. Elles assurent la continuité du service public administratif au niveau local. Là aussi, les biens affectés à la réalisation dudit service public doivent bénéficier de manière constante de l'immunité d'exécution.

Les groupements d'intérêt public et les établissements publics indépendants se classent ensuite. Ils sont reconnus pour l'attachement extrême à la spécialité de leur mission, laquelle est en règle générale éloignée des préoccupations lucratives de gain. Leur fonctionnement dépend entièrement des ressources attribuées par l'Etat. Ils restent distants de la recherche du profit, par conséquent, leurs biens doivent rester à l'abri des procédures civiles d'exécution forcée.

Les établissements publics administratifs peuvent se ranger après les établissements publics indépendants. Certes, ils ont une vocation administrative au départ dans un domaine spécifique ; mais leur basculement facile à la poursuite d'activités lucratives réduit leur degré

<sup>201</sup> J. RIVERO ; J. WALINE, *Droit administratif, Op Cit.* p. 2.

<sup>202</sup> B. PLESSIX, *Droit administratif, Op Cit.* p. 474.



d'administrativité. Au bas de l'échelle se trouvent les autres entités publiques caractérisées par un faible degré d'administrativité. Leur finalité est de réaliser des profits, bien que ce gain aide leur propriétaire à satisfaire leurs missions d'intérêt général.

**b. La considération de la nature administrative de l'activité**

Pour envisager une extension de l'exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques, il est capital de considérer, outre le degré d'administrativité de la personne publique, la spécialité administrative de son activité. Le principe de spécialité limite la compétence de toute personne morale à l'objet qui lui a été assigné au moment de sa création<sup>203</sup>. En effet, l'exercice d'une activité administrative par une personne publique suffit à justifier la protection de ses biens par une immunité d'exécution. Cela atteste de la poursuite par cette personne de l'intérêt général ; Et l'intérêt général prime sur l'intérêt individuel du créancier. Dans cette circonstance, une exécution forcée perturberait réellement la continuité du service public administratif.

Il arrive aussi qu'une personne publique ait plusieurs activités connexes ; une activité commerciale secondaire à côté d'une activité principale administrative. Dans ce cas, les biens affectés à l'activité administrative ne peuvent faire l'objet d'une exécution forcée. Mais il pourrait penser que les biens qui ont été affectés à une activité commerciale secondaire devraient couvrir cette des risques de non-paiement de cette activité. Ils devraient donc faire l'objet de mesures d'exécution forcée. À l'inverse, la poursuite d'une activité non administrative devrait inciter à envisager une possible exécution forcée sur des biens autres que ceux affectés à la continuité du service.

**2. La consolidation de voies d'exécution administrative**

Les personnes publiques, ne pouvant normalement faire l'objet de procédures civiles d'exécution forcée, un régime de voies d'exécution administrative a été aménagé aussi bien en France, au Cameroun et au Sénégal. Elle constitue un commencement de réponse au questionnement jadis formulé par le professeur Joseph-Marie BIPOUN WOUM sur les garanties d'exécution d'un jugement annulant un acte de l'administration ou le condamnant<sup>204</sup>. Pour des raisons d'efficacité de l'action administrative et l'effectivité de la solidarité nationale il est souhaitable que les personnes publiques soient soumises à des contraintes qui leur sont propres<sup>205</sup>. Dans cette perspective, on peut envisager l'attribution en jouissance provisoire (a) et l'institution d'une action pénale contre les autorités administratives (b).

**a. l'attribution en exploitation provisoire**

La consolidation des voies d'exécution administrative pourrait être établie grâce à l'institution par les législateurs d'une attribution en exploitation provisoire d'un bien du domaine privé. Il faut le souligner, les biens du domaine privé des personnes publiques n'échappent pas aux échanges marchandes ; la personne publique peut les exploiter, ou les

---

<sup>203</sup> J. Ph. COLSON ; P. IDOUX, *Droit public économique*, 8<sup>e</sup> édition LGDJ, p. 124. Voir aussi CAA Nancy, 5 avril 2007, « Compagnie Nationale des ingénieurs et experts forestiers et experts en bois », *AJDA* 2007 ; *CE*, 11Août 2009, « CCI Valenciennes », *JCP A* 2009.

<sup>204</sup> J.- M. BIPOUN WOUM, « Recherches sur les aspects actuels de la réception du droit administratif dans les Etats d'Afrique noire d'expression française : le cas du Cameroun », *Revue juridique et politique : indépendance et coopération*, Vol. 26, N°3, 1972, p. 359-388.

<sup>205</sup> D. TRUCHET, *Droit administratif*, 9<sup>e</sup> édition mise à jour, Thémis, p. 19. Voir aussi M.ONDOA, *Le droit de la responsabilité publique dans les Etats en développement. Contribution à l'étude de l'originalité des droits africains*. Th D. E UYII 1996 ; p. 272-273. Au nombre de celles-ci, on identifie le mandatement, l'inscription d'office et la compensation, trois procédés de voies d'exécution administratives dont l'efficacité dépend une fois de plus de la bonne volonté des autorités administratives<sup>205</sup> de la personne publique débitrice d'une part, mais et surtout de la bonne santé de la trésorerie de la personne publique débitrice d'une part. Pour soulager une personne débitrice défaillante déjà en proie à des difficultés financières, les voies d'exécution administrative devraient être consolidées.



aliéner<sup>206</sup> car leur gestion est soumise au principe de droit privé<sup>207</sup>. En cela, les biens du domaine privé répondent à la nécessité de l'économie libérale de circulation de biens<sup>208</sup>. Les biens du domaine privé d'une personne publique peuvent valablement être attribués en exploitation provisoire. Ce procédé permettrait à la personne publique débitrice défaillante de rembourser sa créance en attribuant de manière temporaire l'exploitation d'un bien par son créancier. Ce serait une sorte de bail remboursement où le loyer mensuel correspondrait à une traite mensuelle pour le remboursement de la dette. Le bien concerné ne devrait pas être affecté au fonctionnement quotidien d'un service public au moment de l'attribution. Il s'agit d'une sorte de compensation, différente de celle qui existe dans le corpus législatif actuel. La compensation est instituée par le législateur OHADA comme une alternative à l'interdiction d'exécution forcée contre la personne publique telle que cela est posé par le paragraphe 2 de l'article 30 de l'AUPSRVE<sup>209</sup>. La compensation ici consacrée, concerne limitativement les cas où les créanciers des personnes morales de droit public sont par ailleurs aussi débiteurs desdites personnes publiques. La compensation ne s'applique pas aux créanciers des personnes publiques qui n'ont aucune dette envers elles. C'est là une limite de la compensation consacrée jusqu'à date. La compensation par attribution en exploitation provisoire qui est proposée présente l'avantage de concerner tous les créanciers des personnes publiques.

En outre, la compensation par attribution d'exploitation provisoire a l'avantage de ne pas aggraver la situation de la personne publique déjà en proie à des difficultés financières comme cela peut être le cas de l'inscription d'office dans les comptes de l'exercice et le budget de ladite personne morale, au titre des dépenses obligatoires<sup>210</sup>. Il faut par ailleurs observer que la compensation par attribution à l'exploitation provisoire présente l'avantage de ne pas aboutir à la cession définitive du bien, comme c'est le cas en France avec le mandatement d'office ; malgré le fait que le fait que l'appartenance du bien au domaine privé en soit favorable.

Pour une meilleure mise en œuvre ce procédé, il est nécessaire pour chaque personne morale de maîtriser l'ensemble de son patrimoine. Ce procédé conduirait à une bonne tenue de la comptabilité patrimoniale. Ce faisant, l'attribution en exploitation provisoire valorise la distinction de la propriété publique en deux domaines à savoir le domaine public et le domaine privé.

#### ***b. L'institution d'une action pénale contre les autorités administratives***

L'institution action pénale contre les autorités administratives de la personne publique débitrice défaillante au rang de procédure d'exécution contre les personnes publiques peut améliorer non seulement le recouvrement des créances, mais également l'efficacité des procédures d'exécution forcée, civiles ou administratives. Cela conforte la responsabilité pénale des agents publics<sup>211</sup>. En dehors de cas de tension de trésorerie avérée ou de crise financière palpable, le défaut de paiement des créances est dû en grande partie par une attitude de

---

<sup>206</sup> Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif des biens*, tome 2, LGDJ, 12<sup>e</sup> édition, p. 129.

<sup>207</sup> Pour la doctrine, selon l'article L. 2221-1 du Code général des propriétés publiques, qui renvoie à l'article 537 du Code civil français, « les personnes publiques gèrent librement leur domaine privé selon les règles qui leur sont applicables » ; c'est-à-dire en principe le droit privé, car en exploitant son domaine privé, la personne publique est réputée agir comme une personne privée, comme un propriétaire ordinaire, dans les conditions du droit commun.

<sup>208</sup> N. FOULQUIER, *Droit administratif des biens*, LexisNexis, Paris 2011, p.106.

<sup>209</sup> Paragraphe 2 de l'article 30 de l'AUPSRVE : « *Les dettes certaines, liquides et exigibles des personnes morales de droit public donnent lieu à compensation avec les dettes également certaines, liquides et exigibles dont quiconque sera tenu envers elles, sous réserve de réciprocité* ».

<sup>210</sup> Article 30-1 de l'Acte uniforme portant organisation des procédures simplifiées de recouvrement et de voies d'exécution.

<sup>211</sup> Voir P. GONOD ; F. MELLERAY ; Ph. YOLKA, *Traité de droit administratif*, Tome 1, *Op Cit.*, p. 695-704.



désinvolture des autorités administratives dirigeantes de la personne publique débitrice<sup>212</sup>. Le retard ou le refus de paiement de loyer lorsque la personne publique est locataire, le non-paiement des prestataires, le non-paiement des condamnations judiciaires et le refus de remboursement des dettes contractées constituent autant d'actes susceptibles de créer l'insolvabilité d'une personne et conduire à une situation de mise en œuvre de procédés d'exécution. Mais là encore, compte tenu du fait qu'en principe, on ne peut contraindre une personne morale de droit public, tous les procédés d'exécution sur l'administration ne peuvent porter de fruits que si les autorités dirigeantes de la personne publique consentent à observer ces procédures. Elles peuvent aussi manifester un refus ou tout au moins poser des actes dans ce sens ; tous les procédés d'exécution administrative perdent ainsi leur substance. Même l'inscription d'office dans les comptes et dans le budget comme dépenses obligatoire de la personne publique se trouve limitée par la faculté de l'ordonnateur de juger de l'opportunité de l'engagement de la dépense<sup>213</sup>. Il est dès lors capital de faire peser sur les autorités administratives une pression suffisamment forte pour les obliger à agir. Certes la condamnation pécuniaire d'une entité publique du fait de l'inexécution ou l'exécution tardive ou partielle constitue une faute de gestion au Cameroun<sup>214</sup>, mais l'institution d'une action pénale contre l'autorité administrative dirigeante revêt plus de pugnacité, malgré l'intervention de la personne publique en garantie.

### Conclusion

Quelle appréhension avoir de l'exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques au Cameroun, au Sénégal et en France ? Telle était la question à laquelle il fallait apporter une réponse. Cette entreprise a permis de constater qu'en l'état actuel des droits en vigueur dans les Etats évoqués, l'exécution forcée sur les propriétés des personnes publiques fait l'objet d'une restriction. Cette dernière est matérialisée par l'existence limitativement identifiée des cas d'exécution forcée possibles sur les propriétés des personnes publiques. Au demeurant, est-il apparu possible d'envisager l'extension du champ d'intervention de cette exécution forcée sous l'impulsion des transformations structurelles et fonctionnelles de l'administration publique. On pourrait alors assister à la diversification des cas d'exécution forcée sur les biens des personnes publiques. La conséquence est l'effritement des prérogatives des puissances publiques. Cette réalité atteste de l'évolution du droit administratif sous le prisme communautaire. Face à ce constat, une préoccupation demeure, celle de savoir les facteurs justifiant qu'une personne publique puisse se retrouver en situation d'exécution forcée. La réponse n'est-elle pas à rechercher dans la bonne gouvernance financière des personnes publiques ?

---

<sup>212</sup> E. MENGUE MENGUE, « L'inexécution des décisions du juge administratif par l'administration active. Questionnement sélectif des causes du problème au regard de la pratique du contentieux administratif camerounais », *Afrilex* Mai 2024.

<sup>213</sup> L'inscription d'office est consacrée pour le Cameroun et le Sénégal par l'article 30-1 de l'AUPSRVE du 17 octobre 2023.

<sup>214</sup> Article 88, alinéa 2 de la loi n°2018/012 du 11 Juillet 2018, portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques.