

## **Bref regard sur la Cour suprême à l'occasion de son quarantième anniversaire (\*)**

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

Voilà à peine quelques semaines, la Cour suprême a célébré le quarantième anniversaire de sa propre création. A cette occasion, plusieurs exposés ont été présentés par une pléiade de magistrats, de membres du barreau et d'universitaires qui ont, les uns et les autres, mis en relief l'apport de la haute juridiction dans les différentes branches du droit. On eût bien pu s'en arrêter là et dire que, l'événement ayant été fêté avec éclat, par l'institution elle-même, et que tout le monde ayant eu son content, il ne revenait plus à personne de le reprendre. C'eût été le cas, si la Cour suprême, n'appartenant qu'à elle-même, n'était pas le monument commun, le sanctuaire privilégié de tous les juristes, de quelque bord qu'ils fussent. Or, qui peut avancer que l'ensemble des juristes n'ont pas un certain lien de parenté, solide et affectueux, avec cette institution venue, en 1957, consacrer l'existence d'un système judiciaire dont les jalons avaient été jetés, dès 1913, avec les premières réformes des pouvoirs publics du protectorat ?

Solide, pour la raison évidente que toute formation juridique, entamée durant les quatre dernières décennies, n'aurait jamais pu être complète, sinon, même avoir lieu, sans référence à la Cour suprême.

Affectueux, parce que la plupart de ceux qui prennent part à la célébration de l'événement, sont, tout simplement, soit les aînés de la Cour suprême, soit des personnes qui ont au moins le même âge qu'elle. C'est dire qu'ils l'ont vue grandir, et que leur relation avec elle est, naturellement, différente de celle que l'on pourrait avoir, par exemple, avec une institution âgée de plus d'un siècle.

Dans cette optique, précisément, les juristes de droit administratif, peut-être plus que les autres, ont été les contemporains de la Cour suprême et, par conséquent, les contemporains, aussi, de la deuxième naissance du contentieux administratif marocain dans la mesure où c'est avec la haute juridiction que cette matière a été complétée et a réellement pris son départ avec ce qui constitue sa pièce-maîtresse, le recours pour excès de pouvoir. C'est donc en témoignage de reconnaissance et de gratitude à l'institution et à la matière que des administrativistes ont volontiers répondu à l'appel de la REMALD, conjuguant leurs efforts pour contribuer à la célébration du quarantième anniversaire de leur jeune et respectable parente.

\*

\*        \*

---

\* Propos introductif à l'ouvrage collectif « quarante ans de jurisprudence administrative », REMALD, Thème actuel n° 14, 1998, p. 7 et suiv.

Créée le 27 septembre 1957, la Cour suprême, sous l'angle du contentieux administratif, a consacré une unité de juridiction que les autorités du protectorat, dès leur installation au Maroc, avaient pris soin de mettre en place, à l'imitation de ce qu'elles avaient déjà entrepris ailleurs, notamment en Tunisie. Cependant, elle a également consacré la dualité de droit ou la séparation des contentieux puisque le fameux article 8 du dahir de 1913 sur l'organisation judiciaire était demeuré en application. La notion de matière administrative ouvrait, en effet, grand la porte à la production d'un droit administratif s'inspirant fortement du modèle français et de son droit jurisprudentiel élaboré à partir de la loi des 16-24 août 1790, proclamant le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires.

De ce point de vue, la Cour suprême est l'institution qui a continué la tradition en maintenant l'unité sur le plan organique et en préservant la dualité sur le plan du droit applicable. Dans plusieurs de ses arrêts, agissant en tant qu'organe régulateur, la haute juridiction a eu souvent à redresser les errements des tribunaux inférieurs en soulignant avec insistance la spécificité de la matière administrative.

D'un autre point de vue, la Cour suprême a élaboré, il est vrai sur la base des dispositions du dahir lui donnant naissance, l'ensemble des conditions de recevabilité et d'ouverture du recours en annulation pour excès de pouvoir. Sans doute, son attitude fut-elle, dans une première étape, plutôt réservée quant à l'emploi de certaines techniques de contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'administration en matière disciplinaire ou en matière de mutation des fonctionnaires ; toutefois, on doit reconnaître que les dernières années ont été marquées, grâce à la témérité réfléchie de certains tribunaux administratifs, par une ouverture tendant vers la protection des administrés contre les erreurs ou parfois, il faut le dire, l'arbitraire de l'administration. En ce domaine, particulièrement, il serait de bon ton de mettre en évidence certaines réalités ; ne serait-ce qu'à titre d'illustration.

\*

\*        \*

Pendant très longtemps le juge de la Cour suprême s'était constamment interdit de contrôler les actes de l'administration dès lors qu'ils procédaient de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Il estimait que son contrôle devait se limiter à l'existence matérielle des faits ou, tout au plus, à leur qualification juridique. Jamais il n'avait osé briser la glace en recourant, par exemple, à la technique de l'erreur manifeste d'appréciation qui, comme on le sait, permet d'apprécier à sa juste valeur le degré de proportionnalité d'un acte par rapport aux faits qui l'ont inspiré. Précisément, c'est un tribunal administratif, celui de Rabat, qui a, dans un premier temps, franchi le Rubicon en utilisant la technique de l'arrêt de rejet dans son jugement du 23 mars 1995, *Boulil* ; puis dans un second, dans son jugement du 20 mars 1997, *Bouchbiqui*, annulé une sanction administrative en raison de son inadéquation à la faute commise par le fonctionnaire. Ce n'est que tout récemment que, rompant avec sa jurisprudence antérieure, la Cour suprême a finalement approuvé la nouvelle orientation dans un arrêt du 13 février 1997, *Ajdah Rachid*, publié dans le recueil rassemblant ses principales

décisions en matière administrative de 1958 à 1997, à l'occasion duquel elle a adopté un principe qui mérite d'être reproduit : « le juge administratif dispose de la compétence du contrôle de l'adéquation de la sanction prise contre un fonctionnaire par rapport à la faute qu'il a commise ».

Au demeurant, il y a tout lieu de penser que cette approbation s'inscrit dans un large cadre d'affinement des moyens de contrôle utilisés depuis peu par notre haute juridiction, puisque, dans un arrêt du 7 mai 1997, *El Abied*, publié dans le même recueil, elle s'est déclarée compétente pour contrôler la légalité de l'intérêt général invoqué par l'administration en matière d'expropriation. Adoptant une formule de principe reconnaissant au juge, en ce domaine-là, le droit de faire l'équilibre entre les avantages attendus de l'expropriation et les intérêts particuliers auxquels celle-ci va porter atteinte, la Cour suprême a fait usage de la fameuse théorie du bilan en matière d'expropriation appliquée par le Conseil d'Etat français depuis son célèbre arrêt du 28 mai 1971, *Ville nouvelle Est*.

Pendant très longtemps, également, la Cour suprême a eu à subir l'inertie de l'administration face aux arrêts d'annulation qu'elle prononçait. Certes, elle ne se faisait pas faute de dénoncer avec force cette forme de rébellion comme, par exemple, dans un vieil arrêt du 9 juillet 1959, *Guerra* ; ainsi que dans un autre du 24 novembre 1967, *Abou Kacem alaoui* ; mais il a fallu attendre le jugement du Tribunal administratif de Rabat du 6 mars 1997, *héritiers El Achiri*, qu'elle a, à juste titre, confirmé le 27 septembre de la même année, pour que l'astreinte, en application de l'article 448 du Code de procédure civile, soit prononcée contre l'administration refusant de se soumettre à une décision de justice. Remarquons, au passage, que l'exemple doit être atténué car même si c'est un tribunal qui, le premier, a prononcé l'astreinte contre l'administration, rien ne permet de dire avec certitude que la Cour suprême aurait refusé de le faire si cela lui avait été demandé. Le droit est constitué, en partie, de procédures, et tant que le justiciable n'en demande pas l'application, on ne peut raisonnablement préjuger de rien !

\*

\* \*

Loin de vouloir amoindrir le poids de notre haute juridiction dans l'édification de l'Etat de droit, notre propos vise, au contraire, à mettre en valeur le rôle qui lui revient depuis l'institution des tribunaux administratifs.

Il ne fait aucun doute que la création des juridictions administratives a eu des effets extrêmement bienfaisants pour le commun des Marocains, si, bien entendu, l'on excepte les difficultés parfois déconcertantes découlant de la recherche du juge compétent dans divers domaines du plein contentieux.

Leur avènement a eu, d'abord, pour effet capital de pourfendre cette idée qu'une grande partie de la population se faisait de l'autorité administrative, de l'administration puissance publique, évoluant pour commander et être obéie même agissant à tort.

Du reste, ce n'est pas un hasard si leur création n'est pas intervenue comme une réforme ordinaire. L'annonce de leur institution dans l'allocution royale du 8 mai 1990, avec la mise en place du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme, leur a octroyé une valeur hautement symbolique détruisant en long et en large le mythe de l'administration infallible et a mis en avant la notion d'Etat de droit et de liberté des citoyens.

En plus de ce côté moral, leur avènement s'est traduit, au plan du recours en annulation pour excès de pouvoir, par un rapprochement de la justice des justiciables. En effet, alors que la Cour suprême, installée au centre de la capitale, ne recueillait que très peu de recours, si bien que dans certaines villes du Royaume, jamais personne n'avait pensé en tenter, les tribunaux administratifs ont eu à traiter en trois ans plus de dossiers que la Cour suprême en trente ans.

Il est vraisemblable que c'est ce relatif rapprochement géographique et le symbolisme auréolant la création elle-même, qui ont donné lieu à un accroissement des recours contre l'administration et une meilleure connaissance de l'institution du recours en annulation par une plus grande partie des citoyens. En tout cas, la réforme n'est qu'à son début et il lui faut un minimum de temps pour que l'on puisse la juger à ses fruits.

Mais revenons-en à la Cour suprême !

\*

\*        \*

Devenue une instance d'appel en matière administrative, à l'exception des rares cas prévus par la loi, la Cour suprême se voit attribuer également le rôle d'une juridiction suprême car au-dessus d'elle, aucune juridiction n'est chargée de dire le droit. Il est entendu que l'on exclut le Conseil constitutionnel dont les décisions s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles mais qui ne saurait être considéré comme une juridiction au-dessus de la Cour suprême en ce sens qu'il n'est pas habilité - et, d'ailleurs, il ne saurait l'être - à statuer en dernier ressort sur des cas qu'elle a examinés. Mais ce n'est là l'objet de notre observation !

Actuellement, avec sept tribunaux administratifs, qui, logiquement, pourraient devenir davantage avec le nouveau découpage régional, la tâche qui incombe à la Cour suprême doit résider essentiellement dans la préservation de l'unité du droit à travers l'ensemble du Royaume. Car il est dans la nature des choses que certaines questions connaissent des issues différentes selon qu'elles sont traitées par tel ou tel tribunal administratif. A ce sujet, par exemple, la nature juridique du contrat d'abonnement téléphonique est loin d'être identique pour l'ensemble de nos tribunaux. Il en fut de même pour la voie de fait qui connut de profondes divergences quant à la détermination du juge compétent. Bref, à l'égard de ces cas ou d'autres similaires, la haute juridiction est forcément appelée à jouer son rôle de régulateur, voire de censeur afin que, tant pour la forme que pour le fond, le droit ne connaisse pas des applications contradictoires.

Ceci dit, il est impérieux qu'en jouant son rôle de régulateur, notamment en se prononçant en appel sur une question d'incompétence à raison de la matière soulevée

par l'une des parties au litige ou d'office par la juridiction saisie, la Cour suprême le fasse dans le délai de trente jours prescrit par le législateur. Ce n'est malheureusement pas toujours le cas !

Probablement sous le faix des innombrables affaires en souffrance devant son prétoire, la haute juridiction ne parvient pas souvent à statuer dans les délais qui, en définitive, inclinent à penser que loin de s'imposer, ils ne sont mentionnés qu'à titre indicatif.

A preuve, cette affaire d'un élève du cycle de formation de l'Ecole Nationale d'Administration qui, ayant été déclaré ajourné, a intenté, le 1<sup>er</sup> février 1996, un recours devant le Tribunal administratif de Rabat. Le fond ne nous intéresse pas, mais l'administration, ayant soulevé l'incompétence matérielle du tribunal, la question a fait l'objet, le 14 mars 1996, d'un appel devant la Cour suprême. Devant se prononcer dans le délai légal de trente jours, elle ne l'a fait ou n'a pu le faire que le 27 juin de la même année. De ce fait, compte tenu du temps qu'il a fallu pour la frappe et aux formalités d'usage, le dossier n'est parvenu au tribunal administratif, déclaré, en fin de compte, compétent que le 18 octobre 1996. Pour le surplus, jusqu'à aujourd'hui, fin de l'année 1997, l'affaire n'a pas encore connu d'issue quant au fond. Voilà donc un exemple de dysfonctionnement de la justice administrative car, à supposer que le plaignant ait gain de cause, que d'eau aura coulé sous le pont ! Dans ce sens, la Cour suprême et les tribunaux gagneraient à faire montre de plus de célérité surtout lorsque la solution d'une affaire ne peut avoir de signification que si elle intervient à temps, autrement ce serait philosopher dans les limbes !

Sans doute, eut-il été plus séant de taire un tel exemple à l'occasion de l'anniversaire d'une institution aux multiples mérites, mais n'est-ce pas un témoignage d'estime sincère et infinie que de révéler à notre haute juridiction les défauts plutôt que les qualités, étant entendu que, en paraphrasant Beaumarchais, un éloge n'a de valeur que si son auteur dispose de la liberté de blâmer ? Au demeurant, ne se voulant point un blâme, notre observation est inspirée par le souhait de voir chez nous, une justice administrative, et la justice, en général, évoluant aussi parfaitement que possible, avec les impératifs de notre temps parmi lesquels les droits de l'Homme qui occupent une place que bien né et sensé, personne ne saurait reléguer au second plan.

\*

\*        \*

Au-delà, donc, de ces observations qui, répétons-le, ne diminuent absolument en rien le rôle indéniable joué par la Cour suprême dans les différentes branches du droit, il y a lieu de souligner qu'en droit administratif, particulièrement, elle a adopté et consolidé un certain nombre de principes généraux du droit, et que cette adoption atteste son engagement dans la voie de la mise en place de règles qui, sans figurer dans des textes juridiques, s'imposent dans les relations entre l'administration et les particuliers.

Ainsi, dès les premières années de son institution, elle a fait siens les principes qui sont à la base de la construction de tout Etat de droit. Entre 1959 et 1965, si l'on se réfère aux trois recueils de cette période, on constate qu'elle avait adopté sans hésitation les

principes de droits acquis, de liberté du commerce et de l'industrie, de non-rétroactivité des décisions administratives, de l'autorité de chose jugée et, surtout, celui des droits de la défense auquel elle a donné une application extrêmement large. C'est, en effet, sur la base de ce principe qui constitue la condition de toute justice équitable, au point que même dans notre culture populaire, on dit que le juge se doit d'entendre les deux parties, que la Cour suprême a considéré que le fonctionnaire en situation d'abandon de poste ne peut être révoqué que si l'administration démontre qu'il a été réellement mis en demeure, et que le courrier qu'elle lui a adressé à cet effet lui est bien parvenu.

\*

\*           \*

Il est évident que le cadre de ce propos introductif ne permet guère de s'appesantir sur tous les points qui méritent d'être traités ; mais il nous a offert l'occasion de mettre en exergue, en se contentant de les mentionner, sans plus, les grandes lignes de l'orientation de notre haute juridiction. Il nous semble, alors, opportun de boucler la boucle en retournant au point de départ pour ajouter que les études constituant cet ouvrage collectif sont d'abord un hommage à tous nos juges, et traduisent le souhait de contribuer à l'enrichissement de la doctrine de droit administratif dans notre pays et, participer ainsi à la célébration du quarantième anniversaire de la Cour suprême. Qu'il soit permis à l'auteur de ces lignes de clore son modeste propos introductif en disant à la prestigieuse institution, avec l'autorisation de tous ses collègues : « Très Chère Parente, Joyeux Anniversaire » !