

---

## Note de jurisprudence

---

### LE SURSIS À EXÉCUTION D'UNE DÉCISION DE DÉMOLITION

Note sous C.A.A, Rabat, 19 novembre 2008, *Etat marocain et consorts c/ Charfi*

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

En date du 17 mai 2008, le requérant présente au Tribunal administratif de Casablanca une requête dans laquelle il expose qu'il est propriétaire d'un terrain situé à Bejaâd dans la province de Khouribga et qu'il a obtenu du président de la commune une autorisation de construire datée du 9 octobre 2007 pour y édifier un projet agricole. De ce fait, il a procédé à la plantation de 400 arbres de diverses sortes, au creusage d'un puits et à la construction d'un bâtiment. Seulement, le 2 février 2008, il reçoit l'ordre d'arrêter immédiatement les travaux et le 9 mai de la même année, il reçoit un arrêté du gouverneur lui ordonnant la démolition de tout ce qu'il a édifié sur sa propriété. Il demande au Tribunal de prononcer en sa faveur le sursis à exécution de l'arrêté dont il demande l'annulation. C'est le jugement lui accordant gain de cause qui fait l'objet de d'appel (REMALD n° 87-88, 2009, rubrique en langue arabe, p. 216).

\*  
\* \*

Le fait à relever dans le jugement, confirmé par la Cour d'appel, est que le Tribunal ne s'est pas attaché aux critères traditionnellement retenus en pareils cas. A juste titre, il s'est contenté de celui de l'urgence en considérant que si la démolition avait lieu, elle conduirait à une situation difficilement réparable. Et ce n'est pas trop dire quand on sait, d'après la lecture du jugement, que l'autorisation accordée au requérant concernait, selon les dires de l'administration, un terrain situé dans la zone urbaine de Bejaâd et que la commune rurale de Tachrafet n'était pas compétente pour accorder un quelconque permis de construire à cet égard. Par conséquent, l'exécution immédiate de l'arrêté du gouverneur devait se traduire, entre autres, par l'arrachement des 400 arbres plantés par le bénéficiaire de l'autorisation et

---

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

l'on sait que si cela avait eu lieu, il serait des plus difficiles de les replanter après l'éventuelle annulation de l'arrêté ordonnant la démolition de tout ce qui avait été édifié sur la propriété. Même l'évaluation du préjudice serait difficile à établir dans la mesure où elle devrait prendre en considération plusieurs facteurs dont le temps. Et Dieu sait si la pousse d'un arbre requiert un temps qui ne se mesure pas seulement en argent. Perdu, ce temps risque de ne jamais se rattraper !

C'est vraisemblablement ce qui a conduit la Cour d'appel à faire œuvre de pédagogue en expliquant que même si, d'ordinaire, la jurisprudence se fonde sur deux critères pour accorder le sursis à exécution, à savoir le sérieux des moyens invoqués par le requérant et les conséquences irréparables ou difficilement réparables de la décision administrative attaquée, dans le cas d'espèce, elle a considéré que seul l'élément de l'urgence suffisait ; et, de notre point de vue, elle a parfaitement raison.

\*  
\* \*

Par sa position, la Cour d'appel de Rabat s'est inscrite dans une logique, que nul ne peut contester, qui tend à la défense des droits des administrés. Quel serait l'avantage d'une annulation qui ne serait prononcée qu'après les effets quasi désastreux d'un acte aux effets certains ? C'est la raison pour laquelle très tôt, dès l'institution du recours pour excès de pouvoir en 1957, le législateur a prévu que le juge peut, à titre exceptionnel, ordonner le sursis à exécution des décisions administratives contre lesquelles a été introduit un recours en annulation. Cette possibilité a été maintenue dans le code de procédure civile de 1974 et reprise dans l'article 24 de la loi n° 41-90 portant création des tribunaux administratifs.

Néanmoins, on conçoit aisément que le législateur ne pouvait en aucune façon prévoir tous les cas d'octroi du sursis à exécution ; il ne pouvait faire autrement que d'entrouvrir la porte au juge pour considérer selon les cas qui s'offrent à lui si, à titre exceptionnel, il peut ou non accorder le sursis.

Déjà dans un arrêt du 30 juillet 1998, *Agent judiciaire du Royaume c/ Zahra Mouhtaraf* (REMALD n° 37, 2001, p. 163, note Benabdallah), la Cour suprême n'avait pris en considération que la situation personnelle de la requérante sans grande attention pour le sérieux des motifs que celle-ci invoquait. Il s'agissait d'une enseignante, mariée et mère de deux jeunes enfants, que l'administration avait mutée dans un collège en dehors du périmètre urbain, loin de sa famille.

Dans cette affaire, défendant inconditionnellement l'administration, l'agent judiciaire du Royaume avait certes soutenu avec force que la situation personnelle et familiale de la requérante ne devait pas constituer un motif de suspension de la décision de mutation, en avançant que même si la décision s'avérait illégale, elle pouvait fort bien être modifiée par une autre. Mais, convenons que le mal serait déjà fait. Une mutation illégale, c'est, surtout, pour une mère, un éloignement par rapport à la cellule familiale, des dépenses qui

rendraient la bourse dans une gêne totalement indésirable et, assurément, la perturbation d'une vie qui baignerait dans les pires des affres sans parler de l'irréversible impact sur le moral.

Ce faisant, la Cour suprême n'avait d'ailleurs fait que reprendre la position de son arrêt du 16 avril 1992, *Société Briqueterie Louajrine c/ Président du Conseil municipal de Fès*, dans lequel elle avait accordé le sursis au vu des dommages qui pouvaient résulter de la fermeture définitive d'une entreprise ordonnée par le président du Conseil municipal sans faire apparaître la condition de l'illégalité de la décision attaquée (M. Rousset, *Contentieux administratif marocain*, La Porte, 2001, p. 128).

A cet égard, il n'est pas sans intérêt de mentionner qu'en droit français, des lois ont été édictées pour rendre l'octroi du sursis à exécution plus libéral ou même automatique. C'est le cas de la loi du 2 mars 1982 sur la décentralisation qui impose la seule condition des moyens sérieux pour les demandes de sursis accompagnant les déférés préfectoraux devant le tribunal administratif des actes des autorités décentralisées. Tout comme c'est le cas de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, relativement aux demandes fondées sur l'absence de l'étude d'impact.

Dans le même esprit se situe la loi du 30 juin 2000 qui détermine les modalités du référé-suspension. Avec cette législation, le juge peut désormais décider l'octroi du sursis sur la base d'une seule condition et même en se contentant du moyen invoqué par le requérant pour lui inspirer un doute sérieux quant à la légalité de la décision objet du recours pour excès de pouvoir (R. Chapus, *Droit administratif général*, T. I, Ed. Montchrestien, 2000, p. 792). A ce propos, l'article L. 521-1 du code de justice administrative dispose que le juge ordonne *la suspension de la décision administrative ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.*

On s'excuse de cette digression, mais c'était juste pour rappeler que le caractère exceptionnel du sursis à exécution ne doit pas emprisonner son octroi dans les conditions cumulatives (moyens sérieux justifiant l'annulation et préjudice irréparable) qu'on lui connaissait au point qu'il ne pourrait avoir lieu que très rarement alors que son « invention » a été dictée par le souci de protéger l'administré contre une mesure dont les effets pourraient être écartés avant l'annulation. Il revient au juge d'apprécier au cas par cas, sans s'embarasser de l'adoption de critères standard qui, en fin de compte, videraient la notion même de sursis à exécution de sa substance à vocation protectrice pour le justiciable.

C'est ce qui ressort de l'arrêt qui nous retient de la Cour d'appel de Rabat.

En effet, si le juge avait suivi le raisonnement classiquement adopté par la jurisprudence, il se devait de procéder à une étude préliminaire des moyens invoqués par le requérant et des arguments de l'administration. Or, dans le cas d'espèce, s'il l'avait fait, il aurait suffi que la partie défenderesse prouve que l'autorisation en question avait été accordée par le

président d'un conseil communal sans compétence aucune pour le faire, au motif que le terrain se situait dans la zone urbaine. Mais, par précaution, il a préféré ordonner de surseoir à l'exécution de l'arrêté de démolition pour éviter de mettre le requérant dans une situation qui lui ferait perdre son investissement. L'urgence découle du fait qu'il s'agissait d'aménagements importants et d'arbres nouvellement plantés dont la destruction aurait entraîné des conséquences peut-être monnayables mais que le bon sens impose d'éviter. Encore que pour la réparation, il faut engager une autre procédure ! N'est-il pas plus simple de procéder à une destruction que l'on a reportée de crainte de commettre une injustice que de procéder à la réparation des effets d'une destruction précipitée qui pouvait attendre le prononcé du juge sur le fond ?

D'aucuns diront que cela est de nature à troubler l'action administrative, à remettre en cause le respect dû à l'autorité de la puissance publique ; mais de deux choses l'une : soit on demeure collé à des vieux principes valables en leur temps mais qui, surannés au regard des importants progrès jurisprudentiels, gagneraient à être revus pour ne point servir à bafouer les droits des justiciables, soit on opte pour une ouverture propre à permettre au juge d'apprécier selon le cas, s'il doit automatiquement les adopter ou se fonder sur l'intime conviction qu'il a de l'affaire. Dans l'arrêt *Etat marocain et consorts c/ Charfi*, la Cour d'appel de Rabat a opté pour la seconde orientation et l'on peut s'en féliciter !

\*  
\* \*

**C.A.A, Rabat, 19 novembre 2008, *Etat marocain et consorts c/ Charfi***

*« Attendu que l'appelant reproche au jugement objet de l'appel d'être en marge du bon sens du fait que le tribunal a prononcé le sursis à exécution de la décision de démolition bien que la construction ait eu lieu en violation de la loi d'urbanisme et du plan d'aménagement de la ville de Bejaâd et ce en plus de l'absence de sérieux de la demande d'accéder au sursis à exécution ;*

*Toutefois, attendu que même si la jurisprudence est constante sur le point que pour accéder à une demande de sursis à exécution des décisions administratives, il faut qu'il y ait l'élément de l'urgence qui s'incarne dans le préjudice qui ne peut être réparable à l'avenir et également dans l'élément de sérieux des moyens invoqués dans le recours en annulation permettant de prévoir la possibilité d'annulation de la décision attaquée, il suffit, pour satisfaire à la demande de sursis à exécution de la décision de démolition, d'avoir l'élément de l'urgence compte tenu de ce qui en découle comme préjudice et résultats difficiles à réparer, et comme difficulté de retour de la situation à son état initial si l'annulation de la décision attaquée est prononcée ;*

*Et, attendu que, suite à l'étude des pièces du dossier, il s'avère que l'élément de l'urgence existe dans le cas d'espèce, ce qui fait du jugement objet de l'appel un jugement juste dont la confirmation s'impose »*