
Etudes

LA JUSTICE ADMINISTRATIVE AU MAROC (*)

Mohammed Amine BENABDALLAH

*Professeur à la faculté de droit
Rabat-Agdal*

1. Historique

Le contentieux administratif marocain établi sous le protectorat par le célèbre dahir du 12 août 1913 avait repris les grands fondements du contentieux administratif mis en place dès 1806, en France, par Napoléon et dont la pierre angulaire était – et demeure – l’incorruptible principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires proclamé en 1790 au lendemain de la Révolution. Néanmoins, ce système n’avait pas été adopté dans son intégralité. Au lieu d’une juridiction administrative autonome et même indépendante par rapport à la juridiction civile, on avait créé des juridictions civiles qui, en plus de leurs propres compétences, avaient été chargées de statuer en matière administrative sur les litiges opposant l’administration aux particuliers mais uniquement pour ce qui était du recours en indemnités.

Toute possibilité d’annulation d’un acte administratif était exclue. Le seul recours en annulation, établi par dahir du 1^{er} septembre 1928, était ouvert devant le Conseil d’Etat français aux fonctionnaires du protectorat relativement à leur statut de fonctionnaire. Sans plus. Néanmoins, en se livrant à une interprétation extensive des textes de l’époque, les tribunaux avaient largement recouru à cet exutoire du recours en annulation qu’est l’exception d’illégalité, mais il n’en restait pas moins qu’entre 1913 et 1957, le contentieux administratif n’existait qu’à moitié. On peut même dire qu’il était insignifiant au regard de l’idée que la justice administrative s’identifie d’abord au recours pour excès de pouvoir. Seul existait le recours en indemnité. D’ailleurs, il eût été complètement impossible d’imaginer une absence totale du contentieux administratif dans la mesure où les grands

* Texte de la communication présentée au colloque «La justice administrative dans le monde arabe», organisé à Paris le 6 octobre 2017 par le Conseil d’Etat et l’Université Paris Descartes.

travaux du protectorat nécessitaient la participation de plusieurs entreprises qui sans l'assurance d'une justice empruntant pour beaucoup à celle de la métropole, spécialement en matières de marchés et de travaux publics, ne se seraient jamais aventurées à entreprendre quoique ce fût dans l'Empire chérifien.

C'est de ces péripéties qu'est née, au lendemain du recouvrement de l'indépendance, la Cour suprême, devenue aujourd'hui, Cour de cassation, avec la Constitution de 2011.

La consécration de l'unité

Après le recouvrement de l'indépendance, le Maroc ne pouvait naturellement pas faire table rase de quarante quatre années de protectorat dont l'empreinte était extrêmement profonde dans de nombreux domaines. L'administration, la justice, en partie l'enseignement, voire, plus tard, plusieurs aspects du système de gouvernement, durent puiser, parfois à flots, parfois avec modération, dans l'héritage légué par le protectorat. Précisément, en ce qui concerne le contentieux administratif, il eût été hasardeux de rompre l'évolution enclenchée dès 1913, sans courir le risque de tout bouleverser. Cela était d'autant plus exclu que les institutions marocaines d'avant 1912, n'offraient aucun modèle bien défini de justice administrative.

D'aucuns ne manqueront pas de désapprouver cette assertion. Ils feraient allusion à la vieille institution du Vizir des « Chikayat » (ministère des réclamations) qui résolvait tout un pan de litiges dus à l'administration du Maghzen. Mais on nous accordera que si on admet que l'on ne peut parler de contentieux administratif que si sont réunies certaines conditions tenant entre autres à la procédure contradictoire, aux droits de la défense, à l'autorité de chose jugée, on écartera sans peine du paysage juridique l'antique institution qui était aussi efficace qu'opérationnelle et qui, au reste, a engendré une descendance incarnée par le bureau de recherche et d'orientation créé par dahir en 1956 avant même l'institution de la Cour suprême, devenu plus tard, en 2001, le médiateur. Cependant, assimiler le Vizariat des « Chikayat » à une juridiction administrative relèverait de l'exagération et de la méprise absolue.

Ceci écarté, on ne pouvait donc pas revenir au passé sans se heurter à l'opacité du présent. La seule voie possible était de compléter le système élaboré pendant la période du protectorat par la création d'une Cour suprême qui hériterait des attributions du ressort de la Cour de cassation française, tout en ayant l'exclusivité de statuer sur les recours pour excès de pouvoir devenus ouverts à tous les administrés, sans exception.

C'est dire que la haute juridiction n'a pas été créée ex nihilo ; elle a été l'aboutissement d'un cheminement dont le point de départ a été le dahir du 12 août 1913 sur l'organisation judiciaire de l'Empire chérifien et le point d'arrivée, le recouvrement de l'indépendance.

En comparaison avec le modèle d'inspiration, le système établi était pour le moins que l'on pût dire assez curieux. Un système d'unité de juridiction mais empruntant pour beaucoup à celui de la dualité quant au droit applicable.

L'unité s'est fondée sur l'existence d'un seul corps de magistrats, l'application d'une même procédure en matières civile et administrative ; mais elle a été surtout affermie par l'institution d'une juridiction suprême où la Chambre administrative ne s'est vue attribuer la résolution des litiges administratifs que par application d'un règlement interne. Car, tel que cela fut dès l'origine énoncé dans le dahir du 27 septembre 1957, et repris par le Code de procédure civile en 1974, « toute Chambre peut valablement statuer sur une affaire relevant d'une autre Chambre ». Sur cette base, on peut relever une multitude d'arrêts rendus par la Chambre administrative en matière civile. Sans doute qu'on ne peut guère trouver d'arrêts rendus par les autres Chambres en matière administrative, mais même si cette pratique n'a jamais eu lieu, rien ne saurait l'exclure au plan juridique. Ce n'est point parce qu'on n'use pas d'une disposition que, en droit, celle-ci perd de sa valeur. Rien ne s'oppose à ce que la Chambre civile, pénale ou autre, statue sur un recours en cassation en matière administrative ou même un recours pour excès de pouvoir. Si, dans les faits, cela ne s'est jamais produit, c'est forcément, et uniquement, parce qu'on a voulu préserver autant que possible la spécialisation des hauts magistrats, chacun dans son domaine.

Quant à la dualité, elle s'est matérialisée à deux niveaux :

A un niveau inférieur, dans le prolongement de la pratique juridictionnelle mise en place dès 1913 accordant aux tribunaux ordinaires la compétence de statuer sur le contentieux de la responsabilité et celui des contrats administratifs, le juge se devant de résoudre, in limine litis, la question du droit applicable.

Néanmoins, on remarquera que, à ce niveau-là, l'unité organique a tellement pris le dessus sur la dualité de droit, qu'au fil du temps, il y a eu parfois une espèce de dilution entre les deux matières administrative et civile. Dans plusieurs cas, en effet, les juges ne se sont pas fait faute d'appliquer les règles du droit civil à des litiges de responsabilité administrative. Le redressement ne se faisait alors qu'au niveau supérieur au stade de l'appel ou de la cassation.

C'est, précisément, à ce niveau supérieur, et c'est le deuxième volet de la présentation, que s'est matérialisée avec éclat la dualité de droit.

Intervenant en tant que juge de cassation, la Cour suprême a maintenu en éveil les règles du droit administratif, notamment en matière de responsabilité extracontractuelle de l'administration.

Cependant, c'est en tant que juge de l'excès de pouvoir que la haute juridiction a adopté les règles et les principes du droit administratif.

D'abord, parce que les règles les plus importantes de procédure et de délai ainsi que les cas d'ouverture du recours en annulation édifiés pendant plus d'un siècle par le Conseil d'Etat français ont été repris expressément tant par le législateur de 1957 que celui de 1974.

Ensuite, parce que la Cour suprême, prenant en considération certaines spécificités, a donné naissance à des théories propres au système juridique marocain, où son rôle jurisprudentiel de démiurge n'a pas manqué de s'affirmer. Nous songeons principalement à l'immunité des actes pris par le Roi en matière administrative.

Bref, et surtout pour éviter de s'empêtrer dans un exposé portant sur ce qui est admis par la plupart des administrativistes, retenons pour l'intelligence de ce qui va suivre que le binôme « unité de juridiction et dualité de droit » est devenu depuis fort longtemps le générique axiomatique désignant le système judiciaire marocain. On se propose alors de vérifier si depuis quelques années, cette unité persiste comme par le passé et n'est pas bousculée par la mise en place des tribunaux administratifs.

L'apparition de la semi-dualité

Evoluant dans le cadre d'une compétence d'attribution, les tribunaux administratifs se voient évidemment interdire l'examen de tout domaine non expressément cité par la loi les instituant. On s'excuse de cette lapalissade, mais c'est uniquement pour souligner que les règles de compétence à raison de la matière étant d'ordre public et l'incompétence à ce sujet pouvant être soulevée par les parties à tout stade de la procédure et qu'elle doit être relevée d'office par la juridiction saisie, le requérant qui, naguère, en matière de responsabilité contractuelle ou extracontractuelle de l'administration avait affaire à un seul juge, s'est trouvé saisi par le redoutable engrenage de la dualité et, par voie de conséquence, contraint à exécuter de malheureux chassés-croisés avant de retrouver le juge compétent. Ceci est d'autant plus inévitable que dans plusieurs affaires, l'agent judiciaire qui, comme on le sait, défend les intérêts de l'administration, soulève de manière quasi-inconditionnelle, l'incompétence à raison de la matière. Cela peut se vérifier en matières de responsabilité, de contrat et même de recours pour excès de pouvoir.

Vraisemblablement, pour demeurer logique avec l'esprit de la compétence d'attribution dont on vient de parler, les rédacteurs de la loi instituant les tribunaux administratifs, imitant en ce sens à la lettre et déraisonnablement, le système français, ont cru devoir soustraire à la compétence du juge ordinaire statuant en matière civile, l'appréciation de la légalité d'un acte administratif.

Profitons pour répéter qu'on eût bien pu faire l'économie de cette complication qui tout en ayant des origines historiques en France, n'avait aucune raison convaincante

d'être adoptée aussi simplement et légèrement au Maroc. Elle ne fait qu'alourdir une procédure qui avant la création des tribunaux administratifs, bénéficiait constamment de l'assentiment de la Cour suprême. Actuellement, elle a ôté à l'édifice de l'unité l'une de ses principales pierres et, avec le temps, elle finira par accentuer les inconvénients d'une dualité dont on pouvait réduire l'acuité.

A la lumière de tous ces éléments nouveaux qui font que le justiciable marocain peut désormais, être confronté à la même épreuve d'identification du juge compétent que son homologue français, il apparaît inexact de continuer à parler d'unité de juridiction au même titre que par le passé.

Autant on peut soutenir que cette unité existe encore au niveau supérieur, la Cour de cassation, autant il est difficile de dire qu'elle persiste au niveau inférieur, les tribunaux administratifs et ceux de première instance. A proprement parler, il ne s'agit plus d'une unité au sens plein du terme, mais plutôt d'une semi-dualité tant que la Cour de cassation continue de jouer le rôle qui dans le modèle d'inspiration revient au Tribunal des conflits.

2. Organisation, composition et procédure

La création des juridictions administratives

Par la création des juridictions administratives, le législateur a entendu perfectionner le système juridictionnel antérieur en organisant le traitement du contentieux administratif de façon symétrique par rapport au contentieux ordinaire, en trois niveaux : Les tribunaux administratifs en première instance, les cours administratives d'appel et la Cour de cassation (Chambre administrative).

Les tribunaux administratifs

La loi fixe leur organisation mais non leur nombre. Le siège et le ressort des tribunaux administratifs sont en effet établis par décret. C'est un décret du 3 novembre 1993 (B.O. 1993, p. 644) qui a créé sept tribunaux dont le siège a été fixé au chef lieu des sept régions créées en 1971, Rabat, Casablanca, Fès, Marrakech, Meknès, Agadir et Oujda.

L'objectif de rapprochement du juge et de l'administration sera ainsi atteint en ce qui concerne le recours pour excès de pouvoir jugé, jusque-là, dans la seule capitale. Il n'en va pas de même pour le plein contentieux, les tribunaux de première instance antérieurement compétents étant beaucoup plus accessibles que les nouvelles juridictions. Il est cependant prévu d'augmenter leur nombre au fur et à mesure du développement quantitatif des recours.

La composition procède du double souci de spécialisation et de maintien de l'unité du corps de la magistrature. Les magistrats des tribunaux administratifs sont soumis au statut de la magistrature mais font l'objet d'un recrutement et d'une formation adaptés à la fonction.

Le recrutement se fait sur la base d'un concours pour une formation à l'Institut supérieur de la magistrature. La formation porte sur l'ensemble des disciplines de droit, elle est accompagnée d'une autre au sein des différentes juridictions du Royaume.

Toutefois, il y a lieu de remarquer que la situation statutaire qui leur est faite ne leur offrant pas des perspectives de carrière suffisamment attrayantes, un certain nombre d'entre eux ont préféré rejoindre la magistrature judiciaire. La conséquence en a été une diminution des effectifs de nature à compromettre le bon fonctionnement de ces nouvelles juridictions ; des réformes statutaires ont eu pour but de remédier à cette situation.

La juridiction est collégiale, les audiences sont tenues et les jugements rendus par trois magistrats. Lorsque le volume des affaires le rend nécessaire, le tribunal peut être divisé en sections spécialisées dans certains types d'affaires.

La procédure reste régie par les dispositions du Code de procédure civile, sous réserve de quelques adaptations dont la plus notable est la création de commissaires royaux de la loi et du droit. Désignés pour deux ans par le président du tribunal sur proposition de l'assemblée générale des magistrats et parmi eux, ces commissaires doivent présenter, en toute indépendance, à l'audience, des conclusions sur chaque affaire. Ils contribuent à éclairer le tribunal sur le droit applicable et proposent des solutions. Ils ne prennent pas part au jugement. Ils ne sont aucunement chargés de défendre l'administration mais doivent présenter une analyse objective et équilibrée de l'ensemble des éléments de l'affaire et guider le tribunal vers une décision équitable et juridiquement correcte.

Les Cours d'appel administratives (Loi n° 80-03 du 14 février 2006, B.O. 2 mars 2006, p. 332, modifié par loi 46-08, du 18 février 2009, B.O. 2009, p. 372).

La création de ces cours a permis aux justiciables de bénéficier du double degré de juridiction comme cela existe devant les juridictions ordinaires. Mais cette création a également permis de créer un recours en cassation devant la Cour suprême à l'instar de ce qui existe devant ces dernières. Deux cours ont été créées, l'une à Rabat et la seconde à Marrakech.

Ces juridictions sont composées d'un Premier président, de présidents de chambre et de conseillers parmi lesquels le président désigne pour deux ans un ou plusieurs commissaires à la loi et au droit. La cour peut comporter plusieurs chambres en fonction de la spécialité des affaires à juger.

Le fonctionnement de ces juridictions est régi par les dispositions de la loi et par celles du Code de procédure civile incluant celles de la loi n° 41-90 créant les tribunaux

administratifs sauf disposition législative contraire. La procédure est de type inquisitorial ; on peut cependant souhaiter le perfectionnement du recours en référé qui permettrait d'améliorer les possibilités d'intervention du juge dans les cas d'urgence ; la rapidité de cette intervention est particulièrement nécessaire pour assurer la protection des droits des individus ou de la propriété privée menacés par l'irrégularité de l'action administrative.

Les audiences des cours d'appel sont publiques ; les décisions sont rendues publiquement par trois conseillers dont un président assistés par un greffier.

Le Commissaire Royal à la loi et au droit doit obligatoirement assister à l'audience au cours de laquelle il lui revient d'exposer en toute indépendance les faits et le droit applicable au litige. Il peut développer oralement ses conclusions dont les parties peuvent demander communication ; en revanche, il ne prend pas part à la délibération de la formation de jugement.

L'assistance judiciaire peut être demandée au Premier président dans les conditions prévues par le dahir portant loi du 1^{er} novembre 1966 relatif à l'assistance judiciaire. La cour d'appel peut être saisie du refus du Président d'un tribunal administratif d'accorder l'assistance judiciaire à un requérant. Cette requête doit être déposée dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la décision de refus ; la Chambre du conseil de la Cour d'appel doit statuer dans un délai de quinze jours à compter de la saisine de la Cour.

C'est le Premier président de la Cour qui exerce le pouvoir de récusation des magistrats dans les mêmes conditions que celles qui sont prévues par le Code de procédure civile au profit du Premier président des cours d'appel.

La procédure

La requête en appel doit être déposée dans un délai de trente jours à compter de la notification du jugement de première instance ; c'est un délai identique qui doit être respecté pour l'appel des ordonnances du Président du tribunal administratif.

L'appel est reçu au greffe du tribunal qui a rendu le jugement. La requête écrite doit être signée par un avocat ; toutefois le recours à l'avocat n'est que facultatif si l'appel est interjeté par l'Etat ou une administration publique.

La requête et les pièces qui l'accompagnent sont transmises au greffe de la Cour d'appel compétente dans un délai de quinze jours à compter du dépôt de la requête au greffe du tribunal administratif. L'affaire est suivie par un conseiller rapporteur désigné par le Premier président. L'appel est dispensé du paiement de la taxe judiciaire. Les difficultés qui pourraient apparaître en ce qui concerne la compétence matérielle de la Cour d'appel sont traitées par la Cour de Cassation qui tranche la question et désigne la

juridiction compétente comme elle le fait en ce qui concerne les questions de compétence des tribunaux administratifs.

L'appel contre les décisions du tribunal administratif ordonnant le sursis à exécution d'une décision administrative n'a pas d'effet suspensif, contrairement à l'effet suspensif de l'appel contre les jugements rendus en première instance par ce tribunal. Mais la Cour d'appel administrative doit statuer dans un délai de soixante jours sur la requête d'appel relative au sursis à exécution d'une décision administrative.

Lorsqu'elles sont rendues par défaut, les décisions des Cours d'appel sont susceptibles d'opposition.

L'exécution des décisions des Cours d'appel administratives relève du tribunal administratif qui a rendu en première instance la décision dont il a été interjeté appel.

Enfin les décisions rendues en appel peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant la Cour de Cassation. Il existait toutefois deux exceptions concernant les décisions rendues en matière électorale et l'appréciation de la légalité d'une décision administrative par voie d'exception. Ces particularités se justifiaient par la nécessité de trancher rapidement des litiges relatifs à des situations auxquelles il convenait de trouver une solution aussi rapidement que possible. Dans le premier cas, il fallait que la situation de l'élu soit réglée rapidement afin qu'il puisse le cas échéant siéger dans le conseil auquel il avait été élu. Et, dans le second, il convenait que l'affaire puisse reprendre son cours normal devant la juridiction saisie au principal. Mais la loi n° 46-08 du 18 février 2009 a supprimé l'exception concernant les décisions rendues en matière électorale ; cette suppression peut sans doute s'expliquer par une raison de fond, à savoir que désormais l'existence d'un troisième degré de juridiction, le recours en cassation, constitue un principe général du droit. Le recours en cassation est naturellement lui aussi soumis aux dispositions du Code de procédure civile qui régissent ce recours.

Lorsqu'elle prononce la cassation d'un arrêt rendu dans une instance en annulation, la Cour de Cassation peut évoquer l'affaire et statuer si celle-ci est en état d'être jugée. Dans le cas contraire, elle renvoie devant une autre juridiction de même niveau, ou devant la même juridiction autrement composée.

La Cour suprême – Cour de Cassation

Telle qu'elle était conçue en 1957, la Cour suprême constituait une entité à l'intérieur de laquelle la répartition en chambres spécialisées n'avait qu'une finalité d'organisation et de division du travail. En effet, les textes d'origine, devenus les articles 362 et 371 du Code de procédure civile, prévoient la possibilité de statuer deux chambres réunies ou toutes chambres réunies, et donnent également à toute chambre le droit de juger, quelle

qu'en soit la nature, les affaires soumises à la Cour. De fait, la chambre administrative a pu statuer régulièrement sur des affaires civiles et commerciales. Certains auteurs ont néanmoins mis en doute que la réciproque soit possible et considèrent que la chambre administrative a des compétences propres et, par conséquent, est une véritable juridiction administrative. Cette opinion nous paraît confortée par la réforme étudiée et notamment l'article 43 qui expose que « *les jugements des tribunaux administratifs sont portés en appel devant la Cour suprême (chambre administrative)* ». La parenthèse résulte d'ailleurs d'une adjonction apportée par amendement qui manifeste clairement la volonté de voir la seule chambre administrative exercer cette compétence. Il semble donc que, dans cette hypothèse au moins, l'article 362 du Code de procédure civile ne puisse recevoir application. C'est un des éléments importants de l'unité de juridiction qui se trouve là aussi écarté. En revanche, d'autres articles se réfèrent à la Cour suprême sans précision particulière, notamment pour le règlement des conflits de compétence entre tribunaux ordinaires et tribunaux administratifs (art. 13) et c'est certainement une hypothèse où le recours aux chambres réunies trouvera utilement à s'appliquer.

D'évidence, avec la création des Cours d'appel administratives, la Haute juridiction a perdu sa compétence de juge d'appel ; en revanche elle a désormais reçu pleine compétence de juge de cassation des décisions rendues en dernier ressort par les juridictions administratives. Elle est désormais juge de cassation pour l'ensemble des juridictions et cela justifie la modification de son appellation qui n'est plus Cour suprême mais Cour de cassation, étant entendu que c'est la Chambre administrative qui est seule habilitée à statuer sur les pourvois en cassation dirigés contre les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions administratives.

4. Compétences (consultatives ? contentieuses ? délimitation avec les autres juridictions ? notion d'actes de gouvernement ?)

La compétence des juridictions administratives est exclusivement contentieuse ; la loi ne leur accorde aucune compétence consultative à l'instar de ce qui a lieu ailleurs notamment en France et en Tunisie.

C'est une compétence d'attribution extrêmement large, en application de l'article 8 de la loi instituant les tribunaux administratifs qui dispose que : « *Les tribunaux administratifs sont compétents, sous réserve des dispositions des articles 9 et 11 de la présente loi, pour juger en premier ressort les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des autorités administratives, les litiges relatifs aux contrats administratifs et les actions en réparation des dommages causés par les actes ou les activités des personnes publiques, à l'exclusion toutefois de ceux causés sur la voie publique par un véhicule quelconque appartenant à une personne publique.*

Les tribunaux administratifs sont également compétents pour connaître des litiges nés à l'occasion de l'application de la législation et de la réglementation des pensions et du capital-décès des agents de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics et du personnel de l'administration de la Chambre des représentants et de la Chambre des Conseillers, de la législation et de la réglementation en matière électorale et fiscale, du droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique, des actions contentieuses relatives aux recouvrements des créances du Trésor, des litiges relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires et agents de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics, le tout dans les conditions prévues par la présente loi.

Ils sont, en outre, compétents pour l'appréciation de la légalité des actes administratifs dans les conditions prévues par l'article 44 de la présente loi ».

La même loi régit la délimitation des compétences entre les juridictions. Son article 12 énonce que « *Les règles de compétence à raison de la matière sont d'ordre public. L'incompétence à raison de la matière peut être soulevée par les parties à tout stade de la procédure. Elle est relevée d'office par la juridiction saisie* ». Et son article 13 ajoute que : « *Lorsque l'exception d'incompétence à raison de la matière est soulevée devant une juridiction ordinaire ou administrative, celle-ci ne peut la joindre au fond et doit statuer sur sa compétence par une décision séparée dont les parties peuvent interjeter appel.*

L'appel de décision relative à la compétence à raison de la matière est porté, quelle que soit la juridiction qui l'a rendue, devant la Cour suprême qui doit statuer dans le délai de 30 jours à compter de la réception du dossier par son greffe ».

Pour ce qui est de la notion d'acte de gouvernement, il convient de relever qu'elle n'a pas été fréquente dans la jurisprudence administrative marocaine. Toutefois, il est à mentionner que dans plusieurs arrêts, la Cour suprême avait reconnu son existence *a contrario* (C.A. Rabat, 21 janvier 1928, *Coups de canons des Oudayas* ; C.S.A., 30 avril 1959, *Fédération nationale des syndicats de transporteurs routiers du Maroc* ; C.S.A., 21 novembre 1969, *Société agricole Mikja*) ; et ce n'est que dans un jugement du 8 mars 2001, *Belouad*, que le Tribunal administratif de Rabat a rejeté un recours au motif qu'il concernait un acte de gouvernement.

5. Place des sources dans la jurisprudence ? (droit international ? constitution ? références religieuses ? droit comparé ? existence de principes généraux du droit ?)

Dans la jurisprudence administrative marocaine la référence au droit international n'est pas fréquente. Ceci est dû au fait que les textes constitutionnels qui se sont succédé au

Maroc de 1962 à 2011 n'ont jamais accordé à la norme découlant d'un traité ou d'une convention une valeur supérieure au droit interne. De ce fait, on peut relever que le juge ne fait référence au traité ou à la convention que lorsque les normes qu'ils contiennent ne sont pas en contradiction avec la loi. Lorsque celle-ci fait écran, il l'applique.

La référence à la Constitution est faite chaque fois que la loi ne s'interpose pas. Pour illustration, dans un arrêt du 12 février 2013, la Cour d'appel administrative de Rabat s'est appuyée sur les dispositions de l'article 122 de la Constitution qui énonce que « *les dommages causés par une erreur judiciaire ouvrent droit à réparation à la charge de l'Etat* ».

Le droit comparé n'est pas absent de la jurisprudence. Plusieurs jugements et arrêts sont manifestement inspirés du droit comparé, mais on ne relève, à notre connaissance aucune jurisprudence qui le dise expressément. Ainsi en est-il, par exemple, pour l'adoption du principe de la confiance légitime dans l'arrêt de la Cour suprême du 18 mars 2009, principe qui fait partie de l'ordre juridique communautaire (Cour de Justice de Luxembourg, 3 mai 1978, *Töpfler c/ Commission*, Concl. J. Pommier sur T.A., Strasbourg, 8 décembre 1994, *Entreprise Transports Freymuth*, AJDA 1995, p. 558) et qui a eu à s'appliquer en matière économique.

Quant aux principes généraux du droit, ils ont eu leur apparition dès l'installation de la Cour suprême en 1957. Ils ont concerné tous les principes connus et reconnus comme tels. Ceux de l'égalité, de la connaissance acquise, du recours pour excès de pouvoir contre tout acte administratifs, des droits de la défense, de la non-rétroactivité des actes administratifs ...

6. Exécution des décisions (injonction ? pouvoir d'astreinte ? recours possibles ?)

On partira de l'idée que c'est un problème qui n'est pas spécifique à un pays ou à un autre ; preuve en est que partout ou presque on cherche à le résoudre ; mais on admettra qu'ici et là il sévit dans des proportions différentes. Au Maroc, il existe depuis fort longtemps ; et déjà vers les années soixante, la Cour suprême avait considéré que la méconnaissance par l'administration des jugements passés en force de chose jugée constituait une violation des lois fondamentales d'organisation et de procédure judiciaire (C.S.A, 24 novembre 1967, *Aboukacem Alaoui*). Néanmoins, le problème a réapparu avec plus d'acuité avec les tribunaux administratifs dont certains se sont courageusement insurgés contre l'indifférence de l'administration aux décisions de justice et c'est de cette attitude qui n'a pas emporté l'adhésion de la Cour suprême que l'on se propose de faire état.

Dans une première étape, le juge administratif de Rabat, sur demande du requérant et en application de l'article 448 du code de procédure civile, condamna l'administration à une astreinte en précisant qu'il n'existait aucun texte juridique interdisant une telle condamnation lorsque l'administration oppose un refus d'exécuter un jugement prononcé à son encontre (T.A., Rabat, 6 mars 1997, *Héritiers El Achiri*, REMALD n° 20-21, 1997, p. 247, note Benabdallah). Mais malgré l'approbation du jugement par la Cour suprême intervenant en appel (C.S.A., 27 septembre 1997, *Héritiers El Achiri*), ses limites ne tardèrent pas à apparaître compte tenu du fait que le responsable de l'inexécution sachant que l'astreinte ne pèserait que sur l'administration et finalement sur le trésor public, c'est-à-dire le contribuable, continuait à ne manifester aucun enthousiasme à se conformer aux décisions de justice. C'est ce qui persuada le Tribunal administratif de Meknès à prononcer l'astreinte non pas contre l'administration mais contre le fonctionnaire personnellement responsable de l'inexécution (T.A., Meknès, 3 avril 1998, *Attaoui* ; T.A. Meknès, 23 juin 1998, *Ismaili Alaoui*, REMALD n° 27, 1999, p. 116 et 117).

Cette orientation ne manqua pas d'emporter l'adhésion des commentateurs qui considérèrent que c'était uniquement de cette manière que l'on pouvait venir à bout d'une désobéissance intolérable dans un Etat de droit (M. Rousset, Le prononcé de l'astreinte à titre personnel : un moyen dissuasif propre à obtenir le respect des décisions de justice rendues contre l'administration REMALD n° 27, 1999, p. 105; M.A. Benabdallah, L'astreinte contre le responsable administratif opposant le refus d'exécution d'une décision de justice contre l'administration, REMALD n° 27, 1999, p. 111). Néanmoins, la Cour suprême revint sur ses pas non seulement pour désapprouver les jugements de Meknès, mais pour se désavouer elle-même en considérant que le requérant victime d'une inexécution pouvait tout simplement tenter un recours en réparation (C.S.A., 11 mars 1999, *Commune rurale de Tounfit c/ Mohamed Attaoui*, REMALD n° 31, 2000, p. 134). Ceci finit par ramener tout le monde à la case de départ, ce qui suscita des commentaires tissés de réserve et de mécontentement (M. Rousset et M.A. Benabdallah, Le refus de l'astreinte et le privilège de l'administration de ne pas respecter l'autorité de chose jugé, REMALD, n° 31, 2000, p. 127 ; M. Antari, La censure de l'astreinte par la Chambre administrative ; serait-ce la fin d'un espoir ? REMALD n° 31, 2000, p. 137).

Pour le moment, bien que la Cour suprême soit revenue sur sa jurisprudence en admettant de nouveau l'astreinte contre l'administration (C.S.A., 25 mai 2005, *Héritiers Zineb Mansour* et 9 novembre 2005, *Commune rurale d'Isly*), on ne peut pas affirmer que le problème est résolu. Tant qu'il n'y pas une loi qui permette expressément aux juridictions de faire respecter les décisions de justice par l'administration au même titre que les juridictions civiles le font contre les justiciables ordinaires par l'astreinte contre le responsable de l'inexécution, le problème demeurera d'actualité. Il y a fort à penser que dans l'élan des multiples réformes actuellement en cours dans le domaine de l'amélioration

des relations entre l'administration et ses usagers (Dahir du 23 juillet 2002 portant promulgation de la loi relative à l'obligation de la motivation des décisions émanant des décisions administratives émanant des administrations publiques, des collectivités locales et des établissements publics, B.O. n° 5030 du 15 août 2002, Dahir du 9 décembre 2001 instituant l'institution de Diwan Al Madhalim, B.O. n° 4966 du 3 janvier 2002, p. 3, devenu, plus tard le médiateur par Dahir du 17 mars 2011), une loi finira par mettre les pendules à l'heure pour être au rendez-vous avec les impératifs de l'Etat de droit. En tout cas, tant qu'une telle loi n'aura pas vu le jour et que ses dispositions ne lui assurent pas une application sûre, l'efficacité de la justice administrative demeurera limitée.

*
* *

8. Indications bibliographique

- O. Azziman, « Les institutions judiciaires », in la Grande Encyclopédie du Maroc, tome I, Les institutions, 1986.
- M.A. Benabdallah, Les prérogatives de l'Etat dans le recours pour excès de pouvoir, Le Littoral, Rabat, 1982.
- M.A. Benabdallah, Contribution à la doctrine du droit administratif marocain, REMALD, Coll. Manuels et travaux universitaires, n° 77, 2 volumes, 2008.
- Mohamed-Jalal Essaid, Introduction à l'étude du droit, 2^e éd., collection "Connaissance", 1998 et 5^e éd. 2013.
- Abdallah Harsi, La responsabilité administrative en droit marocain, Thèse d'Etat droit, Fès, 1993 (Dactyl).
- R. Monier, Le contentieux administratif au Maroc, Sirey, Paris 1935.
- A. Ouazzani, La cour spéciale de justice, éd. La Porte, Rabat, 1977.
- J. Prat, La responsabilité de la puissance publique au Maroc, Rabat, 1963.
- Recueil des arrêts de la Cour suprême (chambre administrative), 3 volumes, années judiciaires 1957-1965. (A partir de 1966, la publication des arrêts en langue arabe a été assurée partiellement dans la revue Jurisprudence de la Cour suprême.)
- O. Renard-Payen, L'expérience marocaine d'unité de juridiction et de séparation des contentieux, L.G.D.J., Paris, 1964.

- M. Rousset, l'Administration marocaine : son droit et son juge, éd. PUMAG, 1995.
- M. Rousset et M.A. Benabdallah, Actualité du droit administratif, Ed. La Porte, 2010.
- M. Rousset et M.A. Benabdallah, Contentieux administratif marocain, REMALD, 2014 et 2018.
- M. Rousset et J. Garagnon, Droit administratif marocain, REMALD, Rabat, 2017.
- E. Serhane, Le contentieux administratif de pleine juridiction en droit administratif marocain, Thèse d'Etat, Bordeaux, 1989 (dactyl.).