
Note de jurisprudence

LE REFUS DE DÉCLARATION DE CONSTITUTION D'UN PARTI POLITIQUE

Note sous T.A., Rabat, 8 août 2009, *ministre de l'Intérieur c/ Zaïm Sassi et autres*

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

Depuis la promulgation de la loi n° 36-04, la constitution de tout parti politique est désormais soumise au respect d'un ensemble de conditions et de procédures sous peine de son refus par le juge administratif sur requête du ministre de l'Intérieur. Cette loi, publiée dans le bulletin officiel du 2 mars 2006, est intervenue pour mettre en place un cadre juridique spécifique aux partis politiques pour leur permettre d'évoluer non plus comme des associations régies par le dahir du 15 novembre 1958, mais, tel que précisé par son article premier, comme organisation permanente instituée en vertu d'une convention entre des personnes physiques en vue de participer, par des voies démocratiques, à la gestion des affaires publiques. Sur cette base, le législateur a institué des conditions et des formalités différentes de celles de la constitution d'une association en précisant que si elles ne sont pas conformes à la loi, il revient au ministre de l'Intérieur de requérir du Tribunal administratif de Rabat le rejet de la déclaration déposée auprès de ses services.

En date du 5 juin 2009, le ministre de l'Intérieur a saisi le Tribunal administratif de Rabat exposant que ses services ont reçu une déclaration de constitution d'un parti politique le 14 avril 2009 et qu'après son étude il s'est avéré elle était entachée de plusieurs vices dont la référence au dahir de 1958, alors que le titre IV de celui-ci traitant des partis politiques a été abrogé, l'absence de mention du projet de statuts de la proportion de femmes et de jeunes devant siéger dans les instances dirigeantes du parti ainsi que des sessions des réunions du bureau et du secrétariat général et la confusion entre la procédure de démission et celle du retrait temporaire et définitif du parti et qu'il demande au tribunal de prononcer le refus de déclaration du parti concerné. Dans son jugement du 8 août 2008, le Tribunal administratif de Rabat lui donne raison (REMALD n° 92, 2010, p. 265, rubrique en langue arabe).

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

Dans la présente note, on se propose de s'arrêter sur cette procédure singulière au regard des règles du droit public et du contentieux administratif. Car, bien qu'elle ne soit pas entièrement nouvelle, en ce sens qu'on lui trouve des procédures semblables dans d'autres domaines, elle présente tout de même une certaine particularité qui mérite que l'on s'y arrête.

*
* *

Le droit administratif se caractérise par des principes qui se traduisent par une inégalité de taille entre l'administration et ses usagers. A la suite d'Achille Mestre, tous les enseignants de la matière rappellent souvent à leurs étudiants que l'inégalité est l'âme du droit administratif. Il est vrai que dans la lancée des multiples réformes législatives et des avancées jurisprudentielles une telle assertion connaît beaucoup d'exceptions – nul ne saurait nier que le juge a fortement limité l'étendue du pouvoir administratif – mais il n'en reste pas moins que dans le fond l'idée de l'inégalité entre la puissance publique et l'administré demeure caractéristique de l'esprit général du droit administratif. Parmi ces principes, le privilège du préalable résultant, comme on le sait, de la possibilité pour l'administration d'édicter une décision exécutoire à laquelle l'utilisateur est contraint d'obtempérer sous peine de sanction administrative, voire pénale, tout en pouvant, en cas de contestation, s'adresser au juge pour en prononcer l'annulation. Vis-à-vis du juge, il est donc dans la position de demandeur. C'est, d'ailleurs, de là que vient l'expression privilège du préalable car l'administration est dispensée de s'adresser préalablement au juge pour faire exécuter sa décision. Son acte bénéficie d'une présomption de légalité et le destinataire de la décision n'a d'autre choix que de s'y conformer ; seul le juge peut en connaître. C'est toute la différence entre le droit administratif et le droit civil. A celui-ci, le consentement des parties et, au plan juridique, l'absence d'inégalité entre elles ; et, à celui-là, l'autorité de l'administration, la volonté de la puissance publique, l'autorité de chose décidée qui implique l'inégalité entre les parties.

Ce principe, dont on ne dira pas plus, puisqu'il ne s'agit que d'une simple note, est totalement écarté par le législateur dans la loi relative aux partis politiques. Si la règle qui en découle y avait été adoptée, c'est à l'administration qu'il reviendrait d'opposer le rejet de la déclaration de constitution du parti politique et seul le juge aurait à annuler la décision. Tel est le cas, par exemple, en Tunisie (Articles 9 et 10 de loi relative aux partis politiques) et en Jordanie (Articles 10 et 11 de la loi relative aux partis politiques). Or, dans la loi marocaine de 2006, où la procédure de rejet de déclaration se rapproche de celle du système espagnol (Articles 2 et 3 de la loi relative aux partis politiques), c'est tout à fait l'inverse ; et cela ne concerne pas que le refus de déclaration de constitution.

Le recours du ministre de l'Intérieur au juge administratif peut avoir lieu à trois niveaux. D'abord, lors de la déclaration de constitution dans le cas où les conditions et les formalités légales ne sont pas respectées, puis, pour requérir du juge statuant en référé la suspension

du parti lorsque ses activités portent atteinte à l'ordre public, et, enfin, pour obtenir sa dissolution en cas de non-conformité à la loi relative aux partis politiques. C'est dire que le législateur a entendu ôter à l'autorité administrative toute prérogative d'édicter une décision exécutoire à l'encontre de l'exercice d'un droit garanti par la Constitution.

Cette procédure, comme déjà mentionné, n'est pas nouvelle.

Inspirée du droit français, elle a été introduite dans le dahir du 15 novembre 1958 relatif au droit d'association dont l'article 7 donne compétence au tribunal de première instance pour connaître des demandes de dissolution de l'association si sa situation n'est pas conforme à la loi. Pour rappel, à l'époque, le Maroc n'était pas encore doté d'une Constitution, et, par conséquent, on ne pouvait pas dire que la liberté d'association avait un fondement constitutionnel.

Dans un autre domaine, on la trouve dans la loi relative à l'organisation des régions en matière de tutelle. Ici encore, alors que l'administration exerce généralement son pouvoir de manière unilatérale, elle doit recourir au tribunal administratif (article 44 de la loi) contre le refus d'un conseil régional de procéder à un nouvel examen de ses délibérations malgré l'opposition de l'autorité de tutelle. La même procédure est suivie devant le tribunal administratif par l'autorité de tutelle pour prononcer la nullité de délibérations portant sur un objet étranger aux attributions du conseil régional ou prises en violation des lois et règlements (article 45 de la loi).

Pour un bref regard sur le droit comparé, on relèvera qu'en droit français, en matière de tutelle administrative, la loi du 2 mars 1982 avait institué une procédure en totale rupture avec la législation antérieure. Alors que, antérieurement, l'autorité de tutelle disposait du pouvoir d'annuler elle-même les actes des autorités décentralisées, avec la loi de 1982, ce pouvoir ne lui est plus reconnu dans la mesure où le préfet ne peut plus que déférer les actes des autorités qu'il contrôle au tribunal administratif auquel il revient d'en apprécier la légalité.

Qui trouverait à redire à propos de l'assouplissement de l'exercice d'un contrôle inhérent à la fonction administrative ? Le recours au juge administratif, ou ordinaire pour les associations en cas de dissolution, ne constitue-t-il pas une garantie de protection des droits et libertés ? Néanmoins, on ne peut s'empêcher de relever que par référence aux principes caractérisant le droit public, cela représente une dérogation – certes, louable à plus d'un titre – au principe du privilège du préalable et à l'exercice classique de la fonction administrative.

*

* *

Situons-nous à présent du côté des tribunaux administratifs pour mettre en relief l'exception que le législateur a apportée à la vocation de leurs compétences.

On sait que la création des tribunaux administratifs au Maroc a eu pour objectif la protection des citoyens contre les illégalités de l'action administrative ; contre l'administration dans ses erreurs, ses errements ou ses actes préjudiciables. A cet égard, on ne doit pas oublier que si dans son pays natal, la juridiction administrative a été créée pour doter l'administration d'une juridiction spéciale connaissant ses contraintes et ses besoins, en la soustrayant aux juges ordinaires dont on avait gardé des souvenirs plutôt inclinant à la méfiance du fait de leur attitude sous l'Ancien Régime (La fameuse loi des 16-24 août 1790), au Maroc la création des juridictions administratives a été dictée par la volonté de doter les particuliers de juges spécialisés pour les protéger contre l'administration. On rappellera que dans son discours historique, Sa Majesté le Roi Hassan II avait insisté sur le but plusieurs fois mentionné par les tribunaux administratifs « *de doter les citoyens du moyen juridique, diligent, sérieux et efficace à même de défendre leurs droits en tant que citoyens vis-à-vis de l'administration, de l'autorité, et même de l'Etat...* »

Dans cet esprit, l'article 8 de la loi n° 41-90 instituant les tribunaux administratifs en définit les compétences et il en ressort que le citoyen est dans la situation de demandeur et que c'est l'administration qui est partie défenderesse. Quoi de plus normal, puisque, par la force des choses, c'est l'administration qui décide et c'est l'administré qui voit sa situation juridique modifiée. S'il conteste la légalité de l'acte ou s'il subit un préjudice du fait de l'action de l'administration, il lui revient d'en référer au juge administratif qui lui donnera gain de cause ou le débouterà. Or, et c'est là la particularité par rapport à la vocation de compétence des tribunaux administratifs, avec la loi relative aux partis politiques, les rôles sont inversés. Le degré de caractère unilatéral de l'acte est comme amoindri du fait que le refus de déclaration de constitution, ainsi que la suspension ou la dissolution du parti politique ne sont pas décidés unilatéralement par l'autorité administrative, mais par le Tribunal administratif de Rabat sur requête du ministre de l'Intérieur. C'est donc l'autorité qui intente l'action devant le juge et c'est le particulier qui devient dans la position du défendeur.

S'agit-il d'une anomalie ? Tant s'en faut, si l'on considère que le législateur a tout simplement veillé à ce que l'exercice d'une liberté fondamentale ne puisse être interdit que par le juge ! Mais, s'agissant d'une curiosité juridique, il a semblé loisible de la relever en tant qu'exception ou dérogation aux règles qui commandent habituellement les relations entre l'administration et les administrés ou ses usagers, et, dans le cas d'espèce, les membres fondateurs d'un parti politique.

*
* *

T.A., Rabat, 8 août 2009, ministre de l'Intérieur c/ Zaïm Sassi et autres

« Et, attendu, de ce qui précède, que la demande de refus de déclaration de constitution d'un nouveau parti peut se fonder sur la violation des conditions ou des »

procédures de constitution de toute disposition juridique de la loi relative aux partis politiques sans précision d'un texte en particulier ;

Et, attendu que lorsque les dispositions des articles 8 et 50 du statut du parti cité n'indiquent pas la proportion des femmes et des jeunes devant siéger dans les instances dirigeantes du parti, comme le même statut n'aborde pas les sessions de réunions de ces instances, en plus de la confusion entre la procédure de démission et de retrait, ce qui le rend contraire aux dispositions des articles 22, 25 et 27 de la loi relative aux partis politiques, et implique que les conditions de sa constitution ne sont pas conformes aux articles cités, la demande de refus du ministre de l'Intérieur de la déclaration de constitution de ce parti est fondée ... ».