

La réparation du préjudice du fait de l'illégalité de la révocation d'un fonctionnaire (*)

Note sous T.A., Casablanca, 17 mai 2000, *Dahireddine*

Bien qu'il s'agisse d'un jugement s'inscrivant dans la pure logique de la réparation du préjudice causé à un particulier du fait d'un acte administratif illégal, le jugement *Dahireddine* rendu le 17 mai 2000 par le Tribunal administratif de Casablanca ne manque pas d'intérêt ; il semble de ceux qui apportent une vérité tout à fait établie mais qui nécessitent cependant une réflexion sur les principes sur lesquels ils se fondent afin de mieux comprendre leur spécificité. Rien n'exclut que la Cour suprême développe sa jurisprudence dans le même sens au cas où elle serait saisie en appel. Peut-être le découvrira-t-on au fil d'un hasard bienheureux. Car, et on ne cessera jamais de le dire avec la force qui s'impose, tant qu'il n'y a pas une publication systématique de tous les arrêts de la Cour suprême qui bientôt aura cinquante ans d'âge, on ne pourra jamais suivre l'évolution de sa jurisprudence. En tout cas, dans un arrêt de 1967, que l'on verra sous peu, elle a déjà adopté le même principe que l'on voudrait mettre en relief.

*

* *

Révoqué des cadres de l'Enseignement supérieur, de la formation des cadres et de la recherche scientifique par décision du ministre en date du 11 avril 1995, le *sieur Dahireddine* intente un recours pour excès de pouvoir devant le Tribunal administratif de Casablanca qui rend un jugement en sa faveur le 20 juin 1996 et que la Cour suprême confirme par son arrêt du 25 septembre 1997. Le 24 novembre 1998, il est réintégré dans son administration. A juste titre, il estime avoir subi un préjudice ; il retourne devant le même tribunal pour demander réparation. Le juge satisfait à sa demande en condamnant l'administration au paiement d'une indemnité englobant les préjudices matériels et moraux par lui subis pendant la période de la révocation.

*

* *

Il n'est pas question pour nous de nous appesantir sur les détails très particuliers à l'espèce. Le jugement fait suite à une demande qui se fonde sur l'annulation d'une décision de l'administration. Tout requérant, à la suite de l'annulation d'un acte administratif qui lui a causé un préjudice, peut demander réparation sur la base de la responsabilité pour faute. Mais, dans le cas de notre jugement, il s'agit d'un fonctionnaire qui a été révoqué et qui pendant toute la période de sa révocation n'a plus occupé son poste et ne s'est plus acquitté des tâches relevant de son service. C'est, nous semble-t-il, le point essentiel du jugement par lequel le tribunal n'a pas accordé au requérant le montant de la totalité des salaires qu'il était supposé recevoir pendant la

* REMALD n° 59, 2004, p. 129 et suiv.

période de sa révocation, mais plutôt une indemnité qui, somme toute, dépasse de loin ce qu'il aurait dû recevoir et qui couvre les préjudices matériels et moraux subis du fait de la révocation illégale.

Le principe est qu'un acte administratif qui fait l'objet d'une annulation est censé n'avoir jamais existé. C'est l'un des domaines qui font exception à la règle sacro-sainte en droit qui consacre la non-rétroactivité de la norme juridique. N'est-ce pas révéler une évidence en rappelant que dans sa fonction le juge de l'excès de pouvoir, pour ne parler que de lui, ne statue que pour le passé ? En annulant un acte administratif qui a déjà produit des effets envers son destinataire, il coupe les liens qui l'unissaient aux textes sur lesquels son auteur a cru pouvoir le fonder et le transforme en un élément désormais discordant par rapport à l'environnement juridique. La conséquence logique et naturelle est que celui qui en avait subi les effets recouvre ses droits depuis l'édiction de l'acte annulé. L'application d'une telle règle au cas du jugement *Dahireddine* aurait consisté à réintégrer le requérant dans l'emploi dont il a été évincé avec l'obtention de l'intégralité de son salaire depuis son éviction jusqu'au jour du prononcé du jugement.

A juste titre, le juge administratif de Casablanca a totalement écarté ce raisonnement. Il a accordé une indemnité forfaitaire réparatrice des préjudices matériels et moraux subis par le requérant sans se fourvoyer dans des calculs qui en fin de compte se seraient avérés infondés du point de vue juridique et absolument inéquitable pour le requérant. Privé de sa fonction entre le 11 avril 1995 et le 24 novembre 1998, soit quarante-deux mois, et ayant un salaire mensuel d'environ quatre-mille dirhams, il n'aurait pas obtenu plus de cent soixante-huit mille dirhams, alors que le juge lui a accordé la somme de deux cent cinquante mille dirhams. Mais le plus important c'est l'aspect juridique.

En condamnant l'administration à verser le salaire dont fut privé le requérant durant la période de son éviction, le juge se serait heurté au principe du service fait selon lequel un traitement ne saurait valablement être versé à un agent absent de son service. Sans doute peut-on observer que c'est involontairement voire à son corps défendant que l'agent s'est absenté et qu'il serait injuste de le priver de son salaire sous prétexte qu'il n'a pas accompli son service alors que c'est justement l'administration qui l'en a éloigné. Pour judicieuse qu'elle paraît, c'est une observation qui n'est pas moins discutable.

D'abord, du point de vue strictement juridique, l'octroi de l'intégralité du traitement à un fonctionnaire pour service non fait alors que son éviction s'est avérée illégale met ce même fonctionnaire dans une situation inconfortable où il aura subi une illégalité pour ensuite rejoindre son poste comme si de rien n'était. La durée de son éviction aurait été d'un an ou de dix, la règle à appliquer serait identique et invariable. Il se verrait seulement verser la totalité de son traitement. Ce serait faire la part trop belle à l'administration dans la mesure où, toute fautive qu'elle est, elle donnerait l'impression de quelqu'un qui après une bousculade qu'il a délibérément provoquée, prononce du bout des lèvres un pardon à peine audible par lequel il veut dire : voyons, il n'y a rien de si grave !

Ensuite, du point de vue de la pure équité juridique, l'octroi de l'intégralité du traitement à un fonctionnaire pour service non fait alors que son éviction s'est avérée

illégale serait de nature à absoudre l'administration de sa faute. Lorsqu'un fonctionnaire est illégalement révoqué, il pénètre dans un tunnel de souffrances et de difficultés matérielles et morales si lourdes et insupportables que sa situation devient désespérée à un point tel que le seul recouvrement de son traitement tout court peut s'interpréter comme une ignorance dédaigneuse du poids du préjudice qu'il a subi. Or, sur le plan de la responsabilité administrative, il y a eu rupture d'égalité ; il aura subi un traitement défavorable pour être remis sur un même niveau que ses collègues qui eux n'ont été que de simples spectateurs de l'infortune dont il a été victime.

Enfin, et en fait de rupture de l'égalité et en partant de l'idée que la responsabilité de l'administration est réparatrice et non sanctionnatrice, il faut admettre que le fonctionnaire illégalement révoqué ayant subi un préjudice certain matériel et moral doit nécessairement obtenir réparation. Or, lorsque l'administration édicte un acte illégal et que, de par son application, son destinataire se trouve dans une situation défavorable à ses pairs, il y a évidemment rupture de l'égalité et, par voie de conséquence, une base légitime pour une réparation.

*

* *

Le principe adopté dans le jugement *Dahireddine* n'a rien de nouveau en ce sens qu'il a déjà été avancé par la Cour suprême. Dans un arrêt bien connu dans le domaine de l'exécution des décisions de justice par l'administration, C.S.A. 24 novembre 1967, *Abou Kacem Alaoui*, la Cour suprême avait considéré que « *le requérant n'a pas le droit de demander à l'administration de lui payer son salaire à partir du jour de sa révocation et ce en raison du fait qu'il n'avait fourni aucun travail dans le cadre de sa fonction depuis sa révocation, sauf qu'il est en droit d'assigner l'administration devant le tribunal compétent aux fins d'une indemnité en dédommagement du préjudice qu'il a subi du fait de sa révocation illégale* ».

Le même principe a été appliqué en matière civile. Dans un arrêt en date du 11 mars 1985, *Société Fertima c/ Mohamed Soufien*, la Cour suprême a considéré que la réintégration d'un salarié licencié dans son emploi ne lui donne pas le droit de prétendre au paiement des salaires pendant la période durant laquelle il n'a pas travaillé, car le salaire n'est dû qu'en contrepartie du travail.

C'est dire qu'il s'agit d'un principe tout à fait courant qui tire son fondement du bon sens et de la logique ; ce qui n'est point pour surprendre, tant il est vrai et acquis que le salaire ne peut être attribué que pour un travail accompli, et qu'en contrepartie si l'intéressé a été empêché de s'acquitter de son travail suite à une révocation illégale, il est en droit de demander réparation, mais non le paiement de salaires qui ne lui sont pas dus. Ce qui, par ailleurs, est parfaitement conforme à l'article 64 du décret royal du 21 avril 1967 portant règlement général de comptabilité publique.

*

* *

Le jugement *Dahireddine* n'est pas sans rappeler des principes posés, voici déjà plus de soixante-dix ans par le Conseil d'Etat français, et qui sont toujours en vigueur. Dans un arrêt de principe du 7 avril 1933, *Deberles* (GAJA, Dalloz, 2001, p. 297), dont les faits sont similaires au jugement qui nous retient, la haute juridiction avait suivi les conclusions de son commissaire du gouvernement en abandonnant la théorie du traitement au bénéfice de celle de l'indemnité.

La jurisprudence antérieure se fondait en effet sur la thèse selon laquelle l'annulation de la révocation d'un fonctionnaire donnait droit à celui-ci au rappel de son traitement ainsi que de toutes les indemnités qui lui revenaient. Sans doute était-ce tout simplement tirer les conséquences devant naturellement découler de l'annulation d'un acte administratif ; une annulation qui pour le requérant doit effacer tous les effets produits par l'acte illégal. Mais c'était aussi, et c'est la raison de l'abandon, ignorer que le droit au salaire ne tire pas tant son fondement de la qualité de fonctionnaire que de la notion de service fait. C'était un système qui, selon la formule du commissaire du gouvernement, faisait une part excessive à une déduction logique, initialement fondée sur une fiction puisqu'il se fondait sur la notion de salaire qui ne pouvait avoir d'existence réelle qu'en s'appuyant sur la notion de service rendu ; or, révoqué, le fonctionnaire ne peut être supposé s'être acquitté de son travail.

*

* *

Pour courante qu'elle soit, puisqu'elle date de 1967, la règle adoptée par le Tribunal administratif de Casablanca dans son jugement *Dahireddine* du 17 mai 2000, méritait d'être soulignée non seulement pour sa fidélité à une jurisprudence ancienne, mais, surtout, pour la possibilité qu'elle ouvre au requérant d'obtenir une réparation à la mesure des préjudices réellement subis. Outre qu'elle s'inscrit dans une logique difficilement contestable, elle satisfait aux règles de bon sens et d'équité et, somme toute, s'avère tout à fait favorable à l'établissement d'une bonne justice !

*

* *

T.A., Casablanca, 17 mai 2000, *Dahireddine*

(...)

« Quant au fond,

Considérant qu'en vertu des principes généraux de la responsabilité délictuelle, toute faute qui cause à autrui un préjudice matériel ou moral oblige son auteur à la

réparation du préjudice lorsque sont établies les bases de la responsabilité qui sont la faute et le préjudice et le lien de causalité qui existe entre eux.

Considérant que l'arrêt de la Chambre administrative de la Cour suprême n° 1298 en date du 25 septembre 1997 confirmant le jugement de ce tribunal n° 227 du 20 juin 1996 dans l'affaire n° 129/95 et que la décision du ministre de l'Education nationale du 11 avril 1995 révoquant le sieur Dahireddine des cadres de l'Enseignement supérieur, de la formation des cadres et de la recherche scientifique est entachée d'excès de pouvoir (...).

Considérant que, du fait de la décision de révocation, l'intéressé a été privé de l'exercice de sa fonction entre le 11 avril 1995 et le 24 novembre 1998, date de son retour à l'administration, et qu'il a été privé de passer des concours en vue d'améliorer sa situation administrative, ce qui a entraîné pour lui un préjudice certain et qu'en plus la décision de révocation a touché sa notoriété administrative face à ses collègues, ce qui donne à sa demande de réparation du préjudice une base saine quant aux faits et au droit.

Considérant que les préjudices matériels et moraux qui ont atteint le requérant ont résulté directement de la faute commise par le ministère de l'Education nationale et qu'il n'existe pas dans le dossier ce qui certifie que ces préjudices sont dus à un fait étranger.

Considérant que le tribunal en appréciant la période au cours de laquelle le requérant est demeuré privé de l'exercice de sa fonction et également son salaire de 3951,32 dirhams, et compte tenu de son pouvoir discrétionnaire sur ce sujet, a décidé de fixer le montant de la réparation à 250.000,00 dirhams englobant les préjudices matériels et moraux subis par le requérant ».