

L'astreinte contre l'administration (*)

Note sous T.A. Rabat, 6 mars 1997, *Héritiers El Achiri*

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

On ne répétera jamais assez que l'inexécution des décisions de justice par l'administration constitue la zone d'ombre du contentieux administratif. Les auteurs classiques et contemporains ont tellement traité du sujet en apportant des propositions de solution, qu'il serait aussi inutile que déplacé de prétendre rouvrir un débat ou suggérer une piste nouvelle par rapport à celles qui ont été déjà explorées. Néanmoins tant qu'un remède efficace n'a pas été prescrit au regrettable phénomène de l'administration hors la loi, le mal demeurera toujours d'actualité et en parler, même au risque de tomber dans des redites, ne peut être que bienfaisant d'autant plus que le jugement récemment rendu le 6 mars dernier par le Tribunal administratif de Rabat offre l'occasion de s'appesantir quelque peu sur le sujet.

*

* *

Par ordonnance du 20 décembre 1995, le Président du Tribunal administratif de Rabat avait intimé à l'administration de faire cesser les travaux de construction entamés sur le terrain appartenant aux *héritiers El Achiri*. Bien qu'il s'agissait d'une ordonnance sur requête, donc, revêtant un caractère d'urgence, l'ordre de cessation des travaux se heurta à l'inertie de l'administration et à la cruelle réalité que quelquefois le terme de justice peut être complètement dénué de signification. Le 19 avril 1996, un procès-verbal dûment établi attesta que les travaux continuaient comme si de rien n'était et que les requérants s'acheminaient vers un préjudice qui devenait irréparable au fur et à mesure que l'administration persistait à faire la sourde oreille. Ne cédant point à son arrogance, les requérants ont demandé au Tribunal administratif de Rabat de la condamner au paiement d'une astreinte quotidienne de mille dirhams dans le but de l'obliger à se soumettre à l'ordre de cessation des travaux. Se posa alors la question de savoir si le juge administratif était compétent pour statuer sur cette demande, et c'est pour ce qui nous concerne tout l'intérêt de son jugement, du 6 mars 1997, surtout que l'agent judiciaire du Royaume souleva une question d'incompétence qui amena le Tribunal à l'écarter. C'est cette réponse fondée sur un raisonnement juridique absolument irréfutable qui invite à s'interroger sur l'efficacité de la mesure d'astreinte contre l'autorité administrative pour rappeler qu'il est nécessaire que le législateur intervienne afin de mettre terme à la désobéissance de l'administration au juge.

* REMALD n° 20-21, 1998, p. 243 et suiv.

*

* *

A la question est-ce que le juge administratif peut prononcer une astreinte contre l'administration, le Tribunal a répondu par l'affirmative en apportant une réponse extrêmement claire qui s'appuie sur un raisonnement logique et quasi-géométrique. Ayant pour elle l'originalité, la motivation mérite une attention particulière.

« - Attendu que l'article 448 du CPC prévoyant l'astreinte comme moyen de contraindre le poursuivi à l'exécution, figure dans le chapitre III traitant des règles générales sur l'exécution forcée des jugements.

- Attendu que les tribunaux administratifs appliquent les règles prévues dans le CPC tant qu'aucune loi n'énonce le contraire, comme le prévoit l'article 7 de la loi 41-90.

- Et attendu qu'il n'existe aucun texte juridique qui exempte l'administration de la condamnation à l'astreinte dans le cas de son refus d'exécuter un jugement prononcé à son encontre ayant pour objet le fait d'accomplir une obligation de faire ou celui de contrevenir à une obligation de ne pas faire, l'incompétence soulevée par l'agent judiciaire doit être écartée. »

Le raisonnement adopté par le juge semble procéder d'un syllogisme d'autant simple et convaincant que l'on est enclin à s'interroger sur la raison pour laquelle il n'a jamais été adopté auparavant, ni par les tribunaux administratifs, ni par la Cour suprême.

La réponse n'est pas pour surprendre. Aux termes de l'article 448, l'astreinte ne peut être prononcée qu'en application d'une procédure qui vraisemblablement n'a jamais été déclenchée contre l'administration. Etait-ce par prudence? Etait-ce par ignorance? La question demeure posée. Mais ce n'est évidemment pas parce qu'une procédure prévue par la loi n'a pas été appliquée ou n'a pas eu l'occasion de l'être qu'elle peut tomber en désuétude ou s'avérer inexistante. Il fallait que quelqu'un ose et c'est ce qui a eu lieu, car, à notre sens, au plan purement juridique, l'attitude du Tribunal administratif de Rabat se défend sans aucune difficulté.

Nul ne peut nier que l'unité de juridiction se traduit non seulement par l'existence d'une Cour suprême et d'un seul corps de magistrats, mais aussi par un élément dont on fait rarement état qui est celui de l'application d'une procédure unique aux deux matières civile et administrative. Avant la création des tribunaux administratifs, la haute juridiction a de tout temps, sans aucune exception, appliqué, en matière de recours en annulation pour excès de Pouvoir et de recours en indemnités, les règles de la procédure civile. Dans le même esprit, la loi instituant les tribunaux administratifs a expressément confirmé cette tendance en précisant que sauf dispositions contraires prévues par la loi, les règles du code

de procédure civile sont applicables devant les tribunaux administratifs. C'est précisément sur cette disposition que s'est appuyé le Tribunal de Rabat. Ne cherchant nullement à philosopher en faveur ou en défaveur du pouvoir d'injonction du juge contre l'administration, il s'est voulu, à bon droit, un interprète fidèle de la loi.

De ce côté-là, d'aucuns, rompus aux méthodes d'approches s'inspirant de ce qui a eu cours ailleurs pendant plusieurs décennies, reprocheront à ce juge téméraire son manque de rigueur. Selon nous, ce serait injuste car on verrait mal pourquoi il ne suivrait pas le chemin le plus simple, celui de la lecture de la loi, comme il l'a fait, au lieu de s'empêtrer dans des raisonnements qui ne seraient valables que dans la mesure où un texte n'aurait rien tranché ni dans un sens ni dans l'autre.

En application donc de la loi, le Code de procédure civile, le juge administratif peut prononcer l'astreinte contre l'administration car aucune autre loi ne l'interdit. Aussi, tout en approuvant cette orientation qui, dans le cas où un appel serait formé devant la Cour suprême, devrait être avalisée, sinon infirmée mais avec une solide justification, nous nous permettons de nous interroger sur l'efficacité de l'astreinte en la matière.

*

* *

A vrai dire, autant on peut être séduit par la simplicité percutante retenue par le Tribunal administratif de Rabat, autant on peut craindre de se perdre dans un cercle vicieux où en fin de compte, opposant son refus, l'administration réduirait continuellement à néant la condamnation prononcée à son encontre. Une administration qui n'applique pas de bonne grâce une décision judiciaire peut indéfiniment s'obstiner dans son entêtement même si une astreinte est brandie par le juge. C'est là, nous semble-t-il tout le problème. L'astreinte ne peut avoir d'effet que si, en fin de parcours on peut user d'une procédure d'exécution forcée sans quoi elle ne serait qu'une phase parmi d'autres d'un certain jeu juridique où l'application de la règle élémentaire de l'Etat de droit, son respect par les parties, n'aurait aucune existence réelle. Or, l'on sait qu'au plan de l'exécution forcée, le juge ne dispose d'aucun pouvoir.

En France, où l'astreinte est appliquée aux décisions rendues par une juridiction administrative en vertu de la loi du 16 juillet 1980, le dispositif se présente de telle sorte qu'il permet, en définitive, un paiement forcé. En effet, lorsque la condamnation est à la charge de l'Etat, le bénéficiaire du jugement dispose de la possibilité de se présenter au comptable public compétent qui paie le montant de l'astreinte tout comme il agirait sur le vu d'un mandat, et lorsqu'elle est à la charge d'une collectivité décentralisée, il revient à l'autorité de tutelle de procéder d'office au mandatement de la somme due. Cependant, le plus important est que le fonctionnaire responsable de la condamnation à astreinte peut être traduit devant la Cour de discipline budgétaire et financière en vue de sa condamnation à

une amende.

Au Maroc, étant prévue par le Code de procédure civile, l'astreinte ne peut être efficace que contre les personnes physiques et non une personne morale comme l'Etat, à moins que le législateur intervienne pour mettre les décisions de justice à l'abri de leur ignorance et leur mépris par l'administration.

*

* *

La justice administrative a ceci de particulier qu'elle concerne la puissance publique ou une personne privée agissant pour son compte. De ce fait, tant que la responsabilité de l'inexécution d'un jugement n'est pas localisée au niveau d'un rouage administratif précis et d'une personne bien définie, très souvent la justice demeurera un vain mot. Le bénéficiaire du jugement pourra toujours se consoler à dire que le juge lui a donné raison contre l'administration, le juge pourra, quant à lui, enrichir sa jurisprudence à l'aide de décisions soigneusement édifiées, mais l'administration rebelle au droit demeurera la partie sur le bon vouloir de laquelle on devra compter. Sans doute, et c'est fort réconfortant, que toutes les décisions de justice contre l'administration ne demeurent pas sans suite, mais, même si statistiquement on parvenait à démontrer que ce n'est que dans une très faible proportion que l'administration oppose une résistance ou une inertie aux décisions de justice, pour l'observateur, cette rareté, si infinitésimale fût-elle, ne serait pas sans assombrir la perspective que permet d'espérer l'institution des tribunaux administratifs dans notre pays.

Depuis leur création, les tribunaux administratifs ont largement ouvert la voie aux justiciables. Il suffit de jeter un regard sur le nombre des jugements rendus en trois ans pour s'apercevoir que sur une période de plus de trente ans, la Cour suprême n'en a pas rendu autant en matière administrative. C'est dire que la justice administrative est beaucoup plus connue que par le passé, et c'est un très bon signe de santé. Mais cette situation ne peut connaître la plénitude de son épanouissement que si une loi renforce les appuis de l'Etat de droit: la soumission effective de l'administration au droit.

Sans prétendre suggérer une solution empreinte d'originalité, nous serions partisan d'un système tendant à mettre en jeu la responsabilité personnelle du fonctionnaire auquel revient l'exécution de la décision de justice. Un jugement ou un arrêt revêtu de l'autorité de chose jugée n'a pas besoin de l'autorisation d'un supérieur hiérarchique pour être exécuté. Si celui-ci entend interdire son exécution, il doit le faire par écrit officiel à l'adresse de l'agent auquel revient l'exécution. Il y a donc lieu d'inverser le principe d'après lequel l'agent doit d'abord être autorisé et recevoir des instructions pour exécuter, car l'instruction en question est censée être déjà intervenue par la décision judiciaire rendue pour trancher le litige. Cependant, si une condamnation doit être prononcée pour inexécution, elle ne doit pas l'être contre l'administration, car ce serait alors le contribuable qui la paierait, mais contre le

responsable à son origine qui doit savoir à l'avance que, en vertu de la loi, s'il veut se permettre de s'opposer d'une manière ou d'une autre à l'exécution d'une décision de justice revêtue de l'autorité de chose jugée, il devra se payer ce luxe sur ses deniers propres et non sur le compte du Trésor public, c'est-à-dire des administrés et des justiciables!

*

* *

TA. Rabat, 6 mars 1997, *Héritiers El Achiri*

Le principe:

« Il n'existe aucun texte juridique qui exempte l'administration de la condamnation d'une astreinte dans le cas de son refus d'exécuter un jugement prononcé à son encontre ayant pour objet le fait d'accomplir une obligation de faire ou celui de contrevenir à une obligation de ne pas faire (article 448 du CPC). Compétence du Tribunal administratif ».