

## **Justice administrative et inexécution des décisions de justice (\*)**

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

Il peut sembler surprenant de parler de justice administrative en lui accolant le problème de l'inexécution des décisions de justice tellement la notion de justice administrative à elle seule implique non seulement l'extension du contrôle du juge sur l'action de l'administration, mais également le respect par celle-ci de tous les jugements et arrêts prononcés contre elle. Si tel devait être le cas, il faut reconnaître qu'il ne l'est pas toujours car il est dans la nature humaine des choses que l'administration ne se prête pas toujours de bonne grâce à l'exécution des décisions de justice.

Le phénomène n'est pas spécifique à un pays exclusivement de tout autre. Là où il y a une administration, il y a évidemment des hommes et là où il y a des hommes il y a nécessairement des faiblesses telles l'orgueil, l'entêtement, le mauvais vouloir si ce n'est la mauvaise foi ; bref, tout ce qui, depuis la nuit des temps, a conduit à imaginer des règles de conduite obligatoires pour tous les membres de la société sous peine de sanctions contre eux. A ce sujet, on se souviendra toujours de ce sage professeur, aujourd'hui disparu, de la faculté de droit de Rabat qui, cherchant à inculquer à ses jeunes élèves, frais émoulus des bancs du lycée, la valeur et l'utilité de la règle juridique, leur disait avec un humour qui lui était coutumier : « Heureusement qu'il existe des individus crapuleux sur terre, autrement on aurait jamais étudié le droit ! ».

Au Maroc, le problème de l'exécution des décisions de justice n'est pas récent. Sans doute, le recours au juge administratif n'est-il devenu plus fréquent ou moins rare que depuis la création des tribunaux administratifs, mais on ne perdra pas de vue qu'entre 1957 et 1994, c'est-à-dire l'année de l'entrée en fonction de ces nouvelles juridictions, le problème était loin d'être inexistant. Il est vrai que les arrêts en matière de recours pour excès de pouvoir étaient trop peu nombreux - une quarantaine par an - mais les inexécutions ne manquaient cependant pas. A l'occasion d'un recours contre un refus d'exécution, la Cour suprême avait condamné avec vigueur la méconnaissance par l'administration des jugements passés en force de chose jugé en considérant que, sauf circonstances exceptionnelles, elle constituait une violation des lois fondamentales d'organisation et de procédure judiciaires dont l'ordre public impose le respect <sup>(1)</sup>.

C'est à partir de cette idée que personne ne saurait valablement contester que l'on se propose de traiter de quelques aspects de la question de l'inexécution de justice par l'administration dans notre pays et qui, tant qu'elle n'est pas résolue, ne pourrait guère permettre de dire que toutes les bases sont en place pour l'édification d'une justice administrative réelle et d'un Etat de droit effectif.

---

\* REMALD n° 25, 1998, p. 9 et suiv.

<sup>1</sup> C.S.A. 24 novembre 1967, *Abou Kacem Alaoui*, Les arrêts de la Cour suprême, 1966-1970, ministère des affaires administratives, p. 112.

\*

\* \*

Observons tout de suite qu'il serait extrêmement déplacé de parler de l'inexécution de justice par l'administration en la qualifiant de phénomène sans disposer de la moindre statistique confirmant, chiffres à l'appui, la réalité de son ampleur. Jusque-là, aucune étude n'a été menée dans ce sens et, très objectivement, il peut sembler tout à fait vain de rompre des lances contre un problème qui, pour ainsi dire, n'existerait pas. Précisément, là est toute la question. C'est pécher par excès de bonne foi que de présumer qu'en l'absence d'études ou même de dénonciations suffisantes, on peut pencher vers un non-lieu. Une telle attitude ne peut se justifier qu'à la condition d'avoir entre les mains les résultats d'une enquête démontrant que dans la plupart des cas, l'administration s'incline devant toutes les décisions de justice. Tant que cela n'est pas le cas, on est en droit de soutenir que dès lors que l'autorité administrative a pu, une seule fois, opposer un refus à l'exécution d'une sentence judiciaire, rien ne l'empêcherait de le répéter continuellement chaque fois que la décision lui déplairait.

C'est donc pour mettre fin à une telle incertitude que la réforme de la justice gagnerait à se préoccuper de cet aspect statistique. Maintenant que les tribunaux administratifs sont en place et qu'ils rendent leurs décisions depuis bientôt cinq ans, il serait utile de créer au niveau de chacun d'entre eux, et également au sein de la Cour suprême, une cellule chargée de recueillir les doléances des requérants s'étant heurtés à l'inexécution des décisions prononcées en leur faveur. De la sorte, on pourrait avoir, outre le chiffre plus ou moins exact des jugements et arrêts sans suite, une classification des causes qui sont à la base de l'inexécution et, ainsi, au bout d'une certaine période, on pourrait disposer d'un ensemble d'éléments reflétant la réalité de l'issue des décisions de justice et, à partir de là, on pourrait avancer les solutions nécessaires à la résorption ou, du moins, à la diminution du phénomène.

Ceci est d'autant plus important qu'il n'est pas certain que tous les cas d'inexécution soient dus à un simple refus de l'administration. Quelquefois, l'inexécution peut s'avérer impossible du fait du temps écoulé entre l'introduction de la requête devant le juge et le prononcé du jugement. C'est généralement le cas en matière de retraite, d'examen, de concours...etc. C'est, d'ailleurs, l'une des raisons pour lesquelles, on utilise en France la technique des validations législatives que certains auteurs perçoivent comme une incursion du législateur dans le fonctionnement de la justice <sup>(2)</sup>. Par conséquent, il y a tout lieu d'insister sur le rôle essentiel de cette cellule ou de cet observatoire qui devrait consister dans l'étude et la typologie des causes qui sont à la base des inexécutions afin, justement, que la réforme puisse atteindre ses objectifs. Car, il n'est pas certain que l'on s'apercevra que tous les cas d'inexécution sont à attribuer aux mêmes causes. Il n'est pas exclu que très souvent l'inexécution n'est pas le résultat d'un refus ou de la position d'une administration convaincue de ses arguments ou, encore, consciente de son acte de rébellion, mais qu'elle est due tout simplement à la négligence et la lenteur coutumières d'un appareil pour lequel la notion de temps est bien loin de constituer le sujet principal de sa préoccupation. En un mot, si l'on doit apporter une réforme au pesant problème de l'inexécution des décisions de justice par l'administration, il nous semble que l'on doit prendre la précaution de faire d'abord un diagnostic exact de la situation sans lequel toute réforme serait tâtonnante et hasardeuse.

---

<sup>2</sup> P. Lesage, « *Les interventions du législateur dans le fonctionnement de la justice* », L.G.D.J., 1960 ; J-M. Auby, Sur une pratique excessive, les validations législatives, Revue de droit prospectif, 1977, p. 10-18, où l'auteur se penche sur les techniques et les fondements des validations.

\*

\* \*

Dans la foulée de ses récentes avancées, la jurisprudence des tribunaux administratifs s'est caractérisée par des progrès fort importants qui démontrent, d'une part, que le justiciable victime de l'inexécution ne se rend pas facilement en abandonnant ses droits et, d'autre part, que le juge, loin de se contenter de constater la situation déplorable de l'inefficacité de son jugement, fait œuvre d'imagination en accédant à la demande du requérant d'appliquer les mesures d'exécution prévues par le code de procédure civile. On ne reviendra pas sur ces jugements qui ont été suffisamment commentés par des auteurs qui tout en approuvant les solutions dont ils sont porteurs, ont séparément, mais comme en chœur, remarqué leurs limites face à l'inertie de l'administration <sup>(3)</sup>. Cependant, on observera que le moment est venu de réfléchir sérieusement aux mesures qui s'imposent et sans lesquelles la justice toute entière risque de devenir la zone d'ombre de nos institutions.

Quelle valeur peut avoir un jugement ou un arrêt si son application n'est pas garantie ? De quelle crédibilité de la justice administrative peut-on parler si, au bout de plusieurs mois, sinon de plusieurs années, la décision dotée de l'autorité de la chose jugée est ignorée par une administration convaincue de son invincibilité ?

Le problème en question n'est malheureusement pas passager. Négligé, il risque de prendre de très grandes proportions, car au fur et à mesure que le juge prononcera des astreintes contre l'administration et que celle-ci persistera dans son entêtement, il s'avérera que même les solutions puisées dans le code de procédure civile constitueront des armes d'une portée bien limitée contre une administration se complaisant dans l'anonymat de la personne morale. C'est cette situation que certains pays ont essayé d'éviter.

\*

\* \*

Si l'on prend l'exemple de la France, on peut remarquer que même si dans la loi du 16 juillet 1980 <sup>(4)</sup>, le législateur a tenu à dégager la responsabilité directe du fonctionnaire auquel revient l'exécution de la décision de justice comme cela avait été soutenu par la doctrine classique représentée par des auteurs tels Hauriou<sup>(5)</sup>, Duguit <sup>(6)</sup> et Jèze <sup>(7)</sup>, il a toutefois

---

<sup>3</sup> *Infra*, notes 12, 13, 14 et 15.

<sup>4</sup> Cette loi a été modifiée par la loi du 8 février 1995 qui a mis terme au principe selon lequel n'appartient pas au juge d'adresser des injonctions à l'administration, voir J-P. Costa, L'exécution des décisions de justice, A.J.D.A., 1995, p. 231 ; ainsi que M. Dreifuss et A. Bompard, Du pouvoir comminatoire au pouvoir de sanction : la liquidation de l'astreinte, A.J.D.A. 1998, p. 3.

<sup>5</sup> M. Hauriou, Note sous C.E. 23 juillet 1909 et 22 juillet 1910, *Fabrègues*, Sirey, 1911- III- 121. Dans sa note le doyen de Toulouse avait préconisé : « *Il faut une solution qui s'accommode de l'irresponsabilité finale des administrations publiques et leur immunité à l'endroit de la contrainte (...), elle consisterait à poser en principe que, lorsqu'une administration publique a été condamnée en dernier ressort par une juridiction quelconque, l'administrateur responsable de l'exécution de la chose jugée commet un fait personnel en n'exécutant pas le jugement, et devient pécuniairement responsable du préjudice sur ses biens personnels* ».

<sup>6</sup> L. Duguit, « *Les transformations du droit public* », 1913, p. 219, où le grand auteur avait soutenu : « *Il n'y a pas d'autres moyens que la mise en œuvre de la responsabilité personnelle du fonctionnaire* ».

<sup>7</sup> G. Jèze, « *Principes généraux du droit administratif* », 1914, p. 173, où le célèbre penseur avait écrit : « *Les agents à qui incombe le devoir d'exécution de la chose jugée et qui refusent sans motif légitime de le faire, commettent une faute personnelle qui engage leur responsabilité* ».

retenu l'idée qui n'en est pas très éloignée, selon laquelle au terme de la condamnation de l'administration à l'astreinte, le fonctionnaire devant procéder à l'exécution peut être traduit devant la Cour de discipline budgétaire en vue de sa condamnation à une amende dont le montant peut atteindre celui de son traitement annuel.

Le même principe avait été adopté en Allemagne où, dès 1960, le législateur a opté pour l'application des règles contenues dans le code de procédure civile permettant au tribunal administratif de première instance de mettre en demeure l'autorité administrative d'exécuter la décision de justice sous peine d'avoir à verser une astreinte et même, en cas de désobéissance, d'ordonner les mesures d'exécution forcée qui s'imposent<sup>(8)</sup>. Mais l'essentiel, c'est qu'en fin de parcours, la responsabilité ne demeure pas celle de l'administration toute entière sans être localisée au niveau du véritable responsable. En conformité avec l'esprit de l'éthique germanique et de la discipline qui la caractérise, le droit allemand prévoit des possibilités de sanction à l'égard de l'agent responsable de l'inexécution du jugement et, par suite, de la condamnation de l'administration à l'astreinte. Sa responsabilité civile peut être mise en cause et sa responsabilité peut être engagée et même entraîner sa comparution devant le tribunal disciplinaire.

L'exemple italien présente une certaine originalité en ce sens que c'est le *Consiglio di Stato*, Conseil d'Etat, lui-même qui sur la base d'une législation plutôt fragile, a édifié deux systèmes contre l'inexécution des décisions de justice.

Face à une décision inexécutée, le requérant peut obtenir un jugement *d'obtempération* qui a pour objet de tirer les conséquences juridiques de l'annulation en prescrivant à l'autorité administrative les mesures à prendre pour se conformer au droit. Jusque-là, on peut dire tout simplement que, partant de l'idée que probablement l'administration a eu des difficultés dans la concrétisation de la décision de justice, le juge lui offre son concours en lui indiquant la voie à suivre.

Mais ce qui constitue la véritable originalité du système, c'est la possibilité qu'a le juge de *l'obtempération* de désigner un *commissario ad acta*, commissaire aux actes, qui peut prendre lui-même, au nom du *Consiglio di Stato*, tous les actes nécessaires à l'exécution du jugement. En d'autres termes, il se substitue à l'administration défaillante car il peut, par exemple, refaire le classement d'un concours comme il peut délivrer un permis de construire dont le refus a été annulé ou même ordonner le paiement de la dette d'une administration. Ses ordres s'adressent aux fonctionnaires devant exécuter la décision de justice et leur valeur juridique est identique sinon supérieure à celle des instructions devant émaner de l'autorité administrative à laquelle devait revenir l'exécution. L'institution est d'autant plus originale que son apparition vers les années soixante-dix n'a eu aucune base textuelle ; sa mise en place par la jurisprudence a été favorisée par l'application d'une vieille loi du 31 mars 1889, celle-là même qui avait servi à l'extension à la matière administrative du jugement *d'obtempération* initialement prévue pour l'exécution par l'administration d'un jugement civil<sup>(9)</sup>.

Quant à la solution égyptienne, elle est de loin non seulement la plus originale mais surtout la plus radicale et la plus efficace. D'ailleurs, elle est rarement mise en application tellement son effet dissuasif est fort.

---

<sup>8</sup> M. Fromont, L'exécution des décisions de justice du juge administratif en droit français et allemand, A.J.D.A.1988, p. 247.

<sup>9</sup> Pour plus de détails sur ces deux systèmes, voir l'article de J.P. Costa, L'exécution des décisions des juridictions administratives en Italie, A.J.D.A., 1994, p. 364 et suiv.

Déjà dans un arrêt du 29 juin 1950, le Conseil d'Etat égyptien avait considéré le ministre de la défense comme personnellement responsable pour avoir refusé de reconstituer la carrière d'un officier de l'armée dont la révocation avait été annulée. C'est ce principe qui est toujours retenu <sup>(10)</sup> puisque la Constitution prévoit que les arrêts et les jugements sont rendus et exécutés au nom du peuple et que le refus de les exécuter ou le report de leur exécution par les fonctionnaires publics constitue un crime puni par la loi. Dans ce sens, l'article 123 du code égyptien retient une mesure privative de liberté contre tout fonctionnaire qui refuse d'exécuter une décision de justice <sup>(11)</sup>.

\*

\* \*

Comme on peut le remarquer, les solutions retenues par chacun des quatre pays que nous venons de voir ont un trait en commun, c'est celui d'arriver coûte que coûte à l'exécution. Les solutions allemande et française recourent au procédé de l'astreinte. Mais, sans constituer l'ultime moyen, c'est une mesure qui, en fin de compte, ouvre la voie à la mise en cause de la responsabilité du fonctionnaire à cause duquel elle a été prononcée. Le juge condamne l'administration sans impliquer directement le fonctionnaire désobéissant, mais celui-ci se trouve dans la situation de l'homme par qui le scandale arrive. La solution italienne s'en distingue par le fait que face à une inexécution manifeste, c'est le juge lui-même qui prend les choses en mains en s'érigeant en administrateur. Enfin, la solution égyptienne, ne retenant ni astreinte, ni exécution par le juge, et sans aucune mesure préalable, s'attaque sans ambages au responsable de l'inexécution.

Par rapport à ces remèdes, la solution marocaine demeure bien rudimentaire. L'astreinte prévue par le code de procédure civile, même si elle a été courageusement utilisée par le juge administratif <sup>(12)</sup>, et qu'elle a été approuvée en appel par la Cour suprême <sup>(13)</sup>, reste malheureusement un moyen pratiquement sans effets contre une administration en mesure de faire la sourde oreille tout en sachant que même si la condamnation doit avoir lieu elle ne sera jamais personnalisée. D'ailleurs, très souvent, une administration qui refuse l'exécution est une administration qui tout au long du procès ne se donne même pas la peine de se présenter devant le juge. Or, c'est là que réside la faiblesse du système, comme, du reste, s'avère totalement limitée l'exécution d'office contre l'administration et qui ne peut être utilisée que dans la mesure où celle-ci, absente des lieux, ne peut opposer aucune résistance <sup>(14)</sup>. Car, il va sans dire que, matériellement, jamais le juge ne pourra recourir à des moyens de force contre une administration récalcitrante. A supposer qu'il puisse le faire, contre qui le ferait-il ? La voie est tout aussi illusoire que la pratique de la saisie-arrêt à l'encontre d'une personne publique <sup>(15)</sup>. Dans les deux cas, l'administration demeurera efficacement abritée derrière cette entité qu'est la personnalité morale, et, de, son bureau, le véritable responsable

---

<sup>10</sup> Sur l'ensemble de la question, voir l'ouvrage en langue arabe de A. Jira, Les effets du jugements d'annulation, Etude comparative en droits français et égyptien, Dar Al Fikr Al Arabi.

<sup>11</sup> Pour plus de détails, voir l'étude du Président du Tribunal administratif de Rabat, M. Terrab, Les problématiques posées par la loi 41 / 90 instituant les tribunaux administratifs en matière d'exécution des décisions de justice, *cette Revue*, Thèmes actuels n°1, p, 95

<sup>12</sup> T.A. Rabat, 6 mars 1997, *Héritiers El Achiri*, *cette Revue*, n° 20 – 21, p. 245, note Benabdallah

<sup>13</sup> C.S.A. 25 septembre 1997, *Héritiers El Achiri*, *cette Revue*, n° 23, p. 139.

<sup>14</sup> T.A. 23 septembre 1997, *Laraki*, *cette Revue*, n° 23, p. 167, note Rousset, p. 153, et note Benabdallah, p. 159.

<sup>15</sup> Voir la note de M. Antari sous T.A., Rabat, 24 septembre 1997, *El Ansri c / ORMVA Loukous*, *cette Revue*, n° 23, p. 176.

continuera à suivre le déroulement de toute l'affaire en se disant qu'au pire des cas, c'est l'argent du contribuable qui couvrira les frais !

Tout ceci amène à dire que la justice administrative, en dépit des progrès hautement appréciables qu'elle a enregistrés au cours de ce dernier lustre, est exposée à un mal des plus délétères qui est celui de son ignorance par la puissance publique. Sans doute, serait-on enclin à soutenir que proportionnellement les inexécutions ne sont pas nombreuses au point de constater que la situation est dramatique. Il n'est pas impossible qu'au grand plaisir de tous, cela soit le cas, mais on ne cessera jamais d'insister qu'il suffit qu'une décision de justice soit une seule fois méconnue pour que l'on s'attende à la récurrence. C'est la raison pour laquelle il conviendrait de commencer d'abord par une étude de l'état des lieux ayant pour objet principal la recherche et la connaissance des diverses causes des inexécutions dont il faudrait avoir annuellement un chiffre exact et une classification aussi précise que possible, avant de mettre en place les solutions qui doivent être adoptées. Certes, le problème est encore à ses débuts, mais il n'y a aucune raison valable d'attendre qu'il se propage et qu'il réduise la notion même de justice administrative à un simple décorum parmi les institutions de l'Etat. Le meilleur moyen de le combattre serait de l'attaquer de front, et le plus tôt serait le mieux !