

**L'astreinte contre le responsable administratif
opposant le refus d'exécution d'une décision de justice
contre l'administration (*)**

**Note sous T.A., Meknès, Ordonnances de référé,
3 avril 1998, *Attaoui* et 23 juin 1998, *Ismaïli Alaoui***

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

En commentant un jugement du Tribunal administratif de Rabat rendu le 6 mars 1997, relatif à l'astreinte contre l'administration, (*REMALD* n° 20-21, p. 243), nous avons exprimé notre doute quant à l'efficacité de la solution retenue; mais en même temps, nous avons salué le courage du juge d'avoir finalement posé le problème en ses termes les plus clairs en lui apportant une solution à laquelle jusqu'alors personne ne s'attendait : le prononcé d'une astreinte contre l'administration.

Les deux jugements récemment rendus par le Tribunal administratif de Meknès, le 3 avril 1998 et le 23 juin de la même année qui, il faut le dire, vont beaucoup plus loin que celui de Rabat, nous amènent à reprendre les idées déjà exprimées pour une mise à jour dans la mesure où le juge a fait faire à la jurisprudence un progrès riche d'enseignements et donné une orientation nouvelle - et, souhaitons-le, définitive - à une question fondamentale de la soumission de l'administration au droit.

La note que le professeur M. Rousset a bien voulu lui consacrer et dans laquelle il approuve avec force la position du juge (*REMALD* n° 27, p. 103) est en fait largement éloquente. Venant de quelqu'un qui a vu pratiquement grandir le droit administratif marocain, du moins depuis sa deuxième naissance en 1957, elle est plus que suffisante. Néanmoins, au risque même de reprendre ce qui a été dit, comment résister au plaisir d'apporter sa modeste quote-part d'approbation à la mise en place d'une procédure qui ne manquera certainement pas de profiter à l'Etat de droit et, finalement, à tout citoyen désireux de vivre en son sein ? C'est dans ce sens que l'on s'exprimera.

Pour bien saisir la portée de la solution, on se propose de voir les faits des deux espèces, avant d'insister sur le caractère purement illusoire de l'astreinte contre l'administration en tant que prolongement d'une personne morale pour, enfin, remarquer que dans notre droit rien ne semble s'opposer au prononcé de l'astreinte contre le responsable administratif comme moyen de le contraindre à respecter l'autorité de la chose jugée.

* *REMALD* n° 27, 1999, p. 111 et suiv.

- I -

Dans la première affaire, il s'agit de l'annulation d'une décision de révocation que le président du conseil communal, son auteur, avait refusé de respecter.

En effet, après avoir été révoqué de son poste par le président du Conseil de la Commune rurale de Tounfit, le requérant a intenté un recours pour excès de pouvoir devant le Tribunal administratif de Meknès qui, le 1^{er} juin 1995, prononce l'annulation de la décision de révocation. Seulement en se présentant pour demander l'exécution du jugement en sa faveur, il s'oppose au refus du président. Par procès-verbal en date du 27 février 1998, soit presque deux années et demie après le jugement d'annulation, il est constaté que le président avait refusé de s'y soumettre. Sur cette base, il se présente devant le Tribunal administratif de Meknès, demandant à son président de prononcer par ordonnance en référé une astreinte contre l'auteur du refus.

Constatant que « *en vertu de l'article 448 du C.P.C., alinéa 1^{er}, le président du tribunal est habilité à prononcer une astreinte contre le poursuivi que celui-ci doit acquitter pour toute la période durant laquelle il se refuse à l'exécution* » et que « *rien ne s'oppose à prononcer l'astreinte contre l'administration ou le responsable administratif suite à leur refus non justifié d'exécution* », le Président du Tribunal ordonne « *la détermination d'une astreinte pour l'exécution du jugement administratif n°18 du 1^{er} juin 1995, dossier d'annulation n° 94/40 consistant en la somme de 500 dirhams par jour de retard à compter de la notification du présent ordre, et ce contre le poursuivi personnellement en faveur du requérant* ».

Relevons la précision "personnellement".

Dans la deuxième affaire, il s'agit de l'évacuation par l'administration d'une propriété que celle-ci avait occupée.

Après avoir obtenu un jugement du 17 décembre 1997 condamnant l'administration à lui restituer sa propriété, le requérant s'adresse au juge des référés pour prononcer une astreinte pour inexécution sur la base d'un procès-verbal constatant le refus d'exécution du président du Conseil municipal de Moulay Ali Rissani.

Au vu de la requête, le Président du Tribunal ordonne « *l'application d'une astreinte contre le président du Conseil municipal actuel de la Commune Rissani Moulay Ali Chérif, consistant en la somme de 1000 dirhams pour tout jour de retard dans l'exécution du jugement précité à compter de la date de refus d'exécution* ».

Dans les deux affaires, il a été question d'une astreinte non pas contre l'administration comme cela était le cas dans le jugement précité du Tribunal administratif de Rabat du 6

mars 1997 (*REMALD* n° 20-21, note Benabdallah, p. 243 ; et *REMALD* n° 23, note Mecherfi, p.75), mais contre le responsable personnellement désigné de l'inexécution. C'est, pourrait-on dire, le clou des deux jugements ! Jamais, à notre connaissance, un tribunal n'avait statué dans un tel sens; et c'est tout l'intérêt de l'innovation qui doit, nous semble-t-il, retenir notre attention.

- II -

Il eût été, pensons-nous, tout à fait vain de prononcer une astreinte contre l'administration. On l'a déjà dit, l'autorité qui refuse d'exécuter un jugement ne se fait absolument point de scrupule pour opposer un silence de désobéissance à tout ordre ultérieur venant du juge, fût-il assorti d'astreinte. Quelle utilité aurait celle-ci contre un responsable qui, dès le premier contact, a annoncé une absence totale de coopérer en vue d'arriver à une solution juridique au problème l'opposant au requérant ?

Sachant que l'astreinte ne pèse en réalité que sur l'administration en tant qu'entité, en tant que prolongement d'une personne morale, l'Etat ou une collectivité locale, personne ne s'en souciera, sauf si, naturellement, il y a quelqu'un d'éclairé et de convaincu de l'idée qu'une décision de justice ne peut avoir de valeur pratique que si elle est exécutée et que l'administration, toute puissance publique qu'elle est, doit se soumettre au droit.

De plus, très souvent, l'administration qui refuse de se soumettre à la décision du juge est une administration qui ne donne même pas suite aux convocations qui lui sont adressées. Dans ce sens, on peut remarquer, par exemple, que dans l'espèce *Laraki* du 23 septembre 1997, (*REMALD* n° 23, p. 167, note Rousset, p. 153 et note Benabdallah, p. 159), la commune urbaine contre laquelle l'annulation avait été prononcée, avait été convoquée deux fois de suite par le juge à comparaître à l'audience publique et, chaque fois, elle n'avait non seulement pas comparu, mais encore même pas daigné demander le report de l'audience; ce qui dénote un dédain intolérable pour l'autorité judiciaire, une indifférence sans bornes pour les institutions de l'Etat et une intention manifeste de ne jamais s'y soumettre lorsque la décision à exécuter n'a pu emporter sa bénédiction.

D'ailleurs, il est révélateur que dans les deux espèces, le juge a bien précisé que c'est au vu du procès-verbal constatant le refus d'exécuter que l'astreinte est prononcée.

Dans le jugement *Attaoui*, il a été même spécifié, sans doute pour donner une justification plus forte à la décision, que *c'est en l'absence de tout moyen pour contraindre le poursuivi à se soumettre aux dispositions du jugement et son exécution*, que l'astreinte est prononcée contre le *poursuivi personnellement en faveur du requérant*. Implicitement, le juge a exprimé non seulement sa volonté d'arriver par tous les moyens que lui permet la législation ou que ne lui interdit pas celle-ci, à contraindre l'administration à exécution,

mais une espèce d'indignation due, on le comprend, au pressentiment qu'une condamnation contre l'administration ne serait accueillie qu'avec un sourire moqueur et s'avérerait sans utilité aucune.

Dans le jugement *Ismaili Alaoui*, rendu deux mois et demi plus tard, le juge n'a pas repris le raisonnement fondé sur *l'absence de tout moyen de contraindre le poursuivi à se soumettre aux dispositions du jugement*, mais il a simplement fait référence à l'article 7 de la loi 41/90 instituant les tribunaux administratifs, énonçant que *sauf dispositions contraires prévues par la loi, les règles du code de procédure civile sont applicables devant les tribunaux administratifs*. Se libérant alors de l'obligation de se justifier, il s'est contenté de faire son travail de juge en appliquant la loi. C'est comme si, après s'être rendu compte qu'après tout il ne créait absolument rien, il cherchait à rendre tout à fait ordinaire l'application d'une procédure à laquelle, quelques mois plus tôt, personne n'avait pensé. Car on ne doit pas oublier que depuis la création de la Cour suprême et du recours pour excès de pouvoir en 1957, l'application du code de procédure civile avait toujours eu lieu et le procédé de l'astreinte avait constamment existé, ce qui prouve que son application à l'auteur d'un refus d'exécution d'un jugement contre l'administration pouvait tout à fait avoir lieu, pour peu, bien entendu, que le requérant le demande. Ce qui tout simplement n'avait jamais été fait !

Reste à se demander si, de par la loi, le juge peut prononcer l'astreinte contre l'auteur du refus d'exécuter, personnellement désigné en tant que responsable administratif.

- III -

En juriste, on ne peut pas s'empêcher de se poser cette question.

En effet, puisque, pourrait-on dire, jusqu'aux deux jugements qui nous retiennent, l'astreinte n'avait jamais été prononcée comme elle l'a été, sur quelle base juridique le juge peut-il se fonder ? Faut-il qu'il y ait un texte l'habilitant expressément à le faire ?

Remarquons qu'il y aurait deux manières de répondre à de telles questions. Une que nous estimons négative et que l'on doit éviter, qui consisterait à dire que tant que le législateur n'a pas prévu la mesure de l'astreinte personnelle contre le responsable administratif, le juge ne peut condamner que l'administration en tant que prolongement d'une personne morale.

En plus du fait que ce serait délibérément s'emprisonner dans un cercle vicieux, il y aurait là une curieuse façon de considérer les choses. Lorsque la Cour suprême avait approuvé en appel l'astreinte contre l'administration (C.S.A.25 septembre 1997, *L'agent judiciaire du Royaume c/ Héritiers El Achiri, REMALD n° 23*, p. 139), il n'y avait - et il ne saurait y en avoir ! - dans le code de procédure civile aucune disposition le permettant, parlant d'Etat ou de collectivité locale. C'est par un effort d'interprétation tout à fait évident et, par

conséquent, loin de surprendre, que la haute juridiction avait en substance considéré que ce qui n'était pas interdit ne saurait être écarté. De ce fait, si l'on devait tenir le raisonnement de la nécessité de la base légale expressément formulée, on serait inévitablement conduit à considérer comme non fondée la décision de la Cour suprême approuvant l'astreinte contre l'administration. Dans le code de procédure civile, il n'existe certes aucune disposition expresse qui le permette; mais il n'existe non plus, nous semble-t-il, aucune autre qui l'interdise !

Cependant, parallèlement à cette manière, il y a une autre positive cette fois-ci qui consisterait à relever que le législateur en prévoyant l'application des règles du code de procédure civile devant les tribunaux administratifs, a implicitement ouvert la voie au juge administratif de puiser de ce code toute règle qu'il considérerait applicable au litige qui lui est soumis tant qu'aucune disposition ne le lui interdit. Or, qui pourrait valablement soutenir qu'une telle disposition existe ? Aucun texte n'impose au juge administratif de traiter l'administration autrement qu'il traite le commun des justiciables. Mais, dira-t-on, l'administration, oui; et le responsable, que vient-il faire ? C'est, pensons-nous, là la clef de la question. L'article 448 ne parle justement ni d'administration, ni de responsable administratif; il parle de poursuivi. C'est dire que dans la mesure où le texte n'était pas destiné au juge administratif, involontairement le législateur a ouvertement offert à celui-ci la possibilité d'user de tout moyen qu'il estimerait adéquat, tantôt contre l'administration (T.A., Rabat, 6 mars 1997, *Héritiers El Achiri*), tantôt contre le responsable administratif comme dans les cas qui nous retiennent, mais selon l'objet de la requête.

Car, à bien y réfléchir, il serait injuste de considérer le requérant comme pièce purement subsidiaire dans cette innovation alors qu'il a fait preuve d'imagination en osant présenter une demande jamais auparavant formulée. C'est la réponse à la question de savoir pourquoi l'astreinte personnelle n'avait jamais été utilisée. Un juge ne saurait y recourir de son propre chef; il ne peut statuer que dans le cadre bien limité de la requête. Néanmoins et au même titre, on ne doit pas oublier le mérite qui lui revient d'y avoir accédé et, à cet égard, il y a tout lieu d'espérer que cette percée finira par faire école. En tout cas, on ne peut en aucune façon lui reprocher d'avoir excédé les pouvoirs qui lui sont reconnus. L'article 448 du code de procédure civile est bien clair. Il parle de poursuivi se refusant à accomplir une obligation de faire. Aussi, dans le cas où l'agent chargé de l'exécution constaterait le refus dans son procès-verbal, le juge devient, pensons-nous, dans le devoir de prononcer l'astreinte contre l'auteur du refus et celui-ci ne saurait être une personne morale car aussi vrai que, comme l'avait dit l'un des grands patriarches du droit administratif, on ne peut jamais dîner avec une personne morale, on peut tout aussi valablement soutenir qu'on ne peut jamais prononcer efficacement une astreinte contre une personne morale administrative !

Enfin, terminons par observer que malgré cette avancée très remarquable du juge administratif de Meknès qui, osons l'espérer, sera approuvée par la Cour suprême, et nous aurions du mal à accepter qu'elle ne le fût pas, l'intervention du législateur demeure

nécessaire pour compléter le tableau en donnant la possibilité à tout requérant bénéficiaire d'un jugement condamnant l'administration à lui verser une indemnité, de se présenter sans délai devant le percepteur qui, en application de la loi, s'en acquitterait pour le compte de la puissance publique. C'est peut-être un rêve; mais qui objecterait qu'il n'est pas légitime de rêver dans ce sens en cette fin de siècle, à la veille du troisième millénaire?

*

* *

T.A., Meknès, 3 avril 1998, Attaoui

«Nous, président du Tribunal administratif de Meknès, juge des référés,

Vu le mémoire du 16 mars 1998 par lequel le requérant soutient avoir bénéficié d'un jugement du tribunal administratif de Meknès, dossier 40/94, annulant la décision administrative le révoquant de sa fonction, et que la décision annulée avait émané du président de la commune rurale de Tounfit ,,

Vu le procès-verbal n°1/98 constatant le refus de l'auteur de l'acte annulé d'exécuter le jugement,.

... Attendu qu'en vertu de l'article 448 du C.P.C., alinéa 1, le président du tribunal est habilité à prononcer une astreinte contre le poursuivi que celui-ci doit acquitter pour toute la période durant laquelle il se refuse à l'exécution;

Attendu que rien ne s'oppose à prononcer l'astreinte contre l'administration ou le responsable administratif suite à leur refus non justifié d'exécution (...),

Attendu qu'en l'absence de tout moyen pour contraindre le poursuivi à se soumettre aux dispositions du jugement et son exécution, nous considérons que la demande de la détermination d'une astreinte est valable, ce qui nous amène à y accéder,

(...)

En application des articles 7 et 19 de la loi n° 41/90 et des articles 151 et 448 et suivants du C.P.C.,

Par ces motifs,

Nous déclarons,

(...)

En ce qui concerne le fond: La détermination d'une astreinte pour l'exécution du jugement administratif n° 18 du 1^{er} juin 1995, dossier d'annulation n° 94/40 consistant en la somme de 500 dirhams par jour de retard à compter de la notification du présent ordre, et ce contre le poursuivi personnellement en faveur du requérant. »

*

* *

T.A., Meknès, 23 juin 1998, Ismaili Alaoui

«Nous, président du Tribunal administratif de Meknès, juge des référés,

Suite au mémoire par lequel le requérant demande d'ordonner une astreinte contre le poursuivi et ses consorts pour avoir refusé d'exécuter le jugement aux termes duquel la municipalité de Moulay Ali Chérif Rissani doit évacuer la propriété des requérants; et que compte tenu de ce refus, ceux-ci sollicitent l'application d'une astreinte de 1000 dirhams pour toute journée de retard dans l'exécution, enjoignant à leur demande le procès-verbal constatant le refus;

(...)

«Attendu que la demande tend à l'obtention de l'ordre d'une astreinte contre le poursuivi après son refus d'exécuter le jugement n° 15/97/12 du 17 décembre 1997, dossier 13/97/12;

Attendu que le requérant a fourni un exemplaire du procès-verbal constatant le refus du président du conseil municipal d'exécuter le jugement ordonnant l'évacuation à la commune,

Attendu que, en application de l'article 7 de la loi 41/90 et l'article 448 du C.P.C., si le poursuivi refuse d'exécuter Un jugement, le président peut prononcer à son encontre une astreinte si auparavant celle-ci n'a pas été prononcée,

Attendu que la demande exprimée par le requérant est valable,

Et en application de l'article 7 de la loi 41/90 et l'article 448 du C.P.C.,

Par ces motifs,

Nous ordonnons l'application d'une astreinte contre le président du conseil municipal actuel de la commune Rissani Moulay Ali Chérif, consistant en la somme de 1000 dirhams par jour de retard dans l'exécution du jugement précité à compter de la date de refus d'exécution... »