

Réflexions sur la loi instituant les cours d'appel administratives (*)

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

Voici un peu plus d'une décennie, très exactement le 4 mars 1994 ⁽¹⁾, entraînent en fonction les tribunaux administratifs. Leur création, suite au discours royal du 8 mai 1990 instituant le Conseil consultatif des droits de l'homme ⁽²⁾, avait été saluée comme un événement historique propre à insuffler une conception nouvelle et moderniste des relations de l'administration avec ses usagers ⁽³⁾. Sans doute, n'avait-on pas manqué de formuler quelques appréhensions ⁽⁴⁾ sur l'orientation vers un système de dualité de juridictions ⁽⁵⁾ inspiré du modèle français qui, malgré toutes ses vertus, n'était pas sans susciter, de la part même de ses laudateurs, une multitude de réserves quant à sa complexité ⁽⁶⁾ et à sa lenteur ⁽⁷⁾, mais toujours est-il que si l'on considère aujourd'hui le bilan que l'on peut en faire, on peut dire, sous forme d'appréciation générale, que, par rapport au passé, les sept tribunaux créés à travers le royaume, outre l'apport qu'ils ont apporté à des problèmes juridiques soulevés par des actes administratifs dans divers domaines ⁽⁸⁾, ont institué un climat fort bienfaiteur en diminuant le fossé qui séparait l'administré de son juge ⁽⁹⁾.

En effet, alors que depuis 1957, seule la Cour suprême était compétente pour statuer en premier et dernier ressort sur les recours en annulation pour excès de pouvoir contre les actes administratifs ⁽¹⁰⁾ et, en cassation, contre les décisions rendues en dernier ressort par toutes les juridictions inférieures, ce qui englobait les jugements relatifs au recours

* REMALD n° 68, 2006, p. 9 et suiv.

¹ Dahir du 10 septembre 1993 portant promulgation de la loi n°41-90 instituant les tribunaux administratifs, B.O. n° 4227 du 3 novembre 1993 p. 595.

² Discours royal du 8 mai 1990, voir les quotidiens du 10 mai 1990 ; Discours et interviews de S.M. le Roi Hassan II, mars 1990-mars 1991, Ministère de l'Information, p. 43.

³ Plusieurs colloques et séminaires ont été organisés sur l'événement, notamment « La justice administrative, bilan et perspectives », Rabat, 1991 ; « Tribunaux administratifs et Etat de droit », Marrakech 4 et 5 février 1994, publié par « Revue marocaine d'économie et de droit comparé », Marrakech, 1994.

⁴ M. A. Benabdallah, Les tribunaux administratifs ; à propos d'une loi en gestation, Revue juridique politique et économique du Maroc, n° 24, 1990, p. 177 ; Réflexions sur la loi instituant les tribunaux administratifs, *cette Revue* n°6, 1994, p. 19 ; Justice administrative et dualité de juridictions, Revue juridique politique et économique du Maroc, n° 27, p. 37.

⁵ M. Rousset, La création des tribunaux administratifs : la fin de l'unité de juridiction ? La justice administrative, bilan et perspectives, Rabat, 1991, p. 5.

⁶ A ce propos, le professeur Rivero a pu écrire "La complexité des problèmes de compétence est la grande faiblesse du système juridique français", note sous C.E. 18 avril 1947, *Jarrigon*, S.1948 - III- p. 34.

⁷ G. Liet-Veaux, La justice administrative au ralenti, D. 1948, chr. p. 133.

⁸ Pouvoir discrétionnaire en matière disciplinaire et de mutation des fonctionnaires, voie de fait, délégation de magistrats, etc.

⁹ M. A. Benabdallah, Le contentieux administratif marocain : dix années d'évolution, *cette Revue* n° 54-55, 2004, p. 10.

¹⁰ Entre 1957 et 1994, la Cour suprême ne statuait sur guère plus d'une quarantaine d'arrêts par an.

en indemnités contre l'administration, avec la création des tribunaux administratifs, la Cour suprême n'est devenue, hormis quelques exceptions légales ⁽¹¹⁾, qu'une juridiction statuant en appel. Cette situation qui avait duré trente sept ans au Maroc (1957 à 1994), alors qu'antérieurement, sous la période du protectorat, le recours pour excès de pouvoir n'existait point, a nécessité dans son pays d'origine, berceau du contentieux administratif, une période de cent quarante six ans (1807 à 1953) pour être réformée.

Aujourd'hui, avec la création des cours d'appel administratives, une création qui s'inscrit, en définitive, dans la pure logique du système délibérément choisi avec l'institution des tribunaux administratifs, et issue d'un projet du gouvernement en exécution d'un ordre royal formulé l'année même de son intronisation par Sa Majesté le Roi Mohammed VI ⁽¹²⁾, les étapes sont pour ainsi dire brûlées dans la mesure où, par rapport à l'expérience française qui a nécessité trente six ans (1953 à 1987), il n'a fallu qu'une douzaine d'années (1994 à 2006) pour compléter une structure encore appelée à être revue si l'on s'en tient à la perspective de la mise en place prochaine d'un Conseil d'Etat.

Cette série de réformes, au rythme relativement accéléré, que nécessite impérieusement le besoin constant de modernisation des relations entre l'administration et ses usagers, et l'on serait plus enclin à dire ses clients, a été grandement facilitée par l'existence d'un modèle qui a fait ses preuves dans son pays d'origine, et dont le rayonnement à travers plusieurs pays pousse à dire qu'il constitue un des systèmes les plus efficaces de protection contre les abus des autorités ou les erreurs dues à l'activité administrative.

C'est dire qu'en s'en inspirant, pour ne pas dire en le transplantant, le législateur marocain, loin d'avoir choisi la solution de facilité consistant à user de « copier/coller », a dû se rendre à l'évidence qu'en optant naguère pour l'institution de tribunaux administratifs dotés exactement des mêmes compétences que celles de leurs pendants en France, il s'était engagé à terme à compléter un système encore semi-fini devant au fil du temps s'avérer la réplique clonée du système d'origine. Ainsi, en mettant en place ces nouvelles juridictions d'appel, il n'a ni plus ni moins fait que continuer un processus enclenché par la loi n° 41-90 instituant les tribunaux administratifs, au destin déjà parfaitement fixé par la mise en place future de cours d'appel administratives.

La loi n° 80-03 instituant des cours d'appel administratives ⁽¹³⁾, dont le siège et le ressort seront fixés par décret ⁽¹⁴⁾ et dont les dispositions entreront en vigueur un mois

¹¹ En application de l'article 9 de la loi n° 41-90 instituant les tribunaux administratifs, la Cour suprême demeure compétente pour statuer en premier et dernier ressort sur les recours en annulation contre les actes réglementaires et individuels du Premier ministre et les décisions des autorités administratives dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort territorial d'un tribunal administratif.

¹² Dans ce discours royal du 15 décembre 1999, on peut relever une phrase qui énonce tout un programme : « ...Nous avons décidé la création de Cours d'appel administratives dans la perspective de mettre en place un Conseil d'Etat pour couronner la pyramide judiciaire et administrative de notre pays ».

¹³ Dahir du 14 février 2006 portant promulgation de la loi n° 80-03 instituant des cours d'appel administratives, B.O. n° 5398 du 23 février 2006 p. 490 (en langue arabe) ; et B.O. n° 5400 du 2 mars 2006 p. 332 (en langue française).

¹⁴ L'article 21 de la loi précise qu'elle entrera en vigueur un mois après la date de publication au bulletin officiel du décret – dont la date d'édiction n'a pas été déterminée – qui fixera le siège et le ressort de chaque cour d'appel administrative.

après sa date de publication au bulletin officiel, inspire une foule d'observations et de réflexions que ne manqueront pas d'exprimer les spécialistes du domaine de la justice et plus particulièrement du contentieux administratif. En guise de modeste contribution à ce colloque virtuel désormais ouvert par la publication de cette loi, on se propose d'émettre quelques brèves idées qui coulent d'elles-mêmes de la plume, spontanément au premier contact de sa lecture.

- I -

Il serait à peine nécessaire de dire que toute loi, pour qu'elle puisse s'inscrire dans une logique acceptable, doit être dictée par un besoin sociétal sans quoi elle ne ferait que reproduire une institution qui a sans doute réussi ailleurs mais dont l'inutilité pourrait être manifeste dans le pays d'adoption⁽¹⁵⁾. Au surplus, lorsqu'elle est adoptée, sa mise en œuvre, précisément dans le cas qui nous retient, tout en confortant une orientation qui est celle de la dualité de juridictions, dont les grands traits sont apparus avec l'institution des tribunaux administratifs, implique tout un ensemble de dispositions et de mesures sans lesquelles la loi elle-même se caractériserait par des effets pervers qui, dans un proche avenir, pourraient faire douter de l'opportunité de son édicton, voire même du principe de son adoption.

A – L'institution des tribunaux administratifs avait pour but non pas de soulager la Cour suprême du poids des nombreux litiges qu'elle avait à trancher dans la mesure où le nombre de recours en matière administrative était plus que dérisoire, mais de créer une atmosphère nouvelle de contentieux visant à rapprocher dans la mesure du possible, et avec les moyens du bord de l'époque, la justice administrative du citoyen. Tout le monde était parfaitement conscient que le faible nombre de recours contre l'administration ne signifiait nullement l'absence de mécontentement vis-à-vis de la puissance publique. A cet égard, le Roi défunt Hassan II avait insisté dans son discours du 8 mai 1990 sur le fait que par sa nature l'action administrative est susceptible de donner lieu à des situations où le juge devait intervenir pour le redressement de la balance⁽¹⁶⁾. L'entrée en fonction de ces tribunaux a été des plus salutaires ; le nombre des recours a plus que décuplé et, plus important, le complexe psychologique de s'attaquer à l'administration devant le juge s'est estompé au fur et à mesure que les juridictions ne se faisaient pas faute de condamner sévèrement l'administration agissant dans le tort.

Actuellement que les recours sont de plus en plus nombreux⁽¹⁷⁾ et que chaque jugement de tribunal administratif est susceptible d'appel devant la Cour suprême, il est devenu impératif de songer à décongestionner cette dernière en mettant en place des juridictions

¹⁵ A cet égard, J. Rivero, Les phénomènes d'imitation des modèles étrangers en droit administratif ; Droit administratif français et droits administratifs étrangers, Pages de doctrine, L.G.D.J. 1980, T. II, respectivement p. 459 et 475.

¹⁶ Voir discours précité, Discours et interviews de S.M. le Roi Hassan II, mars 1990 - mars 1991, Ministère de l'Information, p. 49.

¹⁷ D'après les statistiques de la direction des affaires civiles du ministère de la Justice, en l'espace de deux ans, le nombre de recours devant les tribunaux administratifs a plus que décuplé en passant de 916 pour l'année 1994 à 9 444 en 1996 ; l'année 1999, a connu un chiffre record dépassant toutes les prévisions : 19 617 affaires ont été jugées.

intermédiaires en sorte que la haute instance n'intervienne plus qu'en cassation. A ce sujet, les statistiques révèlent que le nombre des affaires soumises à la Chambre administrative de la Cour suprême croît d'année en année.

En 1995, soit un an après l'entrée en fonction des tribunaux administratifs, il était de 918 pour passer en 1996 à 1 368, puis, en 1997, à 2 213, pour arriver, en 2003, à 3 523 et être, en 2004, de 2 894 (¹⁸).

Ces chiffres, appelés à s'élever au fil du temps, attestent, si besoin était, de l'opportunité de l'institution des cours d'appel administratives dont la mise en place rapprochera le second degré de juridiction des justiciables, vu qu'actuellement seule la Cour suprême est habilitée à statuer en appel en matière administrative, et permettra le développement d'un contentieux administratif dans un nouvel environnement juridique où la Chambre administrative de la haute juridiction pourra désormais vaquer à sa véritable fonction de régulation de la justice administrative.

B – Incontestablement, avec l'institution des cours d'appel administratives, un pas de plus est fait vers l'instauration de la dualité de juridictions (¹⁹). Ce n'est plus le moment de s'appesantir sur ce point pour se féliciter de l'option ou regretter de s'y être engagé (²⁰) ; il faut au contraire se rendre à l'évidence que le fait est là et que le moins que l'on puisse faire c'est d'améliorer autant que possible les conditions dans lesquelles le nouvel ordre de juridiction doit se mouvoir. Il faut se faire à l'idée qu'en embrassant la dualité de juridictions, on doit inévitablement épouser tout ce qui en découle. En prenant acte de sa naissance, déjà effectuée avec l'institution des tribunaux administratifs, il n'est que de prendre certaines mesures d'accompagnement qui s'imposent pour faciliter la réussite du processus de sa croissance et laisser le temps au temps !

Dans le système actuellement en vigueur, tous les magistrats suivent la même filière dans leur formation au terme de laquelle ils peuvent être affectés auprès d'une juridiction qui peut être un tribunal de premier instance, administratif, commercial ou autre ; de ce fait, leur promotion ne peut pratiquement jamais se réaliser dans le même domaine et au cours de leur carrière, ils auront été confrontés à diverses matières de droit sans avoir eu l'occasion d'en approfondir aucune. Ainsi, avons-nous pu constater que des présidents de tribunaux administratifs ont été promus à des fonctions auprès de cours d'appel où le contentieux administratif est, de par les compétences de ces juridictions, totalement absent. Dans certains cas, cette situation donne naturellement lieu à la production de magistrats qui auront touché à tout avec entre autres la matière

¹⁸ Les statistiques annuelles de la Cour suprême, 2004, p. 54.

¹⁹ Sans doute, depuis la publication du dahir du 12 février 1997 portant promulgation de la loi n° 1-97-65 instituant des juridictions de commerce (B.O. du 15 mai 1997), peut-on parler de trois ordres juridictions, mais ne perdons pas de vue que lorsque l'on parle dans notre domaine de dualité de droit c'est pour opposer droit public et droit privé et lorsque l'on parle de dualité de juridictions, c'est pour distinguer les juridictions de première instance qui en matière civile appliquent naturellement le code des obligations et contrats, des tribunaux administratifs qui eux ne statuent qu'en matière administrative sur la base notamment des articles 79 et 80 du DOC.

²⁰ M.A. Benabdallah, Justice administrative et dualité de juridictions, Revue juridique politique et économique du Maroc, n° 27, p. 55-56.

administrative qui constitue, comme n'importe quelle autre matière de droit, un univers où la spécialisation du juge doit être extrêmement pointue et bien affinée.

Il nous semble qu'il conviendrait de réfléchir sérieusement à un système approprié de formation de magistrats spécialisés en droit administratif dont la vocation devrait être de faire carrière en ce domaine. On pourrait imaginer un système où le jeune magistrat diplômé de la « filière contentieux administratif » de l'Institut supérieur de la magistrature ⁽²¹⁾ serait directement affecté auprès d'un tribunal administratif, pour ensuite évoluer au sein d'une cour d'appel administrative et donner en fin de parcours en tant que conseiller près la Cour suprême, ou plus tard du Conseil d'Etat, le maximum et le *nec plus ultra* de tout ce qu'il aura acquis le long de sa carrière.

Sur un autre plan, non moins important, on peut remarquer que, pour l'heure, toute la procédure devant les tribunaux administratifs demeure régie par le code de procédure civile ⁽²²⁾ et, si l'on continue dans la même foulée, celle des cours d'appel administratives le sera également. Ne conviendrait-il pas de songer, alors que la dualité de juridictions est bel et bien confirmée, et que l'on dispose désormais d'un ordre juridictionnel pratiquement autonome – et cela peut également s'appliquer aux juridictions de commerce – à l'élaboration d'un code propre aux tribunaux administratifs et aux cours d'appel administratives, un code de justice administrative qui prendrait en considération les spécificités de la matière où les aspects en relation avec notamment les droits et libertés à valeur constitutionnelle, les droits de l'homme et tout ce qui gravite autour seraient particulièrement privilégiés ? Sans doute, l'adoption d'un tel code n'est-elle pas urgente dans l'immédiat en ce sens que l'entrée en fonction effective des cours d'appel administratives n'est pas subordonnée à son élaboration, mais il nous semble que dans un proche avenir elle pourrait s'avérer hautement nécessaire pour une meilleure administration de la justice administrative.

C – Enfin – dernière observation d'ordre général – actuellement que l'ensemble de l'édifice est construit et que cette justice administrative, tant essentielle du fait des étroites relations qu'entretient tout citoyen avec l'administration et ses prolongements, s'instaure de plus en plus, et que les initiatives se multiplient pour les améliorer ⁽²³⁾, il serait de bon ton d'insister davantage sur la nécessité de mettre en place toutes les mesures qui garantissent l'exécution des décisions de justice par l'administration. Qu'on le veuille ou pas, on peut innover tant que l'on veut dans le domaine de la justice et de ses procédures, mais si l'on ne prend pas sérieusement en compte l'importance du problème de l'inexécution des jugements et des arrêts de justice, tous les efforts se trouveront réduits sinon totalement vains. Il ne s'agit pas d'apporter des ersatz de solutions consistant à engager la responsabilité de l'Etat ou de l'administration qui, somme toute, demeurent des entités abstraites car cela reviendrait à résoudre le problème par de simples effets spéciaux ou illusions, mais il est incontournable, et on ne

²¹ Dahir du 3 octobre 2002 portant promulgation de la loi n° 09-01 relative à l'Institut supérieur de la magistrature, B.O. n° 5058 du 21 novembre 2002, p. 1380.

²² Dahir portant loi n° 1-74-447 du 28 septembre 1974 approuvant le texte du code de procédure civile, B.O. n° 3230 *bis*, du 30 septembre 1974, p. 1305.

²³ Notamment Dahir du 9 décembre 2001 instituant l'institution de Diwan Al Madhalim, B.O. n° 4966 du 3 janvier 2002, p. 3, la loi n° 03-01 relative à l'obligation de la motivation des décisions administratives, B.O. n° 5030 du 15 août 2002.

le dira jamais assez ⁽²⁴⁾, que si l'on veut réellement mettre fin à cet obstacle à la justice, il faut opter pour une solution radicale, la responsabilité personnelle en matière d'inexécution des décisions de justice par l'administration. L'Etat de droit est un tout indissociable ; et la condition *sine qua non* de cette indissociabilité, c'est qu'il doit exister effectivement dans la pratique. Sans garanties d'exécution, une décision de justice n'a d'autre intérêt que d'être enseignée dans les facultés de droit.

D'ordre général, ces remarques n'épuisent évidemment point le débat, on peut en formuler bien d'autres tant il est vrai qu'une loi qui apporte un élément nouveau au paysage juridique peut susciter une multitude de commentaires selon que l'on se place sous un angle ou un autre. Toujours est-il que quel que soit le regard que l'on adopte pour l'apprécier, il faut dire que la loi instituant les cours d'appel administratives, loin d'être une réforme partielle qui comme certaines peut passer sans grandes incidences, constitue la pierre qu'il fallait à l'édifice dont la construction a commencé avec l'institution des tribunaux administratifs.

Quel est son contenu ?

- II -

Composée de 21 articles, répartis en 7 chapitres, la loi instituant les cours d'appel administratives se présente comme le prolongement logique et naturel de la loi instituant les tribunaux administratifs. Tout en préservant la tradition de l'unité de la magistrature ⁽²⁵⁾ du fait qu'elle ne modifie en rien le mode de recrutement des magistrats au niveau des cours d'appel, elle consacre l'existence d'une institution déjà prévue qui est celle du commissaire royal de la loi et du droit, maintient l'habilitation de la Cour suprême pour ce qui est de l'appel des décisions relatives à la compétence à raison de la matière et exclut du pourvoi en cassation les décisions rendues en matières de contentieux électoral et d'appréciation de la légalité des décisions administratives.

A – Reprenant une partie des dispositions de l'article 2 de la loi instituant les tribunaux administratifs, l'article 2 de la loi instituant les cours d'appel administratives prévoit que le premier président de la cour d'appel administrative désigne sur proposition de l'assemblée générale, pour une période de deux ans renouvelable parmi les conseillers,

²⁴ M.A. Benabdallah, L'astreinte contre l'administration, *cette Revue* n° 20-21, 1997, p. 243 ; Justice administrative et inexécution des décisions de justice, *cette Revue* n° 25, 1998, p. 9 ; M. Rousset, Le prononcé de l'astreinte à titre personnel : un moyen dissuasif propre à obtenir le respect des décisions de justice rendues contre l'administration, *cette Revue* n° 27, 1999, p. 105 ; M.A. Benabdallah, L'astreinte contre le responsable administratif opposant le refus d'exécution d'une décision de justice contre l'administration, *cette Revue* n° 27, 1999, p. 111 ; M. Rousset et M.A. Benabdallah, Le refus de l'astreinte et le privilège de l'administration de ne pas respecter l'autorité de chose jugée, *cette Revue* n° 31, 2000, p. 127 ; M. Antari, La censure de l'astreinte par la Chambre administrative ; serait-ce la fin d'un espoir ? *cette Revue* n° 31, 2000, p. 137.

²⁵ L'article premier du dahir portant loi formant statut de la magistrature du 11 novembre 1974 (B.O. du 13 novembre 1974) précise que « la magistrature du Royaume forme un corps unique comprenant les magistrats du siège et du parquet des cours et tribunaux ».

un ou plusieurs commissaires royaux de la loi et du droit ⁽²⁶⁾. Le rôle du commissaire royal est extrêmement important dans l'élaboration de la décision. C'est lui qui, de par la loi, et en toute indépendance, expose à la formation de jugement ses conclusions sur chaque affaire soumise à la cour.

Quel professeur de droit peut aujourd'hui, alors que cent cinquante ans se sont écoulés, parler de l'arrêt Blanco, par exemple, et l'expliquer sans être incomplet à ses étudiants, sans citer le commissaire du gouvernement David dont les conclusions ont marqué toute une époque et une évolution dans le domaine de la compétence de la juridiction administrative et de la responsabilité de la puissance publique qui n'est *ni générale ni absolue* ? Et l'on peut multiplier les exemples en citant Romieu, Jagerschmidt, Cahen-Salvador, Matter, Delvolvé, et bien d'autres encore, pour dire que l'on ne peut pas imaginer une évolution du droit administratif sans le véritable rôle qui revient au commissaire royal de la loi et du droit.

Plus haut nous insistions sur la formation des magistrats et, dans le même esprit, à propos des commissaires royaux de la loi et du droit, nous soutenons avec conviction profonde que sans une spécialisation de très haut niveau et sans une carrière continue de nos magistrats dans le domaine, pour ne pas dire un domaine, du droit administratif, jamais nous ne pourrions nous délecter de conclusions nourrissantes du rang de celles des commissaires de gouvernement que nous venons de citer, ni même oser espérer avoir un droit administratif cohérent tissé de subtilités et au charme envoûtant. Et s'il ne fait aucun doute que le chemin peut être long, c'est la raison pour laquelle il faut, nous semble-t-il, commencer sans perdre un seul instant ! Car, pas plus que l'on ne saurait confier un patient à opérer à un chirurgien non spécialiste ou la construction d'un pont à un ingénieur non confirmé, on ne saurait naturellement confier la résolution d'un litige juridique à un juge sans formation adéquate !

B – Conscient que la dualité de juridictions implique inéluctablement des problèmes de compétence à raison de la matière ⁽²⁷⁾, le législateur a expressément maintenu dans l'article 12 de la loi, l'application des dispositions de l'article 13 de la loi instituant les tribunaux administratifs qui énonce que l'appel de la décision relative à la compétence à raison de la matière est porté, quelle que soit la juridiction qui l'a rendue, devant la Cour suprême.

Par cette disposition, la cour d'appel administrative n'est pas habilitée à juger de l'exception d'incompétence soulevée devant un tribunal administratif ; c'est la Cour

²⁶ Inspirée du commissaire du gouvernement en France au rôle déterminant s'il en est dans l'évolution du droit administratif, cette institution a fait l'objet d'un nombre impressionnant d'études qui mettent en valeur son importance et son apport essentiel à la « construction » du droit administratif dont la lecture des plus récentes serait fort éclairante : M. Deguerge, Les commissaires du gouvernement et la doctrine, Rev. Droits, 1994, n° 20, p. 125 ; N. Rainaud, Le commissaire du gouvernement près le Conseil d'Etat, L.G.D.J. 1996 ; J.C. Bonichot et R. Abraham, Le commissaire du gouvernement et la convention européenne des droits de l'homme, J.C.P. 1998 - I - n° 176 ; V. Haïm, Le commissaire du gouvernement et le respect du contradictoire, D. 1999, chr. p. 201.

²⁷ Bien que se posant rarement dans la jurisprudence marocaine, ces problèmes ne sont pas simples à régler ; ils sont susceptibles de ralentir le dénouement de toute affaire administrative et civile. Au sujet des difficultés de compétence et des modalités de leur règlement, M. Rousset, Contentieux administratif marocain, La Porte, 2001, p. 55 et Droit administratif marocain, La Porte, 2003, p. 646.

suprême qui doit y statuer dans le délai de trente jours à compter de la réception du dossier par son greffe. Cette procédure maintient donc à la Cour suprême son rôle de juge des conflits de compétence, ce qui est semblable au système français où, depuis la loi du 24 mai 1872 instituant la justice déléguée, c'est au tribunal des conflits que revient cette attribution ⁽²⁸⁾.

Ce faisant, le législateur a gardé un aspect très significatif de l'unité de juridiction qui demeure au sommet du point de vue organique. A cet égard, on remarquera que même si théoriquement toutes les affaires administratives sont orientées vers la chambre administrative, on observera que ceci n'affecte en rien le principe de l'unité organique dans la mesure où, en application de l'article 362 du code de procédure civile, toute autre chambre « *peut valablement instruire et juger quelle qu'en soit la nature, les affaires soumises à la cour* ». Ce qui signifie qu'en tout état de cause, l'appel est interjeté devant la Cour suprême et non devant la chambre administrative ⁽²⁹⁾, comme, du reste, les pourvois en cassation des décisions rendues par les cours d'appel administratives. Jusque-là, donc, tout en étant la plus haute instance à la tête des deux ordres de juridiction désormais bien en place, la Cour suprême joue le rôle de ce que peut être le tribunal des conflits

Si, à l'avenir, on envisage alors de mettre en place un Conseil d'Etat qui hériterait des compétences de la Cour suprême en matière administrative, et en même temps un tribunal des conflits ⁽³⁰⁾ pour départager les deux ordres de juridiction, il faudra bien se résoudre à modifier l'appellation de la Cour suprême, entendu que, dans la hiérarchie juridictionnelle, au-dessus d'une instance ainsi nommée, il ne peut y avoir une quelconque autre juridiction !

²⁸ Pour d'amples détails sur l'historique de cette compétence, on consultera les ouvrages classiques et contemporains du contentieux administratif français, notamment, J.M. Auby et R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, L.G.D.J., 1984 ; B. Pacteau, *Contentieux administratif*, P.U.F., 2002 ; R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 2004.

²⁹ En ce domaine, voir C.S.A. 23 janvier 1997, *Lamrabat*, M.A. Benabdallah, *L'absence de recours en cassation contre les arrêts de la Cour suprême*, *cette Revue* n° 24, 1998, p. 135.

³⁰ Ceci n'est pas un souhait. Ni une fatalité, car il n'est pas dit que l'on doit transposer le système français dans son intégralité surtout si l'on sait qu'avec l'évolution, l'influence du droit communautaire et l'uniformisation des normes juridiques au niveau de l'Union européenne, le dualisme juridictionnel, tel qu'il existe actuellement, est appelé à changer et à se départir de certains de ses aspects qui constituent une entrave à une justice rapide et équitable. Parmi ces obstacles, on ne peut pas exclure les méfaits de lenteur et de complexité inhérents à la dualité de juridiction. En tout cas, il serait curieux et caricatural que l'on transpose l'intégralité d'un système, avec ses avantages et ses inconvénients, alors que beaucoup de facteurs portent à penser que ses protagonistes s'attèleront tôt ou tard à le revoir pour lui permettre de fonctionner au rythme des normes européennes, et l'on dira universelles, à l'aune desquelles tout procès doit être tranché dans des délais raisonnables. A ce sujet, on mentionnera qu'en application de la convention européenne des droits de l'Homme, dont l'article 6 précise que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable, la Cour européenne avait « *condamné l'Etat français, du fait de ses juridictions administratives, pour n'avoir pas, en mettant plus de sept ans pour statuer définitivement sur sa réclamation, entendu "dans un délai raisonnable" la cause d'un requérant victime d'un dommage demandant réparation* ». Sur ce point, Y. Gaudemet, *Les questions préjudicielles devant les deux ordres de juridictions*, R.F.D.A., sept. oct. 1990, p. 88. La justice administrative, comme d'ailleurs toute autre justice, ne doit s'analyser qu'en termes de simplicité, d'accessibilité et d'efficacité, sans quoi on ne peut avoir qu'une justice hautement complexe qui donne naissance à une espèce de jeu de société où, en fin de compte, les difficultés juridiques qui permettent de distinguer entre gagnant et perdant, ne font le bonheur que des exégètes et des commentateurs.

C – L’institution de cours d’appel administratives suppose que toutes les décisions de ces nouvelles juridictions sont susceptibles de cassation devant la Cour suprême. C’est, d’ailleurs, ce que prévoit, en règle générale, l’article 353 du code de procédure civile qui énonce que la Cour suprême, *sauf si un texte l’exclut expressément, statue sur les pourvois en cassation formés contre les décisions rendues en dernier ressort par toutes les juridictions du Royaume*. Ceci est corroboré par l’article 16 de la loi instituant les cours d’appel qui mentionne la même procédure ⁽³¹⁾ pour en exclure les décisions rendues en matière de contentieux électoral ⁽³²⁾ et en matière d’appréciation de la légalité des décisions administratives.

Tendant vraisemblablement à éviter l’encombrement de la Cour suprême, l’exclusion concerne deux catégories de contentieux dont l’une est, il est vrai, particulièrement abondante au lendemain de chaque période électorale. Son exclusion du pourvoi de cassation épargnera donc à la Cour suprême de connaître d’un contentieux sur lequel elle statue en appel depuis la création des tribunaux administratifs ⁽³³⁾. Un contentieux où, le politique, plus que tout autre facteur, détermine le recours au juge.

Pour ce qui est de la seconde, on remarquera que l’exception d’illégalité ⁽³⁴⁾, étant en elle-même un litige secondaire qui vient se greffer au litige principal, mais qui constitue, cependant, une procédure essentielle sans laquelle le juge ne peut se prononcer sur le fond, le législateur a dû y voir un élément de nature à alourdir la procédure si l’on devait attendre que la Cour suprême statue en cassation pour que le juge administratif saisi en premier puisse se prononcer. L’économie de cette étape juridictionnelle est extrêmement précieuse si l’on ne perd pas de vue qu’en application de l’article 44 de la loi instituant les tribunaux administratifs, l’appréciation de la légalité d’un acte administratif soulevée devant une juridiction ordinaire non répressive doit amener celle-ci à surseoir à statuer et renvoyer la question préjudicielle au tribunal administratif, s’il s’agit d’un acte administratif dont le contrôle relève de sa compétence, ou à la Cour suprême s’il s’agit d’un acte émanant du Premier ministre ou d’une décision d’une autorité administrative dont le champ d’application s’étend au-delà du ressort territorial d’un tribunal administratif ⁽³⁵⁾.

Si la cassation avait été retenue, cela aurait entraîné quatre étapes de procédure :

La première, phase d’ouverture devant la juridiction ordinaire non répressive ; la seconde, devant le tribunal administratif qui doit se prononcer sur la question préjudicielle ; la troisième, devant la Cour d’appel et la quatrième, celle de la cassation, qui aurait été devant la Cour suprême pour enfin revenir, au point de départ, devant la

³¹ L’article 17 de la même loi, reprenant en cela les dispositions de l’article 368 du code de procédure civile, énonce que « *La Cour suprême peut lorsqu’elle prononce la cassation d’un arrêt rendu dans une action en annulation, évoquer et statuer si l’affaire est en état* ».

³² En application de l’article 8 de la loi n°41-90, les tribunaux administratifs en sont compétents en premier ressort.

³³ Article 45 de la loi n° 41-90 instituant les tribunaux administratifs.

³⁴ Pour précisions sur la notion d’exception d’illégalité, M. Rousset, *Contentieux administratif marocain*, La Porte, 2001, p. 107 et suiv.

³⁵ Pour une meilleure compréhension de cet article 44, voir M. Antari, *L’exception d’illégalité et la loi 41-90 relative aux tribunaux administratifs, cette Revue* n° 9, 1994, p. 23 et suiv.

juridiction ordinaire. Avec la suppression de la cassation en matière d'exception d'illégalité, la procédure est relativement allégée pour ne pas dire moins lourde.

Nous ne cachons pas que pour que l'on pût retrouver la simplicité de l'exception d'illégalité telle qu'elle existait avant l'institution des tribunaux administratifs ⁽³⁶⁾, nous eussions été d'avis que cet article 44 fût tout simplement abrogé dans le sens de la restauration de la plénitude de juridiction au bénéfice de toute juridiction répressive ou non répressive.

Changement dans la continuité, la loi instituant les cours d'appel administratives préserve l'unité de juridiction, philosophie de fond qui imprègne jusque-là l'ensemble du système. L'unité est maintenue tant sur le plan organique où elle se traduit par la persistance d'un seul corps de magistrature, que sur le plan juridictionnel et procédural en ce sens que c'est la Cour suprême qui continue d'être l'organe régulateur de toutes les juridictions du royaume ⁽³⁷⁾. Mais elle a néanmoins renforcé la dualité à la base dans la mesure où les tribunaux administratifs ont désormais des cours qui constituent un relais spécialisé entre eux et la Cour suprême et, également, un degré de juridiction supplémentaire. N'est-ce pas une semi-dualité ⁽³⁸⁾?

Nul doute que ces nouvelles cours d'appel qui arrivent à point nommé contribueront au renforcement du contrôle juridictionnel de l'administration et, corrélativement, à la protection de ses usagers. Mais on ne terminera pas sans ajouter que l'efficacité de ce contrôle, tant nécessaire au renforcement de l'État de droit, est moins tributaire de l'institution et de l'implantation de nouvelles juridictions que des mesures qui doivent les accompagner pour leur permettre, et à l'ensemble de la justice administrative, de réaliser le succès qu'on leur souhaite !

³⁶ M.A. Benabdallah, Sur l'appréciation de la légalité des actes administratifs par les juridictions ordinaires, *cette Revue* n° 7-8, 1994, p. 9 et suiv.

³⁷ M. El Yaagoubi, Le rôle régulateur de la Chambre administrative de la Cour suprême, Quarante ans de justice administrative, *cette Revue*, Thèmes actuels n° 14, 1998, p.25 et suiv.

³⁸ M.A. Benabdallah, La Cour suprême : De l'unité à la semi-dualité de juridiction, *cette Revue* n° 23, 1998, p. 93.