# L'« exécution d'office » contre l'administration ([*])

## Note sous T.A. Fès, 23 septembre 1997, *Laraki* Ordonnance de référé n° 289 / 97

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

Commentant le jugement *héritiers El Achiri* du Tribunal administratif de Rabat condamnant l'administration à une astreinte sur la base des dispositions du code de procédure civile ([1]), nous avions totalement approuvé l'interprétation du juge qui l'avait conduit, par une lecture simple et tout à fait défendable, vers l'application d'une telle mesure à l'administration, mais en même temps, nous avions émis quelques inquiétudes quant à l'efficacité de celle-ci contre une autorité dont le souci pour le respect d'un jugement donnant raison à un administré était bien loin de constituer la préoccupation majeure de son action.

Il eût été extrêmement intéressant de savoir quelle a été la suite du jugement *héritiers El Achiri* et quelle a été la réaction de l'administration face à l'astreinte prononcée contre elle. Sans minimiser le moins du monde le raisonnement adopté par le Tribunal administratif de Rabat devant l'ingéniosité duquel on ne saurait être assez admiratif, nous doutons fort de l'obéissance de l'administration car nous pensons que lorsqu'une personne publique refuse de se soumettre de son propre chef à un jugement, elle persistera avec le même entêtement, sinon plus, à opposer son refus même devant une astreinte tant que cette dernière ne pèse pas sur une personne physique nommément désignée, mais sur le Trésor public. C'est donc avec une espèce d'amertume que l'on ne peut malheureusement que constater l'impuissance du juge, si courageux et inventif fût-il, face à la désinvolture non de l'administration ([2]), car, à bien y réfléchir, c'est à tort que l'on incrimine cette noble institution, mais plutôt de responsables s'estimant au-dessus du droit et dont l'indifférence flagrante envers la chose publique ([3]) n'a d'égal

---

[*] REMALD n° 23, 1998, p. 93 et suiv.

[1] T.A. Rabat, 6 mars 1997, *héritiers El Achiri*, REMALD, 1997, n° 20-21, p. 243, note Benabdallah

[2] La doctrine française a amplement traité de la question de l'exécution des décisions de justice par l'administration ; d'ailleurs, il ne serait pas exagéré de dire que c'est grâce au militantisme doctrinal que plusieurs réformes, notamment celle du 16 juillet 1980 sur l'astreinte, ont vu le jour. Les écrits sont extrêmement nombreux, néanmoins on peut citer ceux qui ont prôné les solutions qui actuellement sont en partie en application. J. Rivero, « Le huron au Palais Royal ou Réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir » Dalloz, 1962, chr. p. 37 ; M. Waline, « Le mauvais vouloir de l'administration », note sous C.E. 2 mai 1962, *Caucheteux et Desmont*, R.D.P. 1963, p. 280 – 281 ; C. Même, « L'intervention du juge administratif dans l'exécution de ses décisions », E.D.C.E. 1968, p. 41 ; sans oublier, bien sur, les écrits des pères fondateurs du droit administratif français qui, déjà au début du siècle, avaient traité de la question ; M. Hauriou, note sous C.E. 23 juillet 1909 et 22 juillet 1910, *Fabrègues*, Sirey, 1911- III- 121 ; L. Duguit, *Les transformations du droit public*, 1913, p. 219 ; G. Jèze, *Principes généraux du doit administratif*, 1914, p. 173.

[3] Il va sans dire que ce problème n'est pas spécifique au Maroc; il constitue une zone d'ombre dans tous les pays du monde mais avec bien entendu des variations ici et là qui dépendent naturellement du degré de sérieux avec lequel on le traite. On remarquera, cependant, que, sans être l'unique critère de mesure du respect de la règle de droit par l'administration, il peut être considéré comme un indice hautement révélateur du développement d'un pays dans le domaine juridique, étant entendu que cet aspect ne doit

que leur méconnaissance et leur ignorance des principes de base d'un Etat démocratique. Notre dessein n'est pas de verser dans une leçon d'éducation civique, mais lorsque la plume, d'elle-même, glisse dans ce sens, c'est que l'indignation est tellement profonde qu'il devient pratiquement impossible de la dissimuler.

S'inscrivant dans l'esprit du jugement, précité, *héritiers El Achiri* du Tribunal administratif de Rabat, l'ordonnance de référé du 23 septembre 1997, du Président du Tribunal administratif de Fès, fait usage d'une procédure bien originale, d'une part, en résolvant une question de pure droit mais sur le terrain de la pratique et, d'autre part, en suggérant une voie nouvelle pour l'exécution d'une catégorie de décisions de justice contre l'administration.

*

* *

Propriétaire d'un local qu'il exploitait comme siège de société d'import-export au quartier Saâda à Fès, le requérant se voit adresser par la Commune Urbaine Agdal, la décision de sa fermeture contre laquelle il intente un recours pour excès de pouvoir. Le juge prononce l'annulation, mais la Commune n'estimant, selon toute vraisemblance, que le droit n'existe que pour les autres ou lorsqu'il est en sa faveur, fait la sourde oreille en fermant le local et en y apposant des scellés.

Par lettre du 13 mars 1997, il demande au Président de la Commune la réouverture de son local. Silence. Il s'adresse alors de nouveau au Tribunal sollicitant cette fois-ci, l'ordre de réouverture de son local par les soins d'un huissier de justice. Répudiant l'étroitesse des raisonnements devenus, à nos yeux, caducs dans notre système juridique, tendant à faire valoir la thèse de la non immixtion de l'autorité judiciaire dans les affaires administratives ([4]), le Président du Tribunal, contrairement aux conclusions du Commissaire Royal de la loi et du droit, accède à sa demande. C'est, nous semble-t-il, tout l'intérêt, voire l'originalité de la solution dans la mesure où l'astreinte ne pouvant être d'aucun secours, seule « l'exécution d'office » ([5]) était possible. Cela étant,

---

pas s'apprécier par rapport à la masse des normes juridiques contenus dans les textes, mais au regard de leur respect par la société et, surtout, les pouvoirs publics.

[4] Pour éviter toute méprise, on rappellera que, en France, cette thèse découle du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, importé chez nous dans le lot des textes de 1913. Sans vouloir donner l'impression de l'écarter de notre pratique juridique car qu'on le veuille ou pas, il imprègne l'esprit général de notre droit administratif, nous ne croyons pas devoir l'appliquer à la lettre de la même manière qu'il s'applique dans son pays d'origine. Les raisons pour lesquelles il a été proclamé, en France, en 1790, n'ont eu aucun brin d'existence dans l'histoire du Maroc. S'il est vrai que l'on peut encore le percevoir dans certaines de nos dispositions, notamment, l'article 25 du C.P.C., on ne doit pas le vénérer aveuglément au point d'en faire le credo du droit marocain alors que, après tout, sans le dahir du 12 août 1913, nous ne l'aurions jamais connu. Il ne s'agit pas de l'ignorer, mais seulement de l'appliquer avec prudence afin qu'il ne soit pas un obstacle à la philosophie même de l'Etat de droit, à placer, nous semble-t-il, au-dessus de toute considération qui la nierait. Lorsque l'administration, de manière flagrante, méprise le droit, il devient complètement hors de propos de chercher à la protéger par des principes censés ne régir son action que dans le cadre strict du service du citoyen et de la collectivité, sinon cela relèverait de la supercherie juridique.

[5] L'emploi d'une telle notion peut sembler abusif, mais elle paraît rendre parfaitement compte de l'acte pris par le juge à l'égard d'une administration récalcitrante. En matière de police administrative, c'est très

il faut savoir gré au juge qui tenant à mettre en relief la limite de sa solution, en a souligné la spécificité, en insinuant dans le corps de la motivation de son jugement, qu'elle ne saurait s'étendre à tous les cas d'inexécution de justice par l'administration. C'est à partir de ces points que l'on se propose de développer quelques idées.

*

* *

Pour bien mettre en évidence l'enseignement à tirer du jugement *Laraki*, il ne serait pas sans intérêt de distinguer très brièvement entre les différentes situations d'exécution d'annulation d'un acte administratif et d'isoler le cas où le juge peut lui-même faire procéder à l'exécution.

En respectant l'ordre décroissant, on peut citer en premier lieu l'exemple de l'exécution impossible découlant de l'espèce où l'annulation d'un acte administratif intervient sans pouvoir se concrétiser. C'est le cas, par exemple, de l'interdiction d'une manifestation ou d'une réunion que les intéressés sont parvenus à faire annuler mais dont l'organisation après l'écoulement d'un certain laps de temps ne peut plus avoir de sens. Cela peut être aussi être le cas d'une annulation que les changements intervenus entre temps ont rendue pratiquement sans effets ([6]).

En deuxième lieu, on peut citer l'exemple de l'exécution possible, mais que par l'administration elle-même. C'est le cas topique du jugement *héritiers El Achiri*([7]),où il s'agissait de l'occupation illégale d'un terrain par l'administration que le requérant voulait faire évacuer. Naturellement, ici, le juge, ne pouvant user de la force pour obliger la puissance publique à s'exécuter, ne peut, en désespoir de cause, comme d'ailleurs il l'a fait, que la condamner à une astreinte, mais tout en croisant les doigts pour qu'elle ne se sente pas défiée et persiste dans son entêtement de se vouloir plus puissante que le droit. Cela peut être aussi le cas de l'annulation du refus de l'octroi d'une autorisation ou celui de la délivrance d'un passeport pour lesquels le concours de l'administration est nécessairement incontournable. Là encore, seule l'astreinte avec les limites qu'on lui connaît ([8]) semble possible.

---

généralement l'administration qui y recourt pour exécuter l'acte que le particulier refuse de respecter ; c'est la raison pour laquelle nous pensons que lorsque c'est l'administration qui refuse de se soumettre à une décision judiciaire et que le juge procède lui-même à l'exécution, naturellement par le biais d'un huissier de justice, c'est bien *mutatis mutandis* de l'exécution d'office qu'il s'agit.

[6] C'est le cas, notamment, du fonctionnaire mis à la retraite sur la base d'une date qui n'est pas celle de sa naissance et qui après l'annulation de la décision ne peut plus reprendre du service, parce que, précisément, en ce moment-là, il aura atteint l'âge de la retraite. Dans le même sens, et précisément sur les problèmes relatifs à la reconstitution de carrière à la suite d'une annulation contentieuse, voir la dans la jurisprudence française, l'arrêt admettant l'exécution impossible, C.E. 13 juillet 1965, *Min. Postes et télécommunication c/ Merkling*, R. p. 424; sur l'ensemble de la question, Y.-G. Cannac, « Exécution des décisions de la juridiction administrative » Répertoire Dalloz de contentieux administratif, 1984, T. I, § 40.

[7] Ce jugement a fait l'objet d'un appel que la Cour Suprême a rejeté en entérinant la position du Tribunal administratif de Rabat , C.S.A. 25 septembre 1997, *héritiers El Achiri*, REMALD n° 23, p. 139.

[8] M.A. Benabdallah, « L'astreinte contre l'administration », REMALD, 1997, n° 20 –21, p. 245

Enfin, et sans prétendre offrir une classification détaillée ([9]), on peut citer le cas du jugement en rapport avec notre espèce, et qui, tout en annulant une décision, peut s'exécuter sans le concours de l'administration. C'est ce cas bien précis qui doit retenir notre attention car, à la réflexion, c'est, nous semble-t-il, le seul cas où un jugement peut s'exécuter pour ainsi dire de lui-même.

*

* *

La démarche suivie par le juge des référés de Fès a été construite à partir de plusieurs arguments. Ainsi pour éviter une solution d'apparence stéréotypée, il ne s'est pas contenté de déclarer purement et simplement sa compétence pour faire exécuter un jugement demeuré sans suite, mais il a tenu à mettre en avant, dans le corps même de la motivation de sa décision, les raisons qui l'ont orienté dans ce sens.

D'abord l'application des dispositions du code de procédure civile auxquelles renvoie l'article 7 de la loi instituant les tribunaux administratifs. A cet égard, il y a lieu de rappeler la jurisprudence précitée du tribunal administratif de Rabat où le juge avait, à bon droit, déclaré qu'il n'existait aucun texte juridique exemptant l'administration de la condamnation à une astreinte dans le cas de l'inexécution d'un jugement prononcé à son encontre. De la même manière et dans le même esprit, il est possible d'avancer que dans l'espèce *Laraki*, il n'existe aucun texte exemptant l'administration de la procédure de référé. Il est vrai que le juge ne l'a pas précisé, mais on peut dire que cela coulait de source. Néanmoins, sans doute pour donner plus d'assise à son action, il a souligné en toute clarté que son intervention n'était possible que dans la mesure où celle de l'administration n'était pas nécessaire pour faire disparaître les effets de la décision annulée. Ce qui évidemment exclut toute idée tendant à insinuer que, en cas de besoin, le juge ferait acte d'administrateur ([10]). En d'autres termes, il serait hors de question que le juge de l'excès de pouvoir substitue son acte à celui de l'administration. Respectant la tradition, il ne peut que confirmer ou annuler. Toutefois, n'oublions pas que dans notre cas, il ne s'agit pas du juge de l'excès de pouvoir mais de celui des référés dont l'action, comme on le sait, ne se justifie que par l'urgence. C'est, d'ailleurs, le deuxième argument invoqué dans le jugement *Laraki.*

En effet, sur ce second point, le juge de Fès a voulu, comme par acquit de conscience, se conformer au contenu du titre IV du code de procédure civile et surtout à l'élément de l'urgence constituant la condition *sine qua non* de toute procédure de référé à laquelle il est fait expressément référence à l'article 149 du même code. A la lecture de cet article, on relève que le législateur, par l'emploi du groupe de mots « *et toujours en*

[9] A ce propos, voir l'étude du professeur P. Delvolvé, « L'exécution des décisions de justice contre « l'administration », E.D.C.E. 1983-1984, p. 111 et suiv.

[10] Il faut partir du principe que, en matière de recours pour excès de pouvoir, le juge ne peut adresser d'injonction à l'administration ; il se contente soit d'annuler la décision administrative, soit de rejeter le recours. Sur la question, J. Rivero, « Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire de l'administration », Mélanges J. Dabin, 1963, p. 827.

*vertu de l'urgence* » ([11]), a assujetti la compétence du président du Tribunal à une condition absolument nécessaire au fondement et à la justification de son ordonnance. Dans le cas d'espèce, l'urgence découlait du fait que les préjudices résultant de la fermeture illégale du local du requérant avaient un caractère irréparable. Car, il est évident qu'une société d'import-export ne peut avoir d'existence réelle que par des transactions commerciales et un échange permanent de courrier ; par conséquent, sa fermeture abusive constituait une entrave insurmontable aux effets difficilement réparables. C'est ce point précis qui a servi à la procédure de référé tendant à contrecarrer les difficultés d'exécution du jugement. En tout cas, on se doit de saluer le courage et l'opiniâtreté de ce requérant du quartier Saâda et l'audace de ce juge de Fès qui ont, l'un et l'autre, permis de rappeler que l'administration, en matière d'exécution des décisions de justice, est, dans certains cas, soumise aux mêmes règles que n'importe quel justiciable.

*

* *

Mais, et il convient de le souligner, dans certains cas seulement ! Car, à vrai dire, ces cas-là sont fort rares, voire inexistants.

Si, reprenant la présentation très sommaire adoptée pour la commodité de l'exposé tout au début de cette note, on essaie de voir de plus près quelles sont les situations qui permettent l'exécution d'un jugement par un huissier de justice sur ordre du juge lui-même, on peut se rendre compte que cette procédure ne saurait être d'un usage très fréquent.

Autant il serait tout à fait inutile de remarquer qu'en cas d'exécution impossible, ni l'astreinte ni l'exécution d'office ne peuvent produire de résultats, autant il apparaît à peine nécessaire de relever que lorsque l'exécution du jugement dépend de la seule volonté de l'administration, il ne peut être recouru qu'à l'astreinte et rien d'autre que l'astreinte. Ceci nous semble s'imposer du fait même des parties en présence.

L'exécution d'office ou, si l'on veut, pour demeurer en conformité avec les termes du jugement, l'exécution par un huissier de justice ne peut se faire que si l'administration n'oppose pas un refus par son occupation des lieux. Il est difficile d'imaginer un huissier employer la force contre l'administration. A supposer qu'il veuille le faire, à quelle autorité pourrait-il faire appel ? A la police ? Aux forces auxiliaires ? Aux forces armées royales ? Tout ce qu'il peut espérer, c'est qu'au moment de l'exécution, il ne s'oppose à aucune résistance, et qu'il n'ait à procéder qu'à une réouverture du local par l'enlèvement matériel des scellés (leur levée ayant eu lieu par décision du juge) apposés par l'administration lors de la décision de sa fermeture devenue illégale. Par conséquent, sur ce plan, il serait absolument hypothétique d'affirmer que l'exécution d'office puisse avoir lieu, tout comme il serait déraisonnable de penser que l'astreinte contre l'administration puisse s'avérer d'une entière efficacité.

[11] Il est à préciser que dans l'article 150 du code de procédure civile, il est énoncé que le juge peut statuer même les dimanches et jours fériés, ce qui donne, s'il en était besoin, une valeur supplémentaire à l'idée d'urgence.

*

*  *

Cependant, peut-on dire que dans le cas d'espèce, il était nécessaire de recourir au juge des référés pour procéder à la réouverture d'un local dont la décision de fermeture a été annulée ?

A vrai dire, nous avons peine à le croire. Car l'annulation qui avait été prononcée en faveur du requérant appartient à la catégorie de celles qui atteignent leur plein effet sans nécessiter aucune mesure consécutive ([12]). Autrement dit, l'annulation en elle-même suffisait à restituer son droit au requérant ; ce qui, au reste, se défend aisément et simplement.

Si l'on suppose qu'au moment de l'ouverture initiale de son local, l'intéressé disposait d'une autorisation accordée par l'administration que celle-ci, pour une raison jugée illégale, lui a retirée, on ne voit pas pourquoi on ne pourrait pas considérer que l'annulation ayant annihilé la décision de fermeture, c'est de nouveau l'autorisation qui devient génératrice de droit. Au plan juridique, l'annulation de la décision de fermeture fait revivre celle de l'ouverture qui était en vigueur avant l'édiction de l'acte annulé. Au plan pratique, l'obligation de l'administration consistait, donc, dans l'application de la réglementation « ressuscitée » par l'annulation. Autrement dit, pour l'administration, il s'agissait moins d'exécuter une décision de justice que de se conformer à une autorisation expresse ou tacite qu'elle avait accordée et qu'une décision de justice, avait, précisément, rétablie par l'annulation d'un acte dont les termes avaient effacé les effets du premier.

De ce fait, à partir du moment qu'il s'agissait d'une fermeture symbolisée par l'apposition de scellés sur la base d'une décision qui fut annulée, pourquoi ne pas considérer que ces scellés-là étaient devenus sans aucun fondement juridique et qu'ils n'avaient, désormais, pas plus de valeur que la cire dont ils étaient constitués ? En toute simplicité, l'intéressé, fort du jugement d'annulation prononcé en sa faveur, contre lequel l'administration n'a pas fait appel, pouvait lui-même procéder à la réouverture de son local sans avoir à s'adresser au juge des référés. Le jugement d'annulation à lui seul était suffisant pour lui faire recouvrer ses droits.

Ajoutons, en guise de conclusion, que l'on ne perdra pas de vue que craignant d'être en porte-à-faux, le requérant a préféré recourir de nouveau au juge administratif pour lui restituer ses droits alors que celui-ci l'avait déjà fait en déclarant l'illégalité de la décision de fermeture. Ignorance ou prudence, c'est une autre question. En tout cas, le jugement *Laraki* nous aura offert l'occasion de remarquer avec satisfaction que le juge administratif, sans doute plus indigné que nous, a fait preuve d'ingéniosité et de courage pour montrer à une administration rebelle au droit qu'il disposait de plus d'une corde à

[12] A ce sujet, voir l'étude du professeur P. Delvolvé, *loc. cit.* p. 117.

son arc pour la soumettre au respect de l’autorité de la chose jugée, condition essentielle de l’Etat de droit.