

## **L'évolution du recours pour excès de pouvoir au Maroc (\*)**

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

Au Maroc, le recours pour excès de pouvoir a connu une évolution que l'on peut présenter en trois étapes.

Dès 1913, avec l'institution du protectorat, le législateur a mis en place un système d'organisation judiciaire où seul le recours en indemnités était possible. Le recours pour excès de pouvoir était exclu <sup>(1)</sup> et ce n'est qu'en 1928 <sup>(2)</sup> qu'il fut ouvert à titre dérogatoire aux fonctionnaires en ce qui concernait l'application de leur statut, mais devant le Conseil d'Etat français. Durant toute la période du protectorat, ce mode de contrôle n'existait pas. Ceci était parfaitement compréhensible. L'administration de l'époque avait besoin d'avoir les coudées franches et de ne point être troublée par des juges plus soucieux de l'application des textes que de la création d'un climat favorable à la mise en place de structures nouvelles qu'impliquait la politique de l'époque.

En 1957, deux années après le recouvrement de l'indépendance, fut créée une Cour suprême <sup>(3)</sup> dont la Chambre administrative était compétente en matière de recours en annulation pour excès de pouvoir. C'est à elle seule que revenait cette compétence. Elle était compétente en premier et dernier ressort.

En 1994, sont entrés en fonction les tribunaux administratifs qui sont devenus territorialement compétents pour connaître, entre autres, des recours en annulation pour excès de pouvoir. Leurs jugements sont susceptibles d'appel devant la Cour suprême.

Tout récemment, voici à peine quelques semaines, le 14 septembre dernier, ont été mises en place des cours d'appel administratives <sup>(4)</sup>. Désormais, tous les jugements des

---

\* Communication présentée au colloque « La réception des modèles européens de justice administrative dans les pays du Maghreb » organisé les 4, 5 et 6 novembre 2006 à Sousse, Tunisie. REMALD n° 74, 2007, p. 9 et suiv.

<sup>1</sup> Le troisième alinéa de l'article 8 du dahir du 12 août 1913 relatif à l'organisation judiciaire du protectorat français du Maroc énonçait : « ...Il est également interdit aux juridictions de connaître de toutes demandes tendant à faire annuler un acte d'une administration publique, sauf le droit pour la partie intéressée de poursuivre par la voie gracieuse la réformation de l'acte qui lui fait grief ».

<sup>2</sup> Dahir du 1<sup>er</sup> septembre 1928 modifiant le dahir du 12 août 1913 relatif à l'organisation judiciaire du protectorat français du Maroc et décret du 23 novembre 1928 attribuant au Conseil d'Etat français statuant au contentieux la connaissance des recours pour excès de pouvoir formés par des fonctionnaires du protectorat au Maroc contre les actes des diverses autorités relatifs à l'application du statut de ces fonctionnaires.

<sup>3</sup> Dahir du 27 septembre 1957 relatif à la Cour suprême, B.O. n° 2347 du 18 octobre 1957, p. 1367.

<sup>4</sup> 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). Voir notre article, Réflexions sur la loi instituant les Cours d'appel administratives, Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, REMALD, n° 68, 2006, p. 7 et suiv.

tribunaux administratifs, y compris, naturellement, ceux portant sur les recours pour excès de pouvoir, sont susceptibles d'appel devant les cours nouvellement installées, et de cassation devant la Cour suprême.

Ainsi, en rendant compte très succinctement des changements intervenus quant au rapprochement de la justice du justiciable, on peut remarquer qu'il y a eu un net progrès par rapport au passé. Un progrès dont nous avons déjà fait état dans une étude sur « *Le contentieux administratif marocain: Dix années d'évolution* »<sup>(5)</sup>, et de laquelle, compte tenu de son actualité encore récente, nous reprendrons une grande partie des réflexions et observations relatives à l'évolution du recours pour excès de pouvoir.

Quantitatif et qualitatif, ce progrès concerne non seulement le nombre de recours au juge de l'excès de pouvoir qui a augmenté de manière remarquable par rapport au passé<sup>(6)</sup>, mais surtout le fait que le juge administratif a commencé à réaliser des avancées et des nouveautés que naguère l'on n'aurait jamais pu imaginer tant la timidité et la réserve qu'il affichait à l'égard de l'administration caractérisaient le plus clair de son comportement.

Nul ne saurait contester que la création des tribunaux administratifs a eu un effet psychologique<sup>(7)</sup> des plus salutaires sur une justice dans laquelle l'institution du recours pour excès de pouvoir était loin de constituer l'arme, comme disait Jèze, « *la plus efficace, la plus économique, la plus pratique qui existe au monde pour défendre les libertés* ». En un mot, pour le commun des gens, elle était inconnue !

Depuis 1957 à aujourd'hui, alors que l'institution vit encore les premières années de sa deuxième naissance, à son actif, on notera les avancées et les nouveautés.

Néanmoins, il est demeuré un passif que constituent certaines insuffisances et lacunes dues au système du contrôle juridictionnel lui-même, encore inachevé, mais dues aussi à des facteurs liés aux difficultés de son intégration dans le quotidien des relations entre l'administration et ses usagers.

---

<sup>5</sup> Communication au colloque « L'évolution contrastée du contentieux administratif », organisé à la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis les 5 et 6 mars 2004 ; publié, Tunis, 2006, p. 111 et suiv.

<sup>6</sup> M.A. Benabdallah, Réflexions sur quelques aspects de la justice administratives, R.M.D. n° 19, 1988, p. 218 et suiv.

<sup>7</sup> C'est en effet lors d'un discours royal du 8 mai 1990 qui avait eu pour thème la question des droits de l'homme, à partir de laquelle le souverain Hassan II avait décidé la mise en place du Conseil consultatif des droits de l'homme, que, dans la foulée, la création des tribunaux administratifs avait été annoncée. Le lien entre les deux institutions, loin d'être le fruit d'une simple coïncidence, avait une signification profonde et une valeur symbolique aux effets multiples sur l'évolution de la notion de justice administrative.

**- I -**

**L'actif : les avancées et les nouveautés**

Institué à l'image du modèle français tant du point de vue de la plus grande partie des conditions de recevabilité <sup>(8)</sup> que des cas d'ouverture <sup>(9)</sup>, le recours pour excès de pouvoir a vu le jour au Maroc sans emprunter la voie qu'il a suivi dans son pays d'origine. Mais il ne s'était pas bien intégré dans les mœurs de l'administration. Les recours étaient très peu nombreux, voire complètement absents dans certaines régions, et ce n'est qu'avec l'avènement des tribunaux administratifs en 1994 qu'ils sont devenus quelquefois abondants au niveau de certains tribunaux, notamment ceux de Rabat et Casablanca. Mais le plus important est que dans plusieurs décisions, on remarque une nouvelle politique jurisprudentielle du juge administratif qui se caractérise par une certaine témérité par rapport au passé.

**- § 1 -**

**Le nombre de recours**

Entre 1957 et 1994, seule la Cour suprême était compétente pour connaître en premier et dernier ressort du recours pour excès de pouvoir

A cet égard, si l'on se réfère aux chiffres, on se rend compte de la très grande faiblesse du nombre de recours pour excès de pouvoir. En trente-quatre ans, soit de 1957 à 1994, environ 1700 arrêts <sup>(10)</sup>. Pas plus d'une cinquantaine par an. Le nombre est si peu élevé que, si l'on excepte les trois volumes regroupant les arrêts rendus en matière administrative entre 1957 et 1965, jamais plus la Cour suprême n'a cru devoir le publier dans un document officiel <sup>(11)</sup>. Dans leur grande majorité, les recours émanaient de fonctionnaires des administrations centrales contre leurs supérieurs hiérarchiques pour

---

<sup>8</sup> Toutes les conditions de recevabilité avaient été reprises à l'exception de celles relatives au recours administratif préalable, obligatoire jusqu'à la promulgation de la loi instituant les tribunaux administratifs qui en a fait une modalité facultative, ainsi qu'au ministère d'avocat qui est obligatoire. Voir les articles 13 et suivants du dahir du 27 septembre 1957 instituant la Cour suprême, B.O. n° 2347 du 18 octobre 1957, p. 1367. Ces dispositions ont été reprises par les articles 353 et suivants du code de procédure civile du 30 septembre 1974, B.O. n° 3230 bis du 30 septembre 1974, p. 1305, avec une modification concernant le délai de recours qui est devenu de soixante jours.

<sup>9</sup> Dès sa mise en place, et bien qu'aucun texte ne le lui imposait, la Cour suprême adopta tous les cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir tels qu'ils avaient pris corps en France depuis l'institution du Conseil d'Etat en 1807 jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle. Et ce n'est que bien plus tard, lors de la création des tribunaux administratifs que le législateur a défini le recours pour excès de pouvoir par l'incompétence, le vice de forme, le détournement de pouvoir, le défaut de motif et la violation de la loi (article 20 de la loi n° 41-90 instituant les tribunaux administratifs, B.O. n° 4227 du 3 novembre 1993).

<sup>10</sup> Dans sa thèse, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, thèse, Paris II, 1982, M. N'gassi Saqout rapporte, p. 22, qu'en vingt ans, certaines provinces n'ont connu qu'un recours chacune : Azilal, Benslimane, Chaouen, El Kelaâ, Khénifra, Taounat, Tiznit. D'autres, aucun : Figuig, Tantan et Tata.

<sup>11</sup> De ce faible nombre de recours, on a pu faire une interprétation des plus discutables, qui prête à sourire. Ainsi, dans une allocution prononcée à l'occasion de l'audience solennelle d'ouverture de l'année judiciaire 1969-1970, le procureur général de la Cour suprême avait estimé que *le peu de recours contre l'administration prouvait que celle-ci était dans la bonne voie !*

raisons de mutation, de mise à la retraite ou encore pour des raisons en relation avec le domaine disciplinaire. En tout cas, les recours se ressemblaient tous et, dans plusieurs espèces, les juges de la Cour suprême statuaient en reproduisant pratiquement les mêmes considérants que ceux qu'ils avaient utilisés dans les affaires similaires. La voie de la créativité et de l'innovation ne leur était pas bien ouverte.

Avec l'institution des tribunaux administratifs, désormais compétents en matière de recours pour excès de pouvoir <sup>(12)</sup>, les données ont totalement changé. Malgré leur emplacement uniquement dans sept villes choisies sur la base du découpage du Royaume en régions économiques <sup>(13)</sup>, l'engouement des requérants s'est vite exprimé. Recours pour excès de pouvoir beaucoup plus nombreux émanant de différentes catégories d'administrés, fonctionnaires, entrepreneurs, étudiants, artisans, simples citoyens.

D'après les statistiques de la direction civile du ministère de la Justice, le nombre des affaires, tous domaines compris et où le recours pour excès de pouvoir représente environ 10%, soumises aux sept tribunaux administratifs a plus que décuplé en l'espace de deux ans <sup>(14)</sup>

Pour l'ensemble des tribunaux administratifs, en 2004, le nombre de recours pour excès de pouvoir a atteint 1019, pour arriver, en fin de 2005 à 1322.

On a dit qu'en trente-quatre ans, le nombre de recours pour excès de pouvoir a été de quelque 1700, pour comparaison retenons qu'en douze ans, soit entre 1994 à 2006, à lui seul le Tribunal administratif de Rabat a enregistré de 4039 !

Au plan des chiffres, on conviendra que le citoyen a pu relativement se défaire de ce mal qui le hantait et le paralysait en lui interdisant de se pourvoir en justice contre le pouvoir de l'administration <sup>(15)</sup>. D'environ 1700 en trente-quatre ans à 1322 en une seule année, le progrès est remarquable !

---

<sup>12</sup> En application de l'article 9 de la loi instituant les tribunaux administratifs, sont demeurés de la compétence de la Cour suprême statuant en premier et dernier ressort les recours contre les actes réglementaires et individuels du Premier ministre et les recours contre les décisions des autorités administratives dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort territorial d'un tribunal administratif.

<sup>13</sup> Rabat, Casablanca, Fès, Meknès, Marrakech, Agadir et Oujda.

<sup>14</sup> 910 affaires jugées en 1994 ; 7 836 en 1995 ; 9 444 en 1996 ; 11 899 pour la seule année 1997 et 9 338 en 1998. L'année 1999 a établi un record de 19 617 affaires jugées. Puis, en l'an 2000, le chiffre a décliné de plus de la moitié pour être de 8 577 pour stagner aux alentours de 9 et 12 000 en 2001 et 2002 et remonter en 2003 à plus de 16 000 affaires jugées.

<sup>15</sup> Surtout si on les compare au faible nombre de recours que recevait la Cour suprême. On n'a certes pas manqué d'attribuer cela à des causes d'ordre sociologique, à certaines structures mentales plus portées sur la négociation que sur l'affrontement de l'autorité par le biais du juge. Le résultat était que l'administration « *échappait de fait, très largement, au contrôle et à la censure du juge* » (M. Rousset, La justice administrative marocaine. Propos sur une greffe réussie, Mélanges en l'honneur de L. Dubois, 2002, p. 137). Mais on ne perdra pas de vue que l'éloignement de la Cour suprême n'était pas sans écarter de nombreux administrés qui préféraient régler leurs différends avec l'administration autrement que par le recours au juge. Preuve en est que sitôt les tribunaux administratifs en place, le tableau a commencé à changer.

C'était d'autant plus réconfortant que d'une manière générale, les juges des différents tribunaux administratifs se sont démarqués par rapport à la jurisprudence de la Cour suprême en se montrant moins timides et moins réservés à l'égard de l'administration.

- § 2 -

### **Les percées jurisprudentielles**

Clairement apparente, cette démarcation s'est affirmée dans plusieurs directions. Les juges ont inauguré une nouvelle manière d'appréciation de l'action administrative et des relations de l'administration avec ses usagers. Ils ont été d'autant plus à l'aise pour le faire que très souvent, dans plusieurs de leurs jugements, ils ne manquaient pas de se référer, en les citant, à des passages du discours royal qui fut à la base de la création des tribunaux administratifs <sup>(16)</sup>, à la nécessité de la défense des droits et des libertés et même au droit comparé, très souvent la jurisprudence française et égyptienne. Ceci peut apparaître à travers des cas dans le domaine clé du contrôle juridictionnel de l'administration, celui de son pouvoir discrétionnaire.

Pendant bien longtemps, la Cour suprême avait considéré qu'en matière disciplinaire, elle ne devait en aucune façon contrôler le degré de proportionnalité de la sanction à la faute commise par le fonctionnaire <sup>(17)</sup>. A ce sujet, la Cour suprême se contentait du contrôle minimum tout comme le faisait le Conseil d'Etat français dans sa jurisprudence antérieure à l'arrêt *Lebon* <sup>(18)</sup>. Cette attitude octroyait naturellement à l'administration une trop large liberté en lui permettant de prononcer la plus lourde des sanctions pour une faute tout à fait légère. C'est ce qui arriva à plusieurs reprises sous les yeux d'un juge qui se contentait de remarquer en déclarant que le choix de la sanction relevait de l'appréciation discrétionnaire de l'administration <sup>(19)</sup>.

Une position identique était courante en matière de mutation des fonctionnaires où le même juge remarquait que l'appréciation de la notion d'intérêt du service relevait du pouvoir discrétionnaire de l'administration et échappait à tout contrôle juridictionnel <sup>(20)</sup>

---

<sup>16</sup> Très souvent, on relevait cette phrase « *Si nous voulons réellement construire l'Etat de droit, il est de notre devoir de prendre en considération les droits des citoyens vis-à-vis de l'autorité, de l'administration et de l'Etat* ».

<sup>17</sup> Ainsi, pouvait-on lire dans certains arrêts de la Cour suprême, notamment celui du 22 novembre 1986, *M. B.* « *Mais attendu que l'adéquation de la sanction au fait sanctionné est un point qui relève du pouvoir d'appréciation de l'administration et échappe au contrôle de la Cour suprême* » !

<sup>18</sup> C.E. 9 juin 1978, *Lebon*, Leb. p. 245.

<sup>19</sup> C.S.A., 26 mai 1962, *Eddange*, R. p. 87 - C.S.A., 15 juillet 1963, *Mohamed Tadili*, R.A.C.A.M. 1964 p. 204 ; C.S.A., 21 novembre 1969, *Belhoucine*, cité par M.R. Elmoussadeq, Le régime disciplinaire de la fonction publique marocaine, mémoire cycle supérieur E.N.A.P. 1982 p. 100 - C.S.A., 6 juin 1975, *Hadraoui*, *idem* - C.S.A., 18 mars 1977, *Mustapha Rachidi* « *Jurisprudence de la Cour suprême* » n° 25 p. 33, note A. Assim (en langue arabe). Dans l'arrêt C.S.A., 6 juin 1975, *Hadraoui*, on peut lire: « *l'autorité disciplinaire dispose d'un pouvoir absolu pour apprécier le degré de gravité de la sanction à prendre à l'encontre du requérant, sans contrôle possible de la Cour suprême* ». Même raisonnement dans C.S.A. 22 novembre 1986, *Ahmed B.*, R.M.D. n° 16, 1988, p. 36. Sur l'ensemble de la question, voir notre note, L'adéquation de la sanction à la faute commise par le fonctionnaire, R.M.D. n° 16, 1988, p. 26.

<sup>20</sup> C.S.A., 18 mai 1984, *El Amari*, R.M.D. n° 5, 1986, p. 261. Dans cet arrêt on peut lire : « *Attendu que*

tant que le détournement de pouvoir n'était pas établi <sup>(21)</sup>. Ce qui n'était pas facile à démontrer <sup>(22)</sup>.

Dans ces deux domaines, les tribunaux administratifs, sitôt mis en place, ont, pour ainsi dire, sauté sur les premières occasions pour fléchir une jurisprudence qui concordait fort mal avec l'univers de l'Etat de droit dans lequel ils ont affecté de se mouvoir.

En matière disciplinaire, le Tribunal administratif de Rabat fut le premier à entrouvrir la porte par un jugement de rejet <sup>(23)</sup> en faisant intervenir la notion « *excès d'appréciation* » <sup>(24)</sup>; puis il réitéra son opinion <sup>(25)</sup> pour que la balle tombe finalement dans le camp de la Cour suprême qui, à la grande surprise de tous, abandonna son attitude d'antan <sup>(26)</sup> pour approuver la nouvelle orientation.

En matière de mutation des fonctionnaires, le même tribunal, contrairement à ce que faisait la Cour suprême, décida de ne plus livrer le fonctionnaire pieds et poings liés au

---

*l'arrêté de mutation pris par le ministre des postes et télécommunications entre dans le cadre du pouvoir d'appréciation dévolu à l'administration; que le demandeur n'a pas apporté la preuve que l'administration a commis un excès en usant de son pouvoir ».*

<sup>21</sup> C.S.A., 10 juillet 1986, *Belkhor*, R.M.D. n° 12, 1987, p. 119. Dans l'arrêt, il est précisé : « *Si les décisions relatives aux mutations des fonctionnaires relèvent du pouvoir d'appréciation de l'administration, l'usage de ce pouvoir ne doit pas être dévié de telle sorte qu'il interdise au fonctionnaire l'exercice de ses droits légitimes. Lorsqu'il apparaît qu'une décision de mutation prise par l'administration ne peut pas être dissociée des reproches de négligence, d'incompétence et de mauvaise gestion faits à l'intéressé, mais que ces reproches sont en contradiction avec les éléments objectifs du dossier, cette décision revêt alors un caractère disciplinaire sans que pour autant celui qui en est l'objet ait bénéficié des garanties prévues par la loi en cette matière, ce qui l'entache d'un excès de pouvoirs ».*

<sup>22</sup> M.A. Benabdallah, La preuve du détournement de pouvoir dans la décision de mutation du fonctionnaire, R.M.D., n° 12, 1987, p. 124.

<sup>23</sup> T.A., Rabat, 9 novembre 1995, *Boullil*, Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, REMALD, n° 12, p. 85, note Benabdallah. Le juge a considéré : « *En l'espèce, la décision dont l'annulation est demandée n'est entachée d'aucun excès étant donné que la faute retenue contre le requérant est incompatible avec sa fonction d'éducateur des délinquants et leur retour au droit chemin, et non la participation à favoriser leur délinquance ».*

<sup>24</sup> Le juge employa la notion « *excès d'appréciation* » et non la notion « *d'erreur manifeste d'appréciation* » qu'il utilisera plus tard dans un autre domaine. Ce sont, pensons-nous, des facteurs tenant à la langue qui ont dû commander cette inspiration. Cela semble d'autant évident que la notion d'excès ou d'exagération dans l'appréciation est apparue dans la jurisprudence égyptienne dès 1951 pour concerner le régime disciplinaire avant d'être étendue à d'autres domaines, alors que le juge français n'a appliqué la notion d'erreur manifeste qu'en 1953 (CE 13 novembre 1953, *Denizet*, Leb., p. 489. Voir B. Kornprobst, *L'erreur manifeste*, Dalloz. 1965. ch., p. 121) et elle ne fut utilisée en matière de sanction disciplinaire qu'en 1975 (T.A. Lyon. 10 avril 1975, *Dutrieux*, Leb., p. 704). On comprend donc aisément pourquoi le juge marocain parle d'excès d'appréciation et non d'erreur manifeste d'appréciation, mais il s'agit de la même chose, du fait que les deux mènent au même résultat.

<sup>25</sup> T.A., Rabat, 9 novembre 1995, *Ajdah*, « *Le fait pour un agent de police de faillir à sa mission qui exige de lui de veiller autant que possible sur la sécurité des citoyens justifie la décision de révocation prise à son encontre* », REMALD, n° 20-21, 1997, voir partie en langue arabe, p. 106, note Antari.

<sup>26</sup> C.S.A., 13 février 1997, *Ajdah*, REMALD, n°22, 1998, p. 112, note Benabdallah. Dans cet arrêt, la Cour suprême décida : « *Considérant (...) que la faute commise par le requérant (...) est une faute grave justifiant la sanction prise à son encontre (...), que c'est à bon droit que l'administration soutient que la sanction de révocation était justifiée par les fautes graves commises par l'appelant, et que la proportionnalité existe entre les faits reprochés au requérant et la sanction prise contre lui ».*

bon plaisir, sinon à l'arbitraire, de l'administration en estimant à bon droit qu'il fallait contrôler l'opportunité de la mutation du fonctionnaire dans l'intérêt du service <sup>(27)</sup>.

Les jugements qui vont dans le sens de l'assouplissement de la jurisprudence ancienne sont très nombreux <sup>(28)</sup>, ils concernent plusieurs domaines et il serait aussi fastidieux qu'inutile de les citer tous. Ils s'insèrent dans une nouvelle vision de la justice administrative favorisée par un climat encourageant pour les tribunaux administratifs. Néanmoins, même si l'actif n'est pas négligeable, il ne doit pas nous dissimuler le passif que constituent quelques insuffisances et lacunes du tableau.

**- II -**

**Le passif : les insuffisances et les lacunes**

Le contenu de l'évolution d'une jurisprudence ne peut être réellement prometteur que s'il est le fait de juges spécialisés et suivi d'effet par les justiciables ; dans notre cas, par l'administration. En principe, si les messages du juge bien imprégné des besoins de l'action administrative sont bien reçus et ses enseignements bien compris, les illégalités qui ont dû entraîner l'annulation d'un acte ne doivent plus se reproduire.

Sur ce plan, non seulement il apparaît nécessaire d'avoir au sein des tribunaux administratifs des juges bien formés en matière de droit administratif, mais il faudrait faire en sorte que l'administration se soumette plus volontiers aux jugements qui la concernent vu que dans ce sens elle ne semble pas souvent en tirer les enseignements qu'il faut, d'où certains aspects de son indifférence à la jurisprudence. Qui plus est, quelquefois aussi, ce n'est qu'en fonction de son bon vouloir qu'elle consent à s'exécuter, car rien ne l'y oblige !

**- § 1 -**

**La formation des juges**

En application du système actuellement en vigueur, tous les magistrats suivent la filière d'une même formation au terme de laquelle ils sont affectés auprès d'une juridiction qui peut être un tribunal de premier instance, administratif, commercial ou autre. De la sorte, leur promotion ne peut pratiquement jamais se réaliser dans le même domaine ; et,

---

<sup>27</sup> T.A., Rabat, 19 mars 1998, *Dahani*, REMALD n° 24, 1998, p. 145, note Benabdallah. Dans ce jugement, on peut lire : « *Attendu que même si le besoin prétendu est vrai, il était dans la possibilité de l'administration de nommer un employé d'un établissement qui relève d'elle, proche de la région souffrant du besoin, d'autant plus que la requérante est mariée, mère d'enfants, chargée de leur éducation, sauf si le poste à pourvoir requiert une compétence exceptionnelle qui n'est possédée que par la requérante à l'exclusion de toute autre personne, ce qui n'a pas été prouvé par l'administration...* »

<sup>28</sup> Ils concernent le sursis à exécution, C.S.A., 30 juillet 1998, *Agent judiciaire c/ Zahra Mouhtaraf*, REMALD, n° 37, 2001, p. 167, note Benabdallah ; le problème de l'inexécution des décisions de justice par l'administration, T.A., Meknès, 3 avril 1998, *Attaoui* ; T.A. Meknès, 23 juin 1998, *Ismaili Alaoui*, REMALD n° 27, 1999, p. 116 et 117, note Benabdallah ; la protection des droits des associations lors de leur constitution, T.A., Marrakech, 19 mai 1999, *Président et membres de la commission préparatoire de l'association marocaine des retraités de la région de Tensift*, REMALD, n° 30, 2000, p. 93, note Benabdallah... etc.

au cours de leur carrière, ils auront été confrontés à diverses matières de droit sans avoir eu l'occasion d'en approfondir aucune.

Certains présidents et juges de tribunaux administratifs ont bénéficié de promotion sous forme de nomination à des postes de responsabilité dans l'administration centrale ; ce qui les a complètement éloignés de leurs dossiers et du chemin qu'ils avaient entamé. D'autres 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. De juges, plongés dans la matière administrative et en pleine connaissance de ses arcanes et ses rouages les plus pointus, ils sont devenus des magistrats connaissant certes beaucoup de domaines, mais qui ne peuvent, par la force des choses, ne bien connaître que les têtes de leurs innombrables chapitres.

Dans plusieurs cas, cette situation donne naturellement lieu à la production de magistrats qui auront touché à tout avec, entre autres, la matière administrative qui constitue, comme n'importe quelle autre matière de droit, un univers où la spécialisation du juge doit être extrêmement précise et bien affinée <sup>(29)</sup>.

Pour le bien donc de la matière et le bien-être des justiciables et de l'administration, il conviendrait de réfléchir sérieusement à un système approprié de formation de magistrats spécialisés en droit administratif dont la vocation serait de faire carrière en ce domaine. Si, sous d'autres cieux, le droit administratif et la défense des droits et libertés des citoyens ont pu se développer et avoir le rayonnement qu'on leur sait, c'est que les auteurs des jugements et arrêts qui sont à leur base, sont des fins connaisseurs du droit administratif, rompus à la matière administrative grâce à la formation qu'ils ont accumulée tout au long de leur carrière et qui leur permet d'être respectueusement écoutés et suivis avec confiance. On ne peut jamais prétendre bien connaître une matière de droit seulement en l'étudiant ou en l'exerçant parmi tant d'autres sans entrer dans ses moindres détails pour en avoir une connaissance à la hauteur de la fonction que l'on doit assurer !

Ne serait-il pas temps d'opter pour un système de formation où le jeune magistrat, diplômé de la « filière contentieux administratif » de l'Institut supérieur de la magistrature <sup>(30)</sup>, 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, le maximum et le *nec plus ultra* de tout ce qu'il aura acquis le long de sa carrière ?

Sans cela, on aura beau mettre en place des juridictions administratives et les doter des compétences les plus étendues, mais, sans spécialisation dans la formation des magistrats, on demeurera constamment dans l'à peu près et l'incertitude qui, tous deux, ne sont pas sans favoriser l'indifférence de l'administration à la jurisprudence.

- § 2 -

---

<sup>29</sup> Maintenant, alors que des cours d'appel administratives ont été mises en place, on peut certainement espérer avoir des juges administratifs de carrière.

<sup>30</sup> 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.



## **L'indifférence de l'administration à la jurisprudence**

Sans doute, est-il des domaines où la difficulté est grande de savoir si l'administration se situe ou non en dehors du droit, et ce sont ces domaines-là qui normalement devraient donner lieu à contentieux et à un examen devant le juge. Par contre, il en est d'autres où l'illégalité est si évidente, si flagrante, qu'un connaisseur des règles les plus rudimentaires qui régissent l'administration et son action peut parfaitement relever que l'administration est tout à fait éloignée de la règle juridique. Et il s'agit d'irrégularités qui même si elles donnent lieu à contentieux, se répètent et se multiplient comme si l'administration ignorait que les juges les avaient sanctionnées. Nous ne croyons pas pouvoir avancer avec certitude des statistiques ou même des chiffres relatifs à telle ou telle situation, mais nous pensons qu'à partir de quelques exemples on peut avancer que l'administration ne tire pas toujours les enseignements qui s'imposent des annulations qui sont prononcées à son égard <sup>(31)</sup>.

Un regard sur l'ensemble des jugements rendus permet de constater que la plupart des recours portent sur des cas presque semblables où l'illégalité n'a pas vraiment besoin d'un juge pour être constatée. Il ne s'agit pas de cas où l'administration a dû faire du texte une interprétation à la limite de la légalité, mais de cas où l'illégalité saute aux yeux pour peu que l'on sache lire et écrire ! Un exemple d'actualité conforte cette idée.

Plus d'une fois, le juge de l'excès de pouvoir a annulé le refus de l'autorité administrative locale de délivrer le récépissé du dépôt de la déclaration préalable de la constitution d'association <sup>(32)</sup>, mais malgré cette jurisprudence qui ne saurait être ignorée ou méconnue, l'administration persiste dans son attitude en ne délivrant le récépissé qu'après enquête, ou en ne le délivrant pas du tout, alors que la loi sur les associations est claire à cet égard. Il ne revient pas à l'administration de refuser de délivrer le récépissé en question, mais il lui revient de demander au juge compétent de prononcer la dissolution de l'association dont elle estime l'activité illégale ou contraire à l'ordre public. Ignorance ou méconnaissance du droit ; méprise ou mépris : le résultat est le même !

On peut sans aucun doute, pour trouver quelque excuse à l'administration, attribuer ce manque de respect, si l'on ose dire, vis-à-vis des enseignements de la jurisprudence, à l'absence d'une publication systématique des jugements des différents tribunaux administratifs. Depuis l'institution de ces tribunaux en effet, il n'existe aucun recueil, du

---

<sup>31</sup> En matière de retrait abusif du permis de conduire, T.A., Rabat, 6 mai 1997, *Benameur*, REMALD n° 25, 1998, p. 144, note Benabdallah ; l'exemple du récépissé attestant le dépôt de la déclaration de constitution d'une association, T.A., Oujda, 29 mai 1996, *Amara* et T.A., Agadir, 18 juin 1998, *Association Zaouiat Aït Rakhae*, REMALD n° 26, 1999, p. 90 ; en matière d'inscription au diplôme d'études supérieures approfondies, T.A., Rabat, 30 juin 1999, *Daouda et autres*, REMALD n° 30, 2000, p. 86. Il s'agit ici de domaines où le juge avait prononcé des annulations en désavouant l'administration, mais malgré cela celle-ci n'avait pas moins continué à en faire à sa tête dans la plupart des cas qui se présentaient à elle, comme si aucune annulation n'avait été prononcée.

<sup>32</sup> T.A., Oujda, 29 mai 1996, *Amara* ; T.A., Agadir, 18 juin 1998, *Association Zaouiat Aït Rakhae*, cette *Revue*, n° 26, 1999, p. 90 ; T.A., Marrakech, 19 mai 1999, *Président et membres de la commission préparatoire de l'association marocaine des retraités de la région de Tensift*, cette *Revue* n° 30, 2000, p. 93, note Benabdallah.

moins publié, ou à la portée de tous, qui rassemble leurs jugements ; et, d'évidence, la méconnaissance de la réalité jurisprudentielle par l'administration n'aide guère à lui permettre de s'approcher de la légalité. Pas plus d'ailleurs qu'il n'existe de recueils régulièrement édités qui rassemblent les arrêts de la Cour suprême. Ce n'est que dans quelques revues spécialisées que, de temps à autre, on retrouve des jugements ou des arrêts qui ne sont publiés que grâce à des efforts personnels et non point à une quelconque entreprise initiée par ceux-là même qui ont intérêt à faire connaître leur jurisprudence.

De cette lacune, très souvent, il résulte que des annulations sont prononcées contre des actes, et la même année, sinon le même mois, l'administration commet la même irrégularité sans savoir qu'un acte similaire au sien venait d'être annulé.

Sur ce plan, il est de plus en plus impérieux, tant il est vrai qu'une décision jurisprudentielle n'a de valeur que si elle est connue, que l'on songe à combler cette lacune qui tant qu'elle persiste constituera un obstacle d'autant plus important que facile à surmonter.

On peut la combler, nous semble-t-il, en insistant sur la culture du respect de la règle de droit par l'organisation, par exemple, de rencontres entre les magistrats et les agents des administrations pour leur faire part des nouvelles tendances de la jurisprudence. Avec les moyens actuels qu'offre l'Internet, chaque tribunal administratif devrait songer à mettre *on line* toute sa jurisprudence ancienne et récente ; et la Cour suprême gagnerait à donner l'exemple.

Plus important est, de surcroît, le problème de l'inexécution volontaire des décisions de justice par l'administration.

### - § 3 -

## **L'inexécution des décisions de justice**

Un regard sur les chiffres permet de remarquer que le phénomène n'est pas sans importance. D'après les statistiques officielles, en 2003, sur 7378 jugements concernant toutes les affaires jugées, par l'ensemble des tribunaux administratifs, les recours pour excès de pouvoir compris, seuls 5576 ont été exécutés et 1802 sont demeurés en souffrance.

Le problème n'est pas spécifique à un pays ou à un autre <sup>(33)</sup> ; preuve en est que partout ou presque on cherche à le résoudre ; mais on admettra qu'ici et là il sévit dans des proportions différentes. Pas plus d'ailleurs qu'il ne concerne pas uniquement le recours

---

<sup>33</sup> Déjà en 1911, le doyen Hauriou s'indignait désespérément contre le mauvais vouloir d'un maire qui s'obstinait à bafouer une décision du juge administratif, « *Dans ce duel entre le Conseil d'Etat, qui ne peut que censurer, et un magistrat municipal résolu à ne pas tenir compte de l'autorité de la chose jugée, le Conseil d'Etat est d'avance vaincu* », note sous C.E. 23 juillet 1909 et 2 juillet 1910, *Fabrègues*, S. 1911- III-121.

pour excès de pouvoir <sup>(34)</sup>. Au Maroc, il existe depuis fort longtemps ; et déjà vers les années soixante, la Cour suprême avait considéré que la méconnaissance par l'administration des jugements passés en force de chose jugée constituait une violation des lois fondamentales d'organisation et de procédure judiciaire <sup>(35)</sup>. Néanmoins, le problème a réapparu avec plus d'acuité avec les tribunaux administratifs dont certains se sont courageusement insurgés contre l'indifférence de l'administration aux décisions de justice et c'est de cette attitude qui n'a pas emporté l'adhésion de la Cour suprême que l'on se propose de faire état.

Dans une première étape, le juge administratif de Rabat, sur demande du requérant et en application de l'article 448 du code de procédure civile, condamna l'administration à une astreinte en précisant qu'il n'existait aucun texte juridique interdisant une telle condamnation lorsque l'administration oppose un refus d'exécuter un jugement prononcé à son encontre <sup>(36)</sup>. Mais malgré l'approbation du jugement par la Cour suprême intervenant en appel <sup>(37)</sup>, ses limites ne tardèrent pas à apparaître compte tenu du fait que le responsable de l'inexécution sachant que l'astreinte ne pèserait que sur l'administration et finalement sur le trésor public, c'est-à-dire le contribuable, continuait à ne manifester aucun enthousiasme à se conformer aux décisions de justice.

C'est ce qui, dans une seconde étape, persuada le Tribunal administratif de Meknès à prononcer l'astreinte non pas contre l'administration mais contre le fonctionnaire personnellement responsable de l'inexécution <sup>(38)</sup>. Cette orientation ne manqua pas d'emporter l'adhésion des commentateurs qui considérèrent que c'était uniquement de cette manière que l'on pouvait venir à bout d'une désobéissance intolérable dans un état de droit <sup>(39)</sup>. Néanmoins, la Cour suprême revint sur ses pas non seulement pour désapprouver les jugements de Meknès, mais pour se désavouer elle-même en considérant que le requérant victime d'une inexécution pouvait tout simplement intenter un recours en réparation <sup>(40)</sup>. Ceci finit par ramener tout le monde à la case de départ, ce qui suscita des commentaires tissés de réserve et de mécontentement <sup>(41)</sup>.

Tout récemment, le Tribunal administratif de Rabat a prononcé l'astreinte personnelle contre un président de conseil communal <sup>(42)</sup>. Reste à savoir si son jugement sera confirmé en appel, si celui-ci est interjeté, et, éventuellement, en cassation.

---

<sup>34</sup> M. Rousset et M.A. Benabdallah, La saisie des biens des collectivités et organismes publics pour inexécution des décisions de justice, note sous C.S.A., 7 novembre 2002, *O.N.C.F. c/ A.L. et Consorts*, REMALD n° 69, 2006, p. 73.

<sup>35</sup> C.S.A., 24 novembre 1967, *Aboukacem Alaoui*.

<sup>36</sup> T.A., Rabat, 6 mars 1997, *Héritiers El Achiri*, REMALD n° 20-21, 1997, p. 247, note Benabdallah.

<sup>37</sup> C.S.A., 27 septembre 1997, *Héritiers El Achiri*.

<sup>38</sup> T.A., Meknès, 3 avril 1998, *Attaoui* ; T.A. Meknès, 23 juin 1998, *Ismaili Alaoui*, REMALD n° 27, 1999, p. 116 et 117.

<sup>39</sup> 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 REMALD 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, REMALD n° 27, 1999, p. 111.

<sup>40</sup> C.S.A., 11 mars 1999, *Commune rurale de Tounfit c/ Mohamed Attaoui*, REMALD n° 31, 2000, p. 134.

<sup>41</sup> 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, REMALD, n° 31, 2000, p. 127 ; M. Antari, La censure de l'astreinte par la Chambre administrative ; serait-ce la fin d'un espoir ? REMALD n° 31, 2000, p. 137

<sup>42</sup> T.A., Rabat, 22 mars 2006, *Frikh Belhacen*, REMALD n° 69, 2006, p. 160.

Pour le moment, si l'on ne peut valablement affirmer que le problème concerne tous les jugements et arrêts, l'on ne saurait non plus dire qu'il est complètement résolu. On ne répétera jamais assez qu'une décision juridictionnelle d'annulation qui n'est pas suivie d'annulation dans les faits ne peut être qu'une partie de plaisir pour les juristes et non pour le justiciable concerné. Tant qu'il n'y aura pas une loi qui permette expressément aux juridictions de faire respecter les décisions de justice par l'administration au même titre que les juridictions civiles le font contre les justiciables ordinaires, le problème demeurera d'actualité. Il y a fort à penser que dans la lancée des multiples réformes actuellement en cours dans le domaine de l'amélioration des relations entre l'administration et ses usagers <sup>(43)</sup>, une loi finira par remettre les pendules à l'heure pour être au rendez-vous avec les impératifs de l'Etat de droit.

\*

\*      \*

En conclusion, il ne fait aucun doute que le recours pour excès de pouvoir a connu une mutation des plus positives. Le rapprochement du juge des justiciables s'est opéré d'une manière si apparente, pour ne pas dire spectaculaire, au regard de ce qui avait cours auparavant, et les avancées jurisprudentielles ont été des plus claires quand on les compare à ce qu'étaient les positions réservées du juge à l'égard de l'administration, qu'il serait injuste de ne pas considérer avec une note de satisfaction que beaucoup de progrès ont été enregistrés. Néanmoins, pour que l'institution du recours en annulation remplisse le rôle pour lequel elle existe, beaucoup de chemin reste à parcourir. Sans dénier aux juges des tribunaux administratifs l'effort qu'ils n'ont de cesse de déployer pour donner une âme à leurs jugements, on regrettera que la haute juridiction estime devoir freiner leurs élans. Pour cela l'intervention du législateur paraît plus que nécessaire si, évidemment, l'on ne perd pas de vue que l'effectivité d'une annulation réside moins dans le prononcé du jugement que dans sa transposition et sa concrétisation dans les faits. Il suffira que la responsabilité personnelle de l'agent responsable de l'inexécution soit engagée une fois, deux fois ou trois pour que l'on ait du mal à trouver le quatrième cas ! Ne dit-on pas que la peur du gendarme est le début de la sagesse ? En transposant, on peut tout aussi soutenir que la crainte de l'engagement de la responsabilité personnelle constituera la garantie de la soumission de l'administration aux décisions de justice !

Novembre 2006

---

<sup>43</sup> Dahir du 23 juillet 2002 portant promulgation de la loi relative à l'obligation de la motivation des décisions émanant des décisions administratives émanant des administrations publiques, des collectivités locales et des établissements publics, B.O. n° 5030 du 15 août 2002 ; Dahir du 9 décembre 2001 instituant l'institution de Diwan al Madhalim, B.O. n° 4966 du 3 janvier 2002, p. 3.