

Vers la fin de la théorie de la voie de fait ? (*)

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

1. Il ne serait pas inexact de dire que depuis la création des tribunaux administratifs et, corrélativement, l'institution d'un système de semi-dualité de juridictions, la voie de fait aura été avec la théorie des contrats qui jusque-là n'a pas encore attiré l'attention de la doctrine, une notion aux interprétations très divergentes.

L'arrêt *Ammouri*, récemment rendu par la Cour suprême vient mettre fin à une série d'hésitations et d'incertitudes qui ne sont pas sans constituer des complications tout à fait attendues ⁽¹⁾, découlant de manière naturelle de l'adoption quasi-intégrale d'un système étranger aux vertus sans doute indéniables mais aux défauts, également, absolument incontestables.

2. Héritage du protectorat, la voie de fait est de ces notions dont on ne peut plus raisonnablement se débarrasser sans que cela n'occasionne une sorte de vide dans un système à la trame fortement inspirée d'une logique étrangère devenue pour lui une partie d'un tout qui, abandonnée, le rendrait lacunaire et presque sans âme.

Qu'on le veuille ou pas, notre système juridictionnel a été bâti sur le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, issu d'une certaine interprétation de la séparation des pouvoirs et adopté dans la foulée des nombreux textes de 1913.

Le recouvrement de l'indépendance, appelant des réformes diverses sur plusieurs plans a renforcé certaines orientations tendant à l'imitation pure et simple du système juridictionnel français, d'une partie de sa jurisprudence et nécessairement de la logique qui l'anime. Si bien que lorsqu'on a voulu instituer des tribunaux administratifs dans notre pays, on n'a pas pu s'empêcher d'avoir sous les yeux les textes les instituant en France.

C'est dire alors que la voie de fait, fille incestueuse du juge français et de sa jurisprudence,

* REMALD n° 17, 1996, p. 17 et suiv.

¹ M. Rousset, *Du critère de la matière administrative au critère de la compétence des tribunaux administratifs*, RJPEM, 1991, n° 25-26 p. 101 ; M. A. Benabdallah, *Les tribunaux administratifs : à propos d'une loi en gestation*, RJPEM, 1990 p. 180 ; *Justice administrative et dualité de juridictions*, même revue 1993, p. 55

avec laquelle la Cour suprême marocaine a, pendant longtemps, composé de manière logique et convaincante, se présente chez nous comme une notion dont on ne peut se départir sans entacher l'ensemble du système d'hybridité.

3. L'arrêt qui nous retient constitue sur le plan jurisprudentiel une innovation aux conséquences extrêmement importantes. Se présentant comme une décision invitant à une lecture nouvelle de l'article 8 de la loi instituant les tribunaux administratifs, tranchant totalement avec la jurisprudence antérieure, il entraîne des conséquences juridiques sans doute louables au plan pratique, mais de nature à exclure la notion de voie de fait de la théorie générale de notre droit administratif et, paradoxalement, la réduire à un simple acte matériel engageant la responsabilité de l'administration.

A partir de son apport, il conviendrait d'apprécier ses conséquences.

- I -

L'apport de l'arrêt

4. Il eût été naïf de penser que la création de sept tribunaux pût se faire sans entraîner une série de divergences relatives à des questions se prêtant à des interprétations opposées. La voie de fait en présente un échantillon. C'est donc bien à propos que l'arrêt *Ammouri* a été rendu. Il donne le ton à une jurisprudence nécessitant une référence émanant d'une juridiction suprême dans la mesure où, rompant avec une jurisprudence antérieure et une position très récente, il inaugure une interprétation nouvelle, et peut-être définitive, de l'article 8 de la loi instituant les tribunaux administratifs.

- § 1 -

La rupture avec la jurisprudence antérieure

5. En 1957, la création de la Cour suprême n'eut pas pour résultat de bouleverser le système juridictionnel déjà en place. Elle n'a fait que le compléter et le rendre juridiquement autonome par rapport à celui duquel il relevait durant la période du protectorat. Or, c'est au cours de cette période qu'est apparue la notion de voie de fait ⁽²⁾ et continua à mûrir jusqu'à

² CA, Rabat, 7 février 1947, *Dame R.*, *RACAR*, T. XIII, p. 133; CA, Rabat, 25 mars 1949, *Messina*, *RMD*, 1950, p.71.

être consacrée, par la suite, par la Cour suprême dans son arrêt du 4 décembre 1958, *Consorts Félix* ⁽³⁾.

Dans cet arrêt, la haute juridiction avait tenu un raisonnement absolument en concordance avec la distinction entre la notion de *matière administrative* créée par le législateur de 1913 et celle de règles de droit privé ou de droit commun, posées par le même législateur pour régir les relations entre les particuliers, ou ceux -ci et l'administration, mais se situant en marge du droit administratif.

Il avait été soutenu que lorsque l'administration procédait à un « *acte manifestement insusceptible de se rattacher d'une manière quelconque à l'exercice des pouvoirs qu'elle détient* », elle perdait le bénéfice de l'application de la matière administrative pour devenir justiciable des règles du droit civil. En pratique, cette orientation n'impliquait aucun désagrément au requérant dans la mesure où un seul juge était compétent pour appliquer tant la matière administrative que la matière civile. Dans tous les cas de figure, la recherche du juge compétent ne s'imposait pas.

6. En 1994, l'entrée en fonction des tribunaux administratifs créa *de facto* une forme de dualité de juridictions, sans doute, non au sens plein, telle cas en France, mais de manière mitigée puisque du point de vue purement juridique, sont demeurés maintenus l'existence d'un corps unique de magistrature, l'application d'une seule procédure devant les tribunaux administratifs et les tribunaux ordinaires, sauf naturellement dispositions spéciales contraires et, surtout, le contrôle exclusif exercé par la Cour suprême en tant que juridiction supérieure. C'est la raison pour laquelle nous estimons plus approprié de parler de semi-dualité de juridictions.

Néanmoins, en pratique cela ne fut pas sans entraîner la totalité des déboires découlant du système de dualité de juridictions. Dans plusieurs jugements, les justiciables eurent à subir des déceptions où, après des mois de procédure, tendant à faire cesser la voie de fait, ils ont été tout simplement déboutés sur la base d'une incompétence du juge administratif.

Dans deux arrêts du 20 juillet 1995 ⁽⁴⁾, la Cour suprême eut l'occasion de trancher en apportant une solution que l'on crut définitive. Elle estima que l'article 8 de la loi 41-90 avait « *limité les compétences des tribunaux administratifs à la réparation des dommages que cause l'activité des personnes publiques, sans plus.. et que cet article ne mentionnait pas leur compétence pour faire cesser la voie de fait* ».

La Cour suprême avait alors procédé à une lecture littérale de l'article 8 qui, il est vrai, ne

³ CSA, 4 décembre 1958, *Consorts Félix*, R., p. 164.

⁴ M.A. Benabdallah, *La voie de fait et le droit. A propos de deux arrêts récents de la Cour suprême*, REMALD, 1996, n° 14-15, p. 45.

fonde pas la compétence du juge en matière de voie de fait, alors qu'elle aurait pu arriver à une solution contraire en se fondant sur l'article 19 de la même loi, sur lequel s'était appuyé le Tribunal administratif de Casablanca dans son jugement du 26 avril 1994, *Rachelle et Consorts*.

Ce n'est pas le lieu de s'étendre sur cette question qui déborde notre propos, mais nous retiendrons que le 20 juillet 1995, la haute juridiction avait confirmé la jurisprudence *Consorts Félix* non point sur la base de la distinction entre matière administrative et matière civile, mais sur celle d'une interprétation de l'article 8 de la loi 41-90 excluant selon elle la compétence du juge administratif en matière de voie de fait. Or, comme on peut avoir tout le loisir de le relever, c'est en prenant le contre-pied de la lecture faite pas plus tard que l'année dernière que la Cour suprême opte pour une nouvelle lecture du même article 8.

- § 2 -

L'interprétation nouvelle de l'article 8

7. Dans son arrêt *Ammouri*, la Cour suprême a mis un terme à toutes les incertitudes pouvant encore planer à propos de la voie de fait. Désormais, la compétence administrative coule de source. Il n'appartient plus au juge administratif de considérer que le législateur a entendu faire relever la voie de fait du juge ordinaire en énumérant les attributions qui lui reviennent, mais la voie de fait est devenue purement et simplement assimilée à un acte matériel de l'administration. Et, justement à cet égard, le raisonnement suivi par le juge de la Cour suprême est exactement le contraire de celui qui fut suivi dans les arrêts *Bisrou* et *Belkacem* rendus le 20 juillet de l'année dernière. Certes, il n'est pas interdit de changer d'avis mais il faut dire que dans le cas d'espèce, le changement est, pour le moins que l'on puisse dire, assez curieux et mérite qu'on s'y arrête.

8. Exactement comme dans les arrêts *Bisrou* et *Belkacem*, précités, où il s'agissait de deux jugements du Tribunal administratif d'Agadir, le même tribunal, dans l'affaire *Ammouri* qui nous retient, a décliné sa compétence. Il soutient que l'article 8 de la loi 41-90 a limité la compétence des tribunaux administratifs en réservant tout ce qui n'est pas énoncé dans son contenu à la juridiction ordinaire en tant que protectrice des droits et libertés et de la propriété des particuliers. Il ajoute que puisque l'occupation sans droit d'une propriété n'est pas un acte susceptible de recours pour excès de pouvoir, mais une voie de fait et que la compétence des tribunaux administratifs est limitée par l'article 8 en question à la réparation des préjudices résultant des actes et des activités des personnes de droit public, sa compétence doit être exclue.

Seulement si dans les arrêts *Bisrou* et *Belkacem*, la Cour suprême a confirmé la position du Tribunal administratif d'Agadir en soutenant clairement le raisonnement avancé par ce

même tribunal, dans l'arrêt *Ammouri*, elle fait volte-face en adoptant tout le contraire de l'attitude initialement suivie. Voyons cela!

9. « ... mais, considérant que si l'article 8 de la loi 41-90 instituant les tribunaux administratifs a fixé limitativement la compétence matérielle de ces tribunaux, ce qui nous importe précisément, c'est la compétence de statuer sur les recours en réparation des préjudices que causent les actes et les activités des personnes de droit public et que dans ces recours figurent les demandes en réparation des préjudices causés aux particuliers dus à la voie de fait exercée par l'administration sur leur terrain sans qu'elle ne dispose d'un appui justifiant son activité. Dans ce sens, la jurisprudence antérieure a conclu, que les demandes de cessation de voie de fait sont de la compétence des juridictions ordinaires qui sont les juridictions de droit commun, et c'est le sens suivi par le Tribunal administratif d'Agadir dont le jugement est attaqué. Cependant, il ne fait pas de doute que lorsque le tribunal administratif apprécie une demande en réparation des préjudices matériels aux actes et aux activités des personnes de droit public dans le domaine de la voie de fait, il est obligé de vérifier et de préciser l'existence des éléments de la, voie de fait ainsi que les justifications avancées par l'administration, et ce avant de fixer la réparation appropriée des préjudices causés par cette voie de fait. Comment peut-on alors parler de compétence du tribunal administratif pour statuer sur une demande en réparation fondée sur la voie de fait sans parler de sa compétence en ce qui concerne la cessation de la voie de fait ? .. »

On remarque donc que la Cour suprême a raisonné sur la base des arguments utilisés dans ses arrêts du 20 juillet de l'année dernière, mais en les employant autrement pour arriver à une conclusion diamétralement opposée à l'ancienne.

Elle a considéré que la voie de fait est un acte de l'administration comme le serait tout acte administratif se rattachant d'une manière ordinaire à l'exercice des pouvoirs qu'elle détient. La formule jadis employée dans l'espèce *Consorts Félix* pour désigner la voie de fait en tant qu'acte de l'administration *manifestement insusceptible de se rattacher d'une manière quelconque à l'exercice des pouvoirs qu'elle détient*, doit tout simplement être inversée!

Disons tout de suite, en anticipant sur ce qui va suivre, que si la position présentement adoptée a pour elle la simplicité et l'efficacité pour le justiciable - ce qui est loin d'être peu - elle n'invite pas moins à s'interroger sur l'existence même de la voie de fait, voire son utilité juridique. C'est dire que l'arrêt *Ammouri* n'est pas dépourvu de conséquences.

- II -

Les conséquences de l'arrêt

10. L'utilité d'un arrêt qui rompt avec une jurisprudence antérieure ne peut valablement se mesurer qu'au regard des conséquences de la solution qu'il apporte. Celle-ci, tout en étant efficace et simple sur le plan procédural ne doit pas fouler aux pieds les principes faisant partie d'un tout sur le plan théorique, même si du point de vue prioritaire la pratique doit primer le théorique. Car on ne doit pas perdre de vue que pour qu'une solution juridique soit défendable, elle doit nécessairement se caractériser par la cohérence. Non point que l'arrêt qui nous retient soit incohérent, car il est à saluer avec respect et même beaucoup de satisfaction dans la mesure où il simplifie la procédure au requérant victime d'une voie de fait, seulement il débouche, et ce n'est pas un tort, sur la négation de la voie de fait en tant que théorie ⁽⁵⁾ du droit administratif mais, malheureusement, pas en tant que pratique de l'administration. C'est cela qui dérange.

- § 1 -

La simplification de la procédure par la détermination du juge compétent

11. L'un des grands inconvénients qui grèvent le système de dualité ou même de semi-dualité de juridictions, est la recherche du juge compétent. Si le justiciable pouvait sans difficulté en matière de contrat, de responsabilité, de voie de fait s'adresser à la juridiction compétente sans que cela n'entraîne une série de vases juridiques, la dualité de juridictions serait pratiquement sans défaut. Ce n'est pas sans raison que l'on a pu écrire que la complexité des problèmes de compétence est la grande faiblesse du système juridique français ⁽⁶⁾.

Avec la création des tribunaux administratifs, on commençait à avoir un avant-goût des difficultés qui allaient naître par la suite. Le Tribunal administratif de Casablanca avait déclaré sa compétence ⁽⁷⁾, tandis que ceux de Rabat ⁽⁸⁾ et d'Agadir ⁽⁹⁾ avaient écarté la leur

⁵ Car après tout, il faut bien garder à l'esprit que la théorie de la voie de fait n'a aucune base législative; elle est purement jurisprudentielle, ce qui implique que le juge peut parfaitement la rayer de son langage juridique en l'assimilant, comme on le verra, à un acte ordinaire de l'administration.

⁶ J. Rivero, note sous CE 18 avril 1947, *Jarrigion*, S. 1948 -III - 34.

⁷ T.A., Casablanca 26 avril 1994, *Rachelle et Consorts*, note Rousset, in *L'administration marocaine, son droit et son juge*, 1995, p. 407

⁸ T.A., Rabat, 23 février 1995, *Bendaoui*, REMALD, 1995, n° 13, p. 89, note Benabdallah.

⁹ T.A., Agadir, 6 octobre 1994, *Beniaïch*, REMALD n° 10, p. 73.

en se fondant sur une interprétation restrictive de l'article 8 de la loi 41-90. Enfin, tout récemment, la juridiction de Rabat a battu sa coulpe ⁽¹⁰⁾. Il fallait donc s'attendre à une absence d'unanimité entre les sept tribunaux du Royaume. Quand bien même aurait-on résolu le problème de la compétence en décidant que la voie de fait reviendrait au juge de droit commun qu'un autre problème surgirait: celui de l'identification de la voie de fait. Sans doute est-ce un acte insusceptible de se rattacher d'une manière quelconque à l'exercice des pouvoirs détenus par l'administration, mais la difficulté aurait résidé dans le fait de savoir quel genre d'actes peuvent être englobés par cette catégorie. A cet égard, les nombreuses décisions du Tribunal des conflits en France offrent tout une gamme d'actes considérés ou non comme voies de fait, mais au terme de procédures extrêmement longues ⁽¹¹⁾.

12. En considérant que la compétence en matière de voie de fait revient au juge administratif, la Cour suprême a résolu la question sur un plan d'intérêt capital dont on ne peut apprécier la portée que si l'on imagine quel serait le problème si la haute juridiction avait estimé que cette compétence était du ressort du juge de droit commun.

Il n'y a aucun doute qu'on aurait su, une fois pour toutes que la voie de fait relèverait des tribunaux civils, mais là est justement toute la difficulté.

Le justiciable s'adresserait au juge ordinaire pour s'entendre dire au bout d'une certaine période que la compétence civile est exclue parce que l'acte, objet du litige, n'est pas constitutif de voie de fait. Tout comme d'ailleurs, il pourrait se présenter devant le tribunal administratif qui, parce que s'agissant d'une voie de fait, déclinerait sa compétence.

Précisément, le mérite de l'arrêt *Ammouri* est d'apporter une abréviation de taille dans une procédure particulièrement redoutable. Si le justiciable s'adresse au juge administratif en excipant de la voie de fait et que ce juge estime qu'en réalité, les éléments constitutifs de celle-ci ne sont pas réunis, il ne serait pas moins compétent pour statuer sur le litige. Il deviendrait juge d'une simple action en réparation d'un préjudice de nature administrative, et le justiciable aura fait l'économie d'une procédure.

13. De plus, sur un autre plan, la Cour suprême, par son arrêt, a opté pour une solution en partie en parfaite concordance avec l'esprit qui a présidé à la création des tribunaux administratifs au Maroc. Il serait fastidieux de répéter ce qui est notoire, mais on se contentera de rappeler que si dans le pays de la dualité, la création de la juridiction administrative est intervenue pour combler le vide engendré par la proclamation du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires en octroyant à l'administration une juridiction spéciale pour ne pas la laisser sans juge, au Maroc, l'institution des tribunaux administratifs a eu lieu pour protéger l'administré contre la puissance publique.

¹⁰ T.A., Rabat, 9 mai 1996, *Akouh*, note Benabdallah, REMALD n° 16, p. 98.

¹¹ R. Chapus, *Droit administratif général*, T. 1, Montchrestien, 1994, p. 736.

Par conséquent, si dans le premier cas, priver l'administration de son privilège de juridiction est une déchéance, dans le second, cela ne peut être le cas; les données de base ne sont pas les mêmes.

Néanmoins, tant qu'il s'agit de la cessation, la compétence administrative est parfaitement indiquée dans la mesure où rien ne l'interdit et que cela permet de mettre fin dans les plus brefs délais à un préjudice constitutif d'une voie de fait. Mais s'agissant de la réparation, la solution apportée par la Cour suprême amène à constater l'agonie de la théorie de la voie de fait.

- §2 -

Vers la fin de la théorie de la voie de fait ?

14. Quelle est l'utilité de la théorie de la voie de fait si elle n'implique pas l'application d'un régime juridique particulier ? La question est hautement importante car la voie de fait n'a été imaginée par la jurisprudence que pour déchoir l'administration du privilège de juridiction et de l'application des règles du droit administratif afin de la traiter comme un simple particulier. Autrement, parler de voie de fait ne servirait absolument à rien.

Voilà presque cinquante ans ⁽¹²⁾, le doyen Vedel avait suggéré une classification qui est toujours d'actualité et permet de saisir à sa juste valeur le rôle de la notion de voie de fait.

Dans l'univers du droit administratif, il y a lieu de distinguer les notions conceptuelles des notions fonctionnelles.

Les notions conceptuelles sont susceptibles de recevoir une définition complète, et leur contenu est abstraitement déterminé une fois pour toutes. Elles peuvent ne pas être immuables mais leur nature demeure la même, en raison de leur réelle unité conceptuelle; ce sont des notions qui existent indépendamment de ce à quoi elles peuvent servir. L'utilisation que l'on en fait en droit dépend de leur contenu, mais leur contenu ne dépend pas de l'utilisation.

Les notions fonctionnelles, quant à elles, procèdent non de ce qu'elles sont mais d'une fonction qui, seule, leur confère une véritable unité. *Elles n'ont d'existence que par le régime juridique qu'elles impliquent.*

¹² G. Vedel, *La juridiction compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative*, JCP., 1950 -1 - 851, § 4.

La voie de fait se définit comme un *acte matériel de l'administration manifestement insusceptible de se rattacher d'une manière quelconque aux pouvoirs qu'elle détient*. Cette définition n'a de signification que si elle entraîne l'application d'un régime juridique autre que celui qui est habituellement appliqué à l'administration. Car, dans la voie de fait, l'opération à laquelle se livre l'administration est tellement dénaturée, viciée parce que ne se rattachant à aucun texte, qu'elle n'a plus d'administratif que le nom. Ce n'est alors pas parce qu'il y a voie de fait que les règles du droit public deviennent sans application, mais c'est pour éviter ou écarter ces règles là qu'on dit qu'il y a voie de fait.

Cela étant, si dans le cadre de notre droit, le juge administratif procède à la réparation de la voie de fait sur la base des articles 79 et 80 du dahir sur les obligations et contrats régissant l'action administrative se rattachant aux lois et règlements et non l'action dénaturée, il n'y aura plus aucune raison valable de parler de voie de fait, et, encore moins, de s'attarder sur son contenu ou sa définition. Assimilée à une faute - si grave soit-elle - de l'administration, elle devient une espèce de notion postiche, sans signification propre. Elle aura perdu son caractère *fonctionnel*.

15. Justement, dans son arrêt *Ammouri*, la Cour suprême adopte un raisonnement qui conduit inévitablement à la négation de la voie de fait en tant que théorie et à la possibilité de sa multiplication comme pratique de l'administration.

En effet, si on assimile la voie de fait à un pur acte de l'administration qui entraîne sa responsabilité sur la base d'une faute, même grave, qu'elle commet dans le cadre de ses activités nécessaires à l'intérêt général, et qu'on lui applique les articles 79 et 80 du DOC qui, à l'origine, sont pour elle un privilège, qu'on nous permette de dire qu'il y a quelque chose qui dérange. Car la voie de fait dénature l'action administrative et on ne peut employer la notion que si elle doit entraîner une déchéance de ce privilège. A ce propos, l'arrêt apporte une solution qui exclut la voie de fait en tant que notion *fonctionnelle*, sa raison d'être ⁽¹³⁾, pour la réduire à une notion banale diluée dans la responsabilité administrative, soumise à des règles d'équilibre entre l'intérêt général et les droits des

¹³ Il existe, en droit administratif, plusieurs théories dont les définitions ne sont pas toujours précises et prêtent à discussion, mais qui jouent, cependant, un rôle hautement important par le régime juridique qu'elles impliquent. Ainsi en est-il de la notion d'actes de gouvernement, de mesures d'ordre intérieur, ou de l'acte royal pour ce qui est du Maroc. Lorsque le juge est en face de telles notions, il se déclare incompétent parce que, précisément, ce sont des notions fonctionnelles. Mieux encore, il en parle pour écarter sa compétence. C'est à cette catégorie juridique qu'appartient la voie de fait. Si le juge applique les règles du droit administratif à ce qu'il considère une voie de fait, c'est comme si tout en reconnaissant avoir affaire à un acte de gouvernement, à une mesure d'ordre intérieur ou à un acte royal, il acceptait d'en apprécier la légalité. Nous ne sommes pas contre l'idée d'appliquer les règles habituelles de la responsabilité administrative à la voie de fait, ou de considérer celle-ci comme faute grave de l'administration, mais, comme observateur, nous avons peine à ne pas constater la fin pure et simple de la théorie, compte tenu désormais de son inutilité, son absence d'effet sur le plan juridique, la vidant totalement de son rôle fonctionnel qui est principalement de déchoir l'administration de l'application de la matière administrative. C'est alors vers la fin de la théorie que l'on s'achemine et seul l'avenir confirmera ou démentira ce sentiment

particuliers.

En plus clair, on assistera à de fréquentes atteintes aux libertés, à l'occupation ou la spoliation de propriétés privées qui seront considérées comme de simples fautes perpétrées par la puissance publique dans le cadre de son activité régie par la matière administrative.

Sauf si, naturellement, le juge administratif se résout à condamner l'administration sur la base de la matière civile et, là, il serait un juge administratif bien original. En somme, un juge *administratif civil!*

Dans la pratique, l'administration remarquant que voie de fait ou pas, elle demeurera soumise aux articles 79 et 80 du DOC, continuera dans ses atteintes aux libertés et ses occupations de la propriété privée, convaincue qu'au pire des cas, elle encourra une condamnation à réparation en application des articles régissant la responsabilité administrative. Or, la voie de fait, c'est tout le contraire, elle suppose l'existence de vices graves qui dénaturent l'opération incriminée et lui font perdre son caractère administratif.

*

* *

16. La crainte de n'avoir pas été suffisamment clair inspire non point la nécessité d'une conclusion car, au fond, il n'y a pas lieu de conclure, mais d'un récapitulatif des idées forces de l'arrêt *Ammouri*, ainsi que de ce que nous avons essayé de suggérer.

Du dispositif de l'arrêt émerge l'idée suivante:

L'article de la loi 41-90 donne compétence aux tribunaux administratifs pour statuer sur les recours en réparation des préjudices que causent les activités des personnes de droit public. Parmi ces préjudices, il y a ceux qui résultent de la voie de fait. Les tribunaux administratifs sont compétents pour statuer sur la demande en réparation ainsi que sur celle de la cessation de la voie de fait.

Pour notre part, nous estimons que si dans l'histoire de notre pays il n'y a aucun principe ⁽¹⁴⁾ qui s'oppose à ce que les tribunaux administratifs statuent en tant que juges des référés ⁽¹⁵⁾ sur une demande de cessation ou de prévention de voie de fait et, par conséquent, de son identification, il y a en revanche un obstacle juridique découlant du caractère

¹⁴ M.A. Benabdallah, *Compétence administrative et voie de fait*, REMALD, 1995, n° 13, p. 86.

¹⁵ M.A. Benabdallah, *La voie de fait et le droit*, REMALD, 1996, n° 14-15, p. 51.

fonctionnel de la notion qui oblige à traiter l'administration sur la base de dispositions autres que celles qui lui sont applicables lorsqu'elle ne commet pas un « *acte manifestement insusceptible de se rattacher d'une manière quelconque aux pouvoirs qu'elle détient* ».

Une opération dénaturée par une voie de fait n'a pas sa place au sein de l'activité administrative. Elle doit entraîner l'application des règles applicables à un particulier lorsqu'il porte atteinte à la liberté ou à la propriété privée d'autrui.

Cependant, si le juge administratif peut appliquer les règles du droit civil, on demeurera dans l'univers logique du caractère *fonctionnel* de la notion de voie de fait, mais au prix d'une entorse aux principes qui commandent sa vocation: appliquer le droit administratif, et non être un juge *administratif civil*.

L'idéal serait de faire relever la prévention et la cessation de la voie de fait, pour éviter au justiciable la recherche du juge compétent, du tribunal administratif. Mais la condamnation de l'administration - et de l'auteur réel de l'opération ⁽¹⁶⁾ - à la réparation des préjudices qui ont un résultat, devrait ressortir de la compétence des tribunaux ordinaires qui, naturellement, statueraient sur la base du droit civil et condamneraient l'administration comme un simple particulier.

C'est, nous semble-t-il, l'idée qui est à la base de la création de la notion fonctionnelle de voie de fait sans laquelle celle-ci deviendrait vide de sens et, indubitablement, sans fonction !

*

* *

CSA 20 mai 1996, *Ammouri* ⁽¹⁷⁾.

« *Attendu qu'il résulte des énonciations du jugement attaqué que pour se déclarer incompetent, le Tribunal administratif d'Agadir a déclaré que l'article 8 de la loi 41-90 susvisée a d'une part, déterminé la compétence des tribunaux administratifs, d'autre part, conféré aux tribunaux de droit commun la plénitude de compétence dans les*

¹⁶ Il faut partir du principe que derrière une voie de fait, il n'y a pas que l'administration, mais un responsable qui l'a ordonnée, expressément ou par son silence. Nous pensons que si l'on veut la réduire dans la pratique, il faut que celui qui en est responsable soit poursuivi, personnellement sur ses deniers propres, sur la base de l'article 77 du DOC. Nous sommes certain qu'après quelques procès de ce genre, nous chercherions la voie de fait sans la trouver. En la conservant comme théorie, on la supprime comme pratique. Concernant cette idée, notre article, *précité*, p. 56.

¹⁷ La traduction de l'arrêt en langue française est due à Mlle Saâdia Belmir, Conseiller à la Cour suprême.

matières autres que celles dévolues auxdits tribunaux administratifs dont la création est liée à la protection des droits, libertés et biens des personnes... que l'action engagée par le requérant n'a pas le caractère de recours en annulation pour excès de pouvoir, puisque l'occupation litigieuse est une voie de fait... que la compétence du tribunal administratif sur la base de l'article 8 susmentionné se limite uniquement à statuer sur la réparation des dommages causés par les actes et activités des personnes de droit public.

Mais, attendu que si l'article 8 de la loi 41-90 instituant des tribunaux administratifs, détermine à titre indicatif la compétence matérielle de ces juridictions, ce qui nous intéresse dans l'espèce, c'est leur compétence de statuer aussi bien sur les demandes en réparation des dommages causés par les activités et actes des personnes de droit public, que sur les demandes d'indemnisation des dommages causés aux particuliers par des voies de fait de l'administration sur les propriétés desdits particuliers. La jurisprudence a, dans le passé, considéré que la cessation de la voie de fait de l'administration relève de la compétence des tribunaux de droit commun en leur qualité de tribunaux de pleine juridiction.. que le jugement attaqué s'inscrit donc dans la logique de cette jurisprudence, alors qu'il est indéniable que le tribunal administratif, lorsqu'il examine les circonstances et conditions d'une saisine en réparation de dommages causés par des actes ou activités de personnes de droit public dans le cadre de la voie de fait, il est absolument tenu de vérifier l'existence des éléments de cette voie de fait ainsi que les arguments avancés par l'administration avant de déterminer l'indemnité correspondant aux dommages résultant de ladite voie de fait. Qu'il en résulte que le tribunal administratif ne peut avoir la compétence de statuer sur une demande d'indemnité fondée sur l'argument de la voie de fait, sans que cette compétence soit étendue à celle de faire cesser ladite voie de fait alors que la mission des tribunaux administratifs consiste à protéger les particuliers de l'abus de l'administration, qui peut prendre l'aspect d'une atteinte à leur droit de propriété outre le fait que souvent, dans leur jurisprudence, les tribunaux de droit commun s'abstiennent de statuer sur les demandes de cessation de la voie de fait sur les biens immeubles des particuliers. L'article 25 du code de procédure civile est ainsi utilisé comme fondement de l'argument tiré du fait qu'on ne peut entraver l'action de l'administration ou l'empêcher d'assurer ses fonctions et de s'occuper de ses différents services. Or, si dans leur compétence matérielle, les tribunaux administratifs sont tenus de se conformer aux dispositions de l'article 8 de la loi n° 41-90 instituant ces juridictions, il convient de préciser que cet article leur attribue la compétence de statuer sur les demandes en indemnité pour dommages causés par des actes matériels de l'administration, que de ce fait, ces juridictions sont ainsi et à plus forte raison, habilitées à statuer sur les deux volets connexes et indivisibles de la même action. Raisonner autrement permet de s'interroger sur la logique d'attribuer la compétence en matière d'indemnité pour voie de fait de l'administration aux tribunaux administratifs et la cessation de cette voie de fait aux tribunaux de droit commun, alors que juridiquement, la compétence pour statuer sur les deux questions doit être attribuée à une même juridiction.

Attendu d'autre part que, même en admettant la motivation de la décision rendue par le Tribunal administratif d'Agadir qui va dans le sens du rapport de la commission de la justice, de la législation et de la fonction publique, relatif au projet de loi n° 41-90 qui considère que la demande de cessation de la voie de fait n'est pas un recours en annulation d'un acte administratif, que l'occupation d'un immeuble étant un acte matériel de voie de fait, le constat établi sur demande du requérant et la mise en demeure adressée à l'administration, pour faire cesser l'occupation par elle de l'immeuble susvisé sont autant d'éléments révélateurs sur l'attitude de refus adoptée par l'administration, ce qui permet à l'intéressé de l'attaquer en justice, en l'occurrence dans l'espèce devant le tribunal administratif en conformité avec le rapport de la commission de la justice de la législation et de la fonction publique, relatif au projet de loi instituant des tribunaux administratifs qui spécifie (page 91) que le particulier dont l'administration occupe la propriété, peut, en vue de saisir les tribunaux administratifs, opter pour l'une des formes suivantes: demander par écrit à l'administration les raisons de l'occupation contestée, l'absence d'une réponse à cette demande dans le délai de 60 jours vaut rejet, donnant ouverture à une saisine judiciaire, la deuxième option consiste à saisir la justice d'une demande en indemnité pour occupation sans droit, le rapport susvisé précise que dans les deux cas les tribunaux administratifs sont compétents, conformément à l'article 8 susvisé. Le refus par l'administration de répondre à la demande du propriétaire de l'immeuble occupé sans droit ne peut constituer une décision administrative donnant lieu à un recours en annulation devant le tribunal administratif, car cette attitude de l'administration susvisée n'est que confirmation de la voie de fait qu'elle a exercé sur ledit immeuble, que dans ce cas, la compétence du tribunal administratif pour statuer sur la demande non pas parce qu'il s'agit d'un recours contre un acte administratif, mais plutôt par le fait que le libellé de l'article 8 de la loi n° 41-90 permet d'étendre la compétence des tribunaux administratifs aux demandes de la cessation de la voie de fait, dès lors qu'ils sont compétents en matière de réparation du dommage résultant de ladite voie de fait.

Attendu d'autre part que si avant la création des tribunaux administratifs, les tribunaux de première instance étaient compétents en premier ressort et les cours d'appel en dernier ressort, pour connaître des demandes en réparation des dommages causés par les activités des personnes de droit public et si ces tribunaux statuaient sur les demandes d'indemnisation pour voie de fait exercée dans le cadre susvisé et ordonnaient en cas de demande incidente ou par ordonnance de référé ou décision judiciaire irrévocable sur saisine principale, la cessation de ladite voie de fait, le législateur, lorsqu'il a transféré d'une part, aux tribunaux administratifs la compétence en matière de réparation des dommages causés par les actes et activités des personnes de droit public y compris les réparations des dommages résultant d'une voie de fait, et d'autre part, au président du tribunal administratif les attributions du président du tribunal de première instance, en matière de référé, a donc transféré aux tribunaux administratifs et à leur président, la compétence de statuer sur les demandes incidentes.. qu'il en résulte que ces juridictions sont ainsi incidemment compétentes pour statuer sur les demandes visant la cessation de la voie de fait imputée à l'administration.

Attendu qu'il ressort des travaux préparatoires, relatifs au texte de l'article 8 de la loi n° 41-90 instituant des tribunaux administratifs et, particulièrement, du rejet par la majorité parlementaire, de la proposition d'amendement, consistant à insérer dans ledit texte une des formes de la voie de fait exercée sur le droit de propriété et à attribuer aux tribunaux administratifs la compétence de statuer en cas de saisine.. que l'article 8 tel qu'il est, peut couvrir ledit cas et autres formes de voie de fait tant en ce qui concerne l'indemnisation qu'en ce qui concerne la cessation de cette atteinte, cette interprétation étant confortée par le fait que le point de vue du gouvernement opposé à l' amendement en question, ne visait pas, d'après les travaux préparatoires sus-indiqués, d'exclure la cessation de la voie de fait exercée par l'administration du domaine de compétence des tribunaux administratifs, mais plutôt d'insister sur le fait que sans besoin de le préciser dans ledit article, ces juridictions sont compétentes dans ce cas.

Attendu qu'il résulte de ce qui précède, que lorsqu'il s'est déclaré incompétent pour statuer sur la cessation de la voie de fait exercée par l'administration sur les biens immeubles des particuliers, le Tribunal administratif d'Agadir a mal fondé son jugement.

Par ces motifs : - Infirme le jugement attaqué et statuant de nouveau, déclare que le tribunal administratif est compétent pour statuer sur la demande.

Renvoie le dossier audit tribunal pour y poursuivre la procédure ».