Centre des études doctorales

Droit économie et gestion

École doctorale 509 Civilisation et sociétés euro-méditerranéennes et comparées

Centre d' d'Études et de Recherches sur les Contentieux (CERC)

Présentée par :

ROCHD Houda

Thèse de Doctorat en co-tutelle pour l'obtention du titre de Docteur en Droit public.

2021/2022

RECHERCHE SUR L'AUTONOMIE DU CONTENTIEUX ADMNISTRATIF AU MAROC

Thèse dirigée par :

M. MARCHESINI Grégory Maître de conférences HDR, Université de Toulon

M. FADIL Abderahim Professeur de droit public, Université de Hassan II

Jury :

M. MARCHESINI Grégory Maître de conférences HDR, Université de Toulon (Directeur)

M. FADIL Abderahim Professeur de droit public, Université de Hassan II (Directeur)

M. ASSOUGUEM Driss Professeur de droit public, Université Hassan II (Rapporteur)

M. BENMANSOUR Abdellatif Professeur de droit public, Université de Hassan I (Rapporteur)

M. EL IDRISSI My Driss Professeur Habilité de droit public, Université Cadi Ayyad (Rapporteur)

Mme. CROUZATIER-DURAND Florence Professeur de droit public, Université Côte d'Azur

Avertissement

L'Université Du SUD TOULON VAR et L'Université Hassan II de Casablanca n'entendent donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

À la mémoire de mon cher père

REMERCIEMENTS

Ma sincère gratitude s'adresse

À ma mère ROCHD EL ASRI Fatima

À mon mari et notre fille BENOUHOUD Jaafar et Camélia

et à mes sœurs ROCHD Amal et Yasmine

À tous les professeurs ayant contribué à ma formation, particulièrement mes directeurs de thèse, Monsieur MARCHESINI Grégory et Monsieur FADIL Abderahim, ainsi que Monsieur MOURJI Amal.

À tous ceux qui ont rendu ce travail possible.

Principales d'abréviation

AFDA	Annuaire français de droit administratif.
AFDI	Annuaire français de droit international.
AJDA	Actualité juridique Droit administratif
AJFP	Actualité Juridique Fonctions Publiques
al.	Alinéa
APD	Archives de philosophie du droit
Art.	article(s)
Ass.	Assemblée
Bull.	Bulletin
C/	contre
CAA	Cour administrative d'appel
Cass.	Cour de cassation
CCF	Code civil français
CE	Conseil d'Etat
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
Cf.	se référer à
Chron.	Chronique
Civ.	Chambre civile de la Cour de cassation
CJA	Code de justice administrative
CJA	Code de justice administrative
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
Com.	Chambre commerciale de la Cour de cassation
Comm.	Commentaire
Concl.	Conclusion du commissaire de la Cour de cassation
Cons.	Considérant
Cons.	Const. Conseil constitutionnel
CPC	Code de procédure civile
CPCF	Code de procédure civile français
CPCM	Code de procédure civile marocain
Crim.	Chambre criminelle de la Cour de cassation
CRPA	Code des relations entre le public et l'administration
CSTACAA	Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel
D.	Recueil Dalloz
Décr.	Décret
dir.	sous la direction de
DOJ	Dahir des obligations et des contrats
éd.	édition
EDCE	Études et documents du Conseil d'État
ENAP	École nationale de l'administration publique
ENM	École nationale de la magistrature
ex.	exemple
fasc.	fascicule
GAJA	M. Long, P. Weil, G. Braibant, P. Delvolvé et B. Genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 21ème éd., 2017, Paris, Dalloz, Grands arrêts.
Gaz. Pal.	Gazette du Palais

JCl.	Adm. Jurisclasseur Administrative
JCP	La Semaine juridique Générale
JCPA	La Semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales
JO	Journal officiel
JORF	Journal officiel de la République française
LGDJ	Librairie générale du droit et de jurisprudence
LPA	Les Petites Affiches
n°	numéro
obs.	observations
op. cit.	ouvrage précédemment cité
Ord.	Ordonnance
p.	page
pp.	pages
préf.	préface
Pub.	Publié
PUF	Presse universitaire de France
RA	La revue administrative
RDI	Revue de droit immobilier
RDP	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
RJPIC	Revue juridique et politique Indépendance et coopération
Rec. Cons. const.	Recueil des décisions du Conseil constitutionnel
Rec. Leb.	Recueil Lebon des décisions du Conseil d'État
Rec.	Recueil
rééd.	réédition
Rép. Cont. Adm.	Répertoire Dalloz Contentieux Administratif
req.	requête
Rev. Soc.	Revue des sociétés
RFAP	Revue française d'administration publique
RFDA	Revue française de droit administratif
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RIDC	Revue internationale de droit comparé
RISA	Revue internationale de science administrative
RJE	Revue juridique de l'environnement
RJEP	Revue juridique de l'économie publique
RPDA	Revue pratique de droit administratif
RRJ	Revue de la recherche juridique. Droit prospectif
RTD civ.	Revue trimestrielle de droit civil
RTDE	Revue trimestrielle de droit européen
RUDH	Revue universelle des droits de l'homme
sect.	Section
s.	suivantes
T. confl.	Tribunal des conflits
t.	tome
TA	Tribunal administratif
trad.	traduction
v.	voir
vol.	volume

Sommaire

L'INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE : L'AUTONOMIE RELATIVE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF AU MAROC

Titre I : La Cour de cassation, obstacle à la reconnaissance d'une autonomie institutionnelle

Chap. I : Une organisation judiciaire hybride, facteur d'achoppement

Chap. II : Le rôle des acteurs du contentieux administratifs dans la garantie des droits

Titre II : Les obstacles à l'autonomie normative

Chap. I. Le flou du droit administratif

Chap. II. L'application du Code de procédure civile, décalage profond avec la nature du contentieux administratif

DEUXIÈME PARTIE : LE RENFORCEMENT DE L'AUTONOMIE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Titre I : Les droits fondamentaux et les principes généraux : source de la constitution de l'État de droit et de l'autonomie du contentieux administratif

Chap I. Les droits fondamentaux et les principes généraux, corollaires au renforcement de l'autonomie du contentieux administratif

Chap. II : L'amélioration du rôle de la justice administrative dans la construction de l'État de droit

Titre II : La matérialisation de l'autonomie du contentieux administratif

Chap I. Une Cour administrative suprême : la concrétisation de l'autonomie institutionnelle

Chap. II. Une ère napoléonienne pour le contentieux administratif : la concrétisation de l'autonomie normative

CONCLUSION GENERALE

L'introduction

§ 1- L'islam, l'origine du contrôle juridictionnel de l'Administration au Maroc

1. Le professeur Peiser définit le contentieux administratif « *comme l'ensemble des questions liées à l'existence d'un litige survenant à l'occasion d'une activité administrative*[1]. ». Si l'on s'accorde sur cette définition, l'étude de l'histoire du contentieux administratif implique de connaître le fonctionnement de l'Administration.
2. Historiquement, au Maroc, l'imbrication de l'Administration et du contentieux administratif prend tout son sens à travers le mekzen.

   Ce dernier était l'incarnation de la puissance publique[2]. D'étymologie arabe[3], il signifie un trésor[4]. Son sens s'est élargi avec le temps pour désigner l'Administration centrale dans sa globalité ainsi que l'étendue du personnel administratif, gouvernemental et judiciaire[5]. Le mekzen symbolisait donc tout à la fois l'Administration et le système juridictionnel administratif.

A- Le mekzen, l'Administration

3. L'influence du pouvoir administratif du mekzen s'exerçait de plusieurs façons. Cela dépendait de l'échelon de sa représentation et de son effectivité. L'organisation administrative différait selon son exercice au niveau central ou au niveau local.

[1] G.PEISER, « Contentieux administratif », éd. Dalloz, Coll. Les mémentos, 16e, 2014, p. 5.
[2] CH. A JULIEN, « Le Maroc face aux impérialismes, 1415-1956. » éd. J.A., 1978, p. 97. L'auteur parle du "mekzen" comme « *le seul principe d'autorité.* »
[3] M. NGASSI SAQOUT, « Le contrôle juridictionnel de l'Administration marocaine : contribution à une étude sociojuridique du contentieux administratif de la Cour suprême», Thèse de droit public, Paris II, 1982, pp. 272-273.
[4] R-P.A DOZY, « Supplément aux dictionnaires arabes », Tome1, éd. Hachette Livre, 2013, pp. 114-115. Pour DOZY, « *Le "mekzen" signifie à côté d'un trésor public, un magasin et un entrepôt. Le mot dénote dans une signification plus étendue le gouvernement et les cavaliers du gouvernement*.»,
[5] L. BENHALIMA, « Autonomie du droit administratif et spécificité juridictionnelle. Réflexions sur les fondements du contentieux administratif au Maroc. », Thèse de droit public, Strasbourg, 1989, pp. 58-59.

a- L'Administration centrale

4. Jusqu'à 1145, les sultans du Maroc obtenaient du califat oriental[6], une désignation pour gouverner le Maghreb et l'Andalousie. C'est ainsi que le titre ''d'Amir el Mouminin'' (commandeurs des croyants) leur était attribué[7].

   Depuis cette date, les sultans du Maroc avaient acquis une indépendance du califat oriental. Dès lors, ils ont commencé à gouverner en toute autonomie, avec le titre de calife ou d'imman[8].

   Avec la dynastie des Alaouites, le monarque n'a pris que rarement la nomination de calife. Le titre de sultan fut le plus répandu. Tenant compte de la souveraineté acquise, les sultans alaouites ne sollicitaient que peu les autres peuples musulmans[9].

   Au fil des siècles, des règles coutumières se sont installées entre le sultan et le peuple. La tradition la plus significative s'exprimait dans le consensus populaire du choix du sultan et sa perpétuation sur le trône. Cet accord portait le nom de la ''béai''. Cette dernière ne découlait pas directement du peuple, mais elle se faisait par délégation naturelle et spontanée aux oulémas[10] et aux notables[11].

5. Le pouvoir de décision revenait exclusivement au sultan[12], ce pouvoir se matérialisait par les dahirs[13]. Ces derniers avaient uniquement un caractère individuel. Ils ne pouvaient pas revêtir une forme législative[14]. Le Coran et la ''fetoua''[15] étaient les seules sources législatives au Maroc.

   À partir du 19e siècle et sous le régime de Moulay El Hassan[16], plusieurs vizirs[17] composaient l'Administration centrale[18].

---

[6] S. COTTIN, « Mathilde ; ou, Mémoires tirés de l'histoire des croisades : précédés d'un tableau historique des croisades et de la conquête de Constantinople. », Tome 1, Leconte et Durey, Libraires, quai des Augustins, n°49, 1805, p. 106. L'auteur définit le calife oriental comme le « *souverain musulman succédant à Mahomet, possédant à l'origine les pouvoirs spirituel et temporel.* »

[7] L. BENHALIMA, « Autonomie du droit administratif et spécificité juridictionnelle. Réflexions sur les fondements du contentieux administratif au Maroc. », op.cit., p. 59.

[8] Les sultans du Maroc ont gradé le titre "d'Amir El Mouminin", après leur indépendance du califat oriental.

[9] M. BOURELEY, « Droit public marocain », éd. Librairie Médicis, 1965, p. 132.

[10] Le terme « oulémas » signifie : docteur de la loi coranique, juriste et théologien musulman.

[11] P. DECROUX, « La délégation de pouvoir au Maroc », Revue juridique et politique : indépendance et coopération, Vol. 23, p. 357.

[12] M. NGASSI SAQOUT, « Le contrôle juridictionnel de l'Administration marocaine : contribution à une étude sociojuridique du contentieux administratif de la Cour suprême», op.cit., p. 273.

[13] Le vocable « dahir » signifie : un décret, acte que seul le sultan à la compétence de prendre.

[14] L. BENHALIMA, « Autonomie du droit administratif et spécificité juridictionnelle. Réflexions sur les fondements du contentieux administratif au Maroc. », op.cit., p. 60.

[15] Le mot « Fatoua » désigne : un avis ou une consultation juridique des oulémas.

[16] Le règne de Moulay El Hassan, appelé ultérieurement Hassan I, dura de 1873 à 1894.

[17] Le terme « vizir » renvoie à un haut fonctionnaire de l'État qui a un rôle de ministre ou de conseiller.

[18] A.EL BOUKHARI, « Le droit de la science administrative », éd. L'essentiel des concepts et des orientations scientifiques de l'imprimerie, éd. Walili, [Trad. Ar.], 2001, p. 74.

Le grand vizir (Ouzir el Adham) personnifiait le chef de gouvernement. Il seconde le sultan et il est son plus proche collaborateur. L'Administration du mekzen comptait quatre autres vizirs. Il s'agit du vizir de la mère (Ouzir El Bahr), qui faisait figure du ministre chargé des Affaires étrangères, du vizir des finances (Ouzir El Malia), du vizir de la guerre (Ouzir El Harb) et du vizir des réclamations et des rectifications des préjudices (Ouzir El Chikayts)[19].

Le Maroc avant le protectorat ne connaissait pas le principe de séparation des pouvoirs, certes, mais le pouvoir n'était pas complètement totalitaire et absolutiste.

6. Le vizir des réclamations détenait la compétence pour trancher les litiges concernant les abus des fonctionnaires territoriaux. Il tranchait, entre autres, les litiges relatifs aux excès de pouvoir.

Le vizir des réclamations disposait d'un pouvoir exécutif qui ne se limitait pas à la délégation du pouvoir central, comme le reste des vizirs. Il opérait dans un Conseil qui avait pour finalité la gestion administrative. Le Conseil se composait d'une chambre annexe qui examinait et inspectait les recours contre l'arbitraire des administrateurs locaux[20].

Les abus commis par les fonctionnaires de l'Administration locale susceptibles de recours se limitaient aux décisions prises à l'encontre de la volonté du sultan.[21]

Le vizir des réclamations occupait d'autres fonctions : le contrôle des Administrations financières, la vérification des plaintes relatives aux dotations financières ainsi que l'inspection des exécutions provisoires.[22]

Avant le protectorat, le Maroc était doté d'une Administration avec une organisation propre qui tire ses fondements des principes religieux et du droit coutumier. Malgré cette organisation, l'autorité de l'Administration du sultan n'était tangible que sur les '' bled mekzen'', contrairement aux '' bled siba'', tribus qui refusaient de se soumettre à la souveraineté du sultan. En dépit de ce contexte, les tribus de '' bled siba'' ne mettaient pas en cause la légitimité du souverain.[23]

[19] M. NGASSI SAQOUT, « Le contrôle juridictionnel de l'Administration marocaine : contribution à une étude sociojuridique du contentieux administratif de la Cour suprême », op.cit., p. 273.
[20] A.EL BOUKHARI, « Le droit de la science administrative », op. cit., p. 74.
[21] A-EL. BANNA, « Le contentieux administratif, les fondements généraux et l'évolution historique », éd. La maison Toubkal de l'édition, [Trad. Ar.], [S.D.], p. 121.
[22] A.EL BOUKHARI, « Le droit de la science administrative », op. cit., p. 75.
[23] Pro. M. ROUSSET, D. BASRI, A. BELHAJ, [et al.], « Droit administratif marocain », éd. Imp. Royal, Rabat. pp. 36 et ss. Les auteurs notent que la limite entre '' bled mekzen'' et '' bled siba'' n'était pas constante. Elle résultait des rapports de force entre le mekzen et les tribus qui refusaient son autorité.

b- L'Administration locale, entre adhésion et rébellion

7. L'organisation administrative au niveau local est différente selon les régions. Elle résulte de la tangibilité de l'autorité du sultan dans les '' bled siba''ou dans les '' bled mekzen''.

L'effectivité du pouvoir variait grandement en fonction de plusieurs paramètres tels que la distance entre les tribus de '' bled siba'' et la capitale, mais aussi l'action, l'influence et la mobilité du sultan[24].

Les tribus de '' bled siba'' étaient autonomes par rapport au reste du pays. Elles n'apportaient ni aide militaire ni contribution aux impôts. Toutefois, le pouvoir central sanctionnait en tant que de besoin les aspirations séparatistes de ces tribus[25].

Dans les agglomérations du '' bled mekzen'', le sultan était représenté par les pachas[26].

Le pacha avait trois principales missions, la gestion et la direction administrative, l'exercice du pouvoir judiciaire[27], en plus de la fonction militaire[28] déléguée par le sultan[29]. Pour l'exécution de ses missions, le pacha est assisté par le caïd[30].

Les compétences du pacha et du caïd se mêlent. Les deux administrateurs ont un pouvoir réglementaire. Ils assurent le recouvrement des taxes et des impôts[31].

Le caïd subordonne deux agents locaux, le khalife[32] et le mokhazni. Le premier est l'adjoint du caïd, le second a la fonction d'agent d'exécution[33].

Les villes et tribus se constituaient de plusieurs quartiers. Des moqqadem y étaient nommés, ils avaient le rôle de chef de quartier.

---

[24] EL-B HERMASSI, « État et société au Maghreb. Étude comparative », éd. Anthropos, Paris. pp. 15-16.

[25] NAGASSI SAQOUT précise que « *la lutte contre la siba, au moyen de jazr (expédition punitive) prenait parfois des formes brutales et a laissé dans son sillage le souvenir d'un mekzen autoritaire dont l'Administration contemporaine ne s'est pas totalement débarrassée* ».
M. NGASSI SAQOUT, « Le contrôle juridictionnel de l'Administration marocaine : contribution à une étude sociojuridique du contentieux administratif de la Cour suprême », op.cit., p. 274.

[26] F. BENZAKOUR, D. GAADI et A. QUEFFLELEC, « Le français au Maroc, Lexique et contacts de la langue », éd. Aupelf UREF, 2000, p. 281.Le vocable « pacha » est étymologie turque et arabe. « *Anciennement représentant du mekzen dans une ville ou dans une province, exerçant son autorité sous le contrôle direct du sultan ou de son représentant ; […] Le mot pacha […] est remplacé au début du XX siècle par le terme gouverneur*. ».

[27] Le pacha assisté par le caïd tranchait les litiges d'ordre commercial et pénal.

[28] Le pacha et le caïd disposaient dans le cadre de leurs fonctions militaires de harka. Ces derniers sont des forces militaires locales.

[29] L. BENHALIMA, « Autonomie du droit administratif et spécificité juridictionnelle. Réflexions sur les fondements du contentieux administratif au Maroc. », op.cit., p. 61.

[30] Le terme caïd signifie « [En Afrique du Nord] Notable qui cumule des fonctions administratives, judiciaires, financières, chef de tribu(s) », http://www.cnrtl.fr/definition/.

[31] M. NGASSI SAQOUT, « Le contrôle juridictionnel de l'Administration marocaine : contribution à une étude sociojuridique du contentieux administratif de la Cour suprême», op.cit., p. 274

[32] Le khalife est à distinguer du califat, le premier est un simple agent territorial, le second est le successeur spirituel du prophète. Cf. supra.

[33] L. BENHALIMA, « Autonomie du droit administratif et spécificité juridictionnelle. Réflexions sur les fondements du contentieux administratif au Maroc. », op.cit., p. 6

La réglementation et le contrôle de l'intégrité de la vie économique revenaient au ''mouhtassib''[34]. Prévôt des marchands, il veillait au respect de la conformité des prix et il sanctionnait les fraudes[35].

Les collectivités de '' bled siba'' méconnaissaient en revanche l'autorité du pacha et du caïd. Elles s'administraient en toute autonomie. Elles géraient, elles-mêmes, leurs intérêts locaux en disposant des récoltes ainsi que de l'usage et de la répartition des terres et des sources d'eau.

Il ressort de cette présentation synthétique que l'Administration marocaine précoloniale présentait bien des déficiences. Cette situation a mené à l'expansion des griefs des administrés.

B- Le mekzen, la juridiction

8. Le Maroc avant le protectorat était comme le reste des pays musulmans. Il appliquait les règles de la charia[36] dans tous les secteurs y compris dans l'organisation et l'administration de la justice. Par conséquent, on ne peut affirmer, à cette époque, l'existence ni d'un droit administratif autonome ni de la séparation des pouvoirs et encore moins l'existence d'une justice administrative, au sens moderne du terme[37].

   Deux types d'institutions encadraient la justice avant le protectorat. D'une part la justice rendue par les fonctionnaires administratifs[38]. Ils établissaient l'ordre dans la communauté grâce aux prérogatives juridictionnelles qui leur étaient attribuées. D'autre part, la justice prononcée principalement par l'institution du cadi[39].

   La complexité du système juridictionnel résidait dans la pluralité de critères pris en considération pour attribuer à chacun ses compétences juridictionnelles.

a- La territorialité, critère de la répartition des compétences

9. Le sultan a pour rôle la direction de la communauté. Il gère et règle ses différends. Il est chargé de juger. Il est la plus haute autorité judiciaire. Néanmoins, dans sa mission, il est

[34] A-EL. BANNA, « Le contentieux administratif, les fondements généraux et l'évolution historique », op.cit., p. 120.
[35] Le Maroc en juin 1982, a réinstauré l'institution du mohtassib par le biais du dahir n° 1-82-70 (28 chaabane 1402) portant promulgation de la loi n°02-82 relative aux attributions du mohtassib et des oumana des corporations.
[36] La charia est l'ensemble de l'interprétation et la codification des règles et lois musulmanes.
[37] A.JABRANE et A. ELBOUKHARI, « Le contentieux administratif, bilan et perspective », [S.E], L'institut allemand Hanis Saydel (avec la collaboration de), [Trad. Ar.], [S.D.], p. 147.
[38] Cf. supra. Il s'agit principalement du vizir des réclamations, du pacha, du caïd et du mohtassib.
[39] Le cadi est un magistrat musulman. Il a des attributions d'ordre civil, religieux et judiciaire.

assisté par plusieurs fonctionnaires, principalement par celui que l'on nomme ‘‘Wali El Madalime’’ (le redresseur des torts).

α - La justice du sultan

10. Les sultans marocains ont toujours accordé une importance primordiale à la justice[40]. Le sultan ‘‘ Mohammed ibnou Abdi lah’’[41] a été à l'origine de certaines réformes ; notamment celle de la rédaction des jugements et de leurs copies au moins égales au nombre des justiciables[42].

Le sultan, en sa qualité de chef de la communauté, est chargé d'écouter les doléances et de trancher les litiges[43]. Dans la tradition du droit musulman, la protection des justiciables obéit au principe de la justice retenue dans les mains du souverain[44]. Cela signifie que tous les agents investis de cette mission rendent les jugements au nom du sultan[45].

Trancher les litiges et établir un ordre juridictionnel ne peut reposer uniquement sur la personne du sultan autrement, la justice serait limitée exclusivement au centre.

β - La justice des administrations

11. Le redresseur des torts est une institution à part entière[46]. Elle puise ses origines et fondements dans l'islam[47]. Malgré la nature de ses compétences et de ses attributions, elle n'a pas le statut de juridiction. Ce qui revient à dire que le redresseur des torts est un fonctionnaire qui dépend de l'Administration[48].

Le redresseur des torts est choisi selon plusieurs critères. Il est désigné parmi les membres de la communauté les plus instruits, justes, dignes de confiance et compétents.[49]

---

[40] A.EL BOUKHARI, « Le droit de la science administrative », op. cit., p. 74.
[41] ‘‘ Mohammed ibnou Abdi lah’’ est un sultan alaouite, nommé par la suite, Mohammed III. Il fut souverain du Maroc de 1757 à 1790.
[42] A.EL BOUKHARI, « Le droit de la science administrative », op. cit., p. 74.
[43] M. NGASSI SAQOUT, « Le contrôle juridictionnel de l'Administration marocaine : contribution à une étude sociojuridique du contentieux administratif de la Cour suprême », op.cit., p. 13.
[44] M. ROUSSET, « Contentieux administratif », éd. La Porte, [S.D.] Rabat, Maroc, p. 18.
[45] Idem.
[46] M. ROUSSET, « Contentieux administratif », op cit., p. 19. Rousset précise que le redresseur des torts « *apparaît au Maroc sous les Saâdiens* » Les saâdiens sont une dynastie arabo-musulmane. Ils ont régné au Maroc de 1549 à 1660.
[47] Y. BENNASSER, « Diwan al madhalim », éd. Collection de la mouette, étude juridique et judiciaire, [Trad. Ar.], 2003, p. 117.
[48] M. EL ARAJE, « Le droit administratif », éd. REMALD, coll. Sujets d'actualité, n° 66, 2010, p. 185.
[49] A. JABRANE et A. ELBOUKHARI, « Le contentieux administratif, bilan et perspectives », [S.E.], L'institut allemand Hanis Saydel (avec la collaboration de), [Trad. Ar.], [S.D.], p. 148.

Il a trois missions.

Tout d'abord, il se charge de trancher les réclamations des sujets concernant les fonctionnaires. En cas d'abus ou d'actions illégitimes de la part de l'Administration, le redresseur des torts a la compétence d'annulation et de répression[50].

En outre, il œuvre à la vérification des salaires des employés[51]. Il contrôle le payement des impôts de la part des commerçants[52].

Sa troisième fonction consiste à contrôler le travail des greffiers des tribus et des villes. Il s'assure de l'accomplissement de leurs missions et du recouvrement des taxes[53].

γ - Les tribunaux consulaires

12. Au 18e siècle, le Maroc a connu un développement du commerce international. Plusieurs citoyens européens se déplaçaient au Maroc pour leur commerce[54]. Ainsi, les relations internationales se sont accrues et des tribunaux consulaires ont vu le jour.

De nombreux commerçants marocains, en raison des relations économiques qui les liaient à certains pays étrangers, ont obtenu de ces derniers des privilèges, dits avantages consulaires. Cette immunité consistait, principalement à être jugée par les tribunaux consulaires[55].

Ces juridictions géraient les affaires consulaires. Elles statuaient également dans le contentieux des citoyens étrangers, dont le pays d'origine est représenté par un consul sur le sol marocain[56].

Il est à noter que ces accords internationaux ne concernaient pas uniquement la France, d'autres pays étrangers en ont conclu avec le Maroc[57].

[50] K. LARACHE, « La justice administrative marocaine », éd. REMALD, n° double 16-17, [Trad. Ar.], 2012, p. 75.
[51] M. EL ARAJE, « Le droit administratif », op. cit., p. 185
[52] Pro. S. ABDEL-MOUNIME EL HAKIM, « Le contrôle de l'action administrative dans la législation islamique et positive », éd. La maison de la pensée arabe, 2e, [Trad. Ar.], 1987.
[53] N. EL CHARTI, « Le commissaire royal dans le droit administratif marocain et en droit comparé », éd. L'imprimerie de la réussite, 1e, [Trad. Ar.], 2004, p. 15.
[54] M. BENHSSAYNE et M. EL BOUCHWARI, « L'organisation judiciaire marocaine », op. cit., p. 25.
[55] ELRAMILI « Le précis de l'organisation judiciaire au Maroc », , op. cit., p. 5.
[56] H. ELIRAQUI, « La justice marocaine entre hier et demain », éd. La librairie El Rachad, [Trad. Ar.], [S.D], p. 22.
[57] Parmi les accords entre le Maroc et les autres pays étrangers on en cite les suivants. Le premier date du 17 septembre 1731. Il liait la France et le Maroc. Cet accord portait sur la nomination de consuls français qui avaient pour tâche première de trancher les litiges entre Français. D'autres pays ont conclu ce genre d'accord avec le Maroc, il s'agit d'abord de l'Espagne en 1761, de l'Autriche en 1830, des États-Unis d'Amérique en 1836 et enfin du Royaume-Uni en 1865.

b- <u>La religion, critère de la répartition du droit applicable</u>

13. À compter de l'avènement de l'islam au Maroc, le pays a connu l'instauration de l'institution judiciaire islamique[58].

Bien que la plus grande majorité des membres de la communauté fût musulmane, il n'en demeure pas moins que certains citoyens avaient pour confession le judaïsme. Les règles applicables au statut personnel et au droit de la famille étaient différentes. Des tribunaux hébraïques étaient institués à cet effet.

Une autre juridiction se greffait aux tribunaux religieux. Il s'agissait des tribunaux consulaires.

<u>α - Les tribunaux de la charia, le cadi</u>

14. Les tribunaux de la charia sont érigés dans tous les arrondissements administratifs. Ils ont la compétence matérielle générale dans le contentieux des ressortissants musulmans[59]. Ces tribunaux statuent dans les affaires civiles, administratives[60], commerciales et familiales. Les conflits pénaux et d'ordre public ne relèvent pas de la compétence de ces juridictions[61].

Le cadi, en plus de sa maîtrise des règles religieuses, doit connaître les coutumes et habitudes locales. Dans sa mission, il cherche d'abord à réconcilier les parties. S'il ne réussit pas à établir la paix entre les plaignants, il tranche en appliquant la charia[62].

La décision du cadi n'a pas autorité de la chose jugée. Deux types d'appels sont possibles. Le premier revêt la forme d'une fatoua[63]. Il s'agit d'une sorte de précédent et non du réexamen de l'affaire par un nouveau juge[64].

C'est le cadi qui a la charge de désigner les savants musulmans les plus sages et les plus compétents pour édicter une fatoua[65].

---

[58] H. ELRAMILI, « Le précis de l'organisation judiciaire au Maroc », Tome I, [S.E.], [Trad. Ar.], 2001, pp. 3-4.Elramili précise que le Maroc appliquait la loi musulmane selon le courant malikite

[59] H. ELRAMILI, « Le précis de l'organisation judiciaire au Maroc », op. cit., p. 4.

[60] Le cadi, à l'époque précoloniale, a pu faire preuve d'audace. On relate des décisions où il a statué en défaveur du sultan. Il était question d'un contentieux relevant de la propriété immobilière qui liait les jardiniers de l'Agdal situés à Rabat et le souverain.
Enquête sur les corporations musulmanes d'artisans et de commerçants au Maroc, éd, Revue du monde musulman, Paris, 1925, p. 104, Cité par, M. ROUSSET, « Contentieux administratif », op cit., p. 19.

[61] M. BENHSSAYNE et M. EL BOUCHWARI, « L'organisation judiciaire marocaine », éd. Collection des conférences universitaires, 1e, [Trad. Ar.], 2006, p. 24.

[62] I.HARRAKATE, « La situation judiciaire avant le protectorat », éd. La revue des magistrats [Trad. Ar.], n° 6-7, p. 35.

[63] Cf. Supra. La définition.

[64] M. MAHBOUBI, « L'essentiel de l'organisation judiciaire au Maroc », éd. Abi-karakir de l'impression et de l'édition, [Trad. Ar.], 2007, p. 16.

[65] Idem.

Les justiciables ont la possibilité d'une autre forme d'appel. Ils peuvent solliciter le vizir des réclamations, s'ils estiment que le juge abuse de ses pouvoirs. Dans ce cas, le vizir informe le sultan de ces injustices. Ce dernier peut alors trancher lui-même ou bien il désigne un nouveau cadi pour statuer dans l'affaire en cause[66].

β - Les tribunaux hébraïques

15. D'une manière générale, le droit musulman s'appliquait à tous les habitants du Maroc. Dans un élan de tolérance, à l'exception des litiges pénaux, administratifs et commerciaux ; les habitants de confession juive au Maroc avaient leurs propres tribunaux israélites[67].

À l'origine, les tribunaux hébraïques traitaient uniquement les affaires religieuses[68]. Par la suite, ces tribunaux ont acquis une compétence de fait, pour connaître des contentieux civils et commerciaux[69].

Les tribunaux israélites se composaient de trois rabbins[70], qui faisaient office de juges. Ces derniers étaient choisis par les notables juifs[71]. Ils rendaient les jugements rédigés en hébreu. Les juges hébraïques n'exerçaient pas uniquement des compétences juridictionnelles, mais ils veillaient au respect et à la bonne application de la religion.

Néanmoins, en l'absence des règles claires et précises qui organisaient les tribunaux hébraïques, certains abus ont été constatés. Des juges rendaient des décisions sans aucune valeur juridique, ce qui a abouti à une remise en cause de la crédibilité et de l'efficacité de ces tribunaux[72]. Cette situation ne pouvant plus durer, le sultan par le biais de dahirs[73] a entrepris plusieurs réformes.

---

[66] I. EL ALAOUI ELABDALAOUI, « l'organisation judiciaire », [S.E.], [Trad. Ar.], 1975, p. 18
[67] M. BENHSSAYNE et M. EL BOUCHWARI, « L'organisation judiciaire marocaine », op. cit., p. 25.
[68] Pro. A. AZAGHOURI, « Les tribunaux hébraïques », éd. La revue de la justice et du droit, n°1, [Trad. Ar.], 1957.
[69] M. MAHBOUBI, « L'essentiel de l'organisation judiciaire au Maroc », op. cit., p. 16.
[70] M. MAHBOUBI précise que selon les lois israélites, trois rabbins doivent être réunis afin de trancher un litige. M. MAHBOUBI, « L'essentiel de l'organisation judiciaire au Maroc », op. cit., p. 17.
[71] M. BENHSSAYNE et M. EL BOUCHWARI, « L'organisation judiciaire marocaine», op. cit., p. 25.
[72] E. MAKA, « L'histoire de la justice israélite au Maroc », éd. La revue de la justice et du droit, n° 62-63-64, [Trad. Ar.], 1963, p. 19.
[73] Plusieurs de ces dahirs ne sont pas datés, toutefois, on peut en citer quelqu'un :
- Le dahir du 11 chaâbane 1336, 12 mai 1918 portant sur la réorganisation des tribunaux hébraïques.
- Le dahir du 27 ramadan 1346, 20 mars 1928, portant sur la réorganisation des tribunaux hébraïques dans la région du nord.

§ 2- Le droit positif, fondement du contrôle juridictionnel administratif moderne

16. L'acte d'Algésiras[74], qui a placé le Maroc sous le protectorat dans un but de modernisation et de développement économique, constitue les prémices de la future organisation administrative et judiciaire du pays.

    L'article 24 de la convention franco-espagnole de 1912 précise que les gouvernants français et espagnol s'attribuent le droit de gestion du pays dans leurs zones respectives. Le nord et le sud du pays furent ainsi sous le protectorat espagnol et le centre du Maroc fut sous le protectorat français.

    L'article premier du traité du protectorat[75] de l'empire chérifien conclu avec la République française de 1912 dispose : « *le gouvernant de la République française et Sa Majesté le sultan sont d'accord pour instituer au Maroc un nouveau régime comportant des réformes administratives et judiciaires* ».

    Dès l'entrée en vigueur du traité du protectorat, la République française a amorcé une série de réformes qui ont accentué le pluralisme juridictionnel à travers la création de nouvelles juridictions.

A- La réorganisation de l'ordre juridictionnel existant

17. La réforme des juridictions existantes a concerné les tribunaux religieux et les tribunaux du mekzen.

a- La relégation des tribunaux religieux

18. L'institution du cadi a toujours eu une place importante chez le citoyen marocain, sur l'étendue du pays, qu'il s'agisse des zones rurales ou urbaines. Son importance est expliquée par son ancrage historique, mais aussi par le caractère religieux qu'elle incarne.

[74] L'acte d'Algésiras est une conférence relative à l'empire chérifien du Maroc qui s'est tenue avec plusieurs pays à Algésiras sous l'égide des États-Unis d'Amérique entre janvier et avril 1906. Cette conférence a pu réunir plusieurs pays à savoir : la France, l'Allemagne, l'Autiche-Hongrie, la Suède, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne, la Belgique, l'Italie et la Russie. .

[75] Le professeur E. PICARD (« Droit international et contentieux administratif », éd. RCA., 2010, n°192) précise qu' « *en principe, seuls les protectorats correspondent à une institution de droit international dans la mesure où ils sont instaurés par voie de traités internationaux conclus entre l'État protecteur et les États protégés. Ont été liés à la France par des traités de protectorat proprement dit, la Tunisie et le Maroc, ce dernier étant cependant assujetti à un régime international et interne très particulier. En théorie, le protectorat implique l'exercice par l'État protégé. En réalité, la France est intervenue assez directement dans l'administration intérieure de ces États*.»

Pour toutes ces raisons, le protectorat a cherché à réorganiser cette institution d'une façon appropriée de telle sorte qu'elle reste intégrée dans la société marocaine[76].

Les tribunaux de shraâ ont été réorganisés par le dahir du 7 juillet 1914[77] lequel a été par la suite modifié par les dahirs des 30 avril 1916, 22 avril et 29 avril 1929[78]. Par le biais de ces textes, les attributs du cadi ont été réduits malgré l'entrée en vigueur du dahir du 7 février 1921 instituant un double degré de juridiction. Il reste cependant compétent pour connaître des affaires du statut social, de l'héritage et du contentieux immobilier[79].

Le professeur El-Taleb précise que le protectorat français ne s'est pas limité à restreindre les compétences du juge. Il explique que le protecteur a contribué à la désorganisation, à la décadence et à la corruption de l'institution du cadi[80].

La situation était différente en comparaison avec la zone du protectorat espagnol. Au nord, les tribunaux du cadi ont acquis leur autonomie en 1938 ; ils ne subissaient plus aucun contrôle. Ces tribunaux s'organisaient sur trois niveaux à savoir, le cadi de première instance, le cadi d'appel et enfin le haut tribunal d'appel qui se situait à Tétoun.

La justice rabbinique, quant à elle, a été réorganisée par le dahir du 12 mai 1918[81]. Elle se composait de trois niveaux de juridiction. Dans un premier temps, elle se constituait des tribunaux israélites de première instance. Ces juridictions siégeaient à Casablanca, Fès, Marrakech et Essaouira en raison de l'importante communauté juive qui vivait dans ces villes[82]. Le second degré de juridiction se composait des conseils des rabbins délégués. Enfin, le haut tribunal israélite siégeait en dernier ressort à la capitale.

La justice hébraïque a gardé ces attributions premières c'est-à-dire la compétence en matière du droit de la famille, en droit successoral et dans le domaine du statut personnel.

[76] R. DAOUJI, « Le contentieux administratif marocain : histoire et fondement de la loi instituant la dualité de juridiction », Thèse de droit public, Perpigan, 2001, p. 53.
[77] Avec ce texte, le recours se limitait à un seul degré de juridiction, seul l'appel devant le ministre chargé des affaires de la Justice était possible.
[78] M'H. ANTARI, « Entre l'unité et la dualité de juridiction : le contentieux administratif marocain », Thèse en droit public, 1980, p. 22.
[79] M. MAHBOUBI, « L'essentiel de l'organisation judiciaire au Maroc », op. cit., p. 19.
[80] A-EL. ELTALEB, « L'organisation judiciaire marocaine », éd. La première imprimerie nationale, 1e. [Trad. Ar.], 2013, p. 11.
[81] M. ROUSSET, « Contentieux administratif », op. cit., p. 21.
[82] M. MAHBOUBI, « L'essentiel de l'organisation judiciaire au Maroc », op. cit., p. 22.

b- La limitation des compétences des tribunaux du mekzen

19. La réforme de la justice du mekzen avait une importance particulière pour le protectorat ; en raison d'une part de son caractère peu religieux et d'autre part en raison des abus, des torts et des illégalités que présentait ce système juridictionnel.

Grâce au dahir du 4 août 1918 modifié par ceux du 25 décembre 1918 et du 24 mars 1920, la justice séculière d'avant protectorat est devenue moins partiale et illégitime.

Parmi les avancées résultant de ces dahirs, les tribunaux du mekzen avaient pour compétence en premier et dernier ressort les affaires civiles et commerciales n'excédant pas les 10 000 francs. Les litiges d'une valeur entre 10 000 francs et 50 000 francs étaient susceptibles d'appel. Ces mêmes affaires pouvaient faire l'objet d'un troisième degré de juridiction devant le haut tribunal chérifien[83] créé en 1918. Ce haut tribunal avait plusieurs fonctions. D'abord, le contrôle de la justice du mekzen. Ensuite, il comblait le manque de connaissance judiciaire et contentieuse des fonctionnaires.

L'étendue des compétences des juridictions du mekzen a néanmoins été réduite en faveur des juridictions modernes créées par le protectorat français[84]. C'est le résultat du dahir du 12 août 1913 relatif à l'organisation judiciaire[85].

B- L'amplification du pluralisme juridictionnel

20. Le traité du protectorat du 30 mars 1912 accordait à la France la possibilité de créer une organisation judiciaire nouvelle et moderne sur l'étendue du territoire[86].

La réforme judiciaire s'est concrétisée par les dahirs 12 août 1913[87] portant essentiellement les textes suivants : le dahir des obligations et des contrats, le dahir de l'organisation judiciaire ainsi que le Code de procédure civile.

---

[83] M. BENHSSAYNE et M. EL BOUCHWARI, « L'organisation judiciaire marocaine », op. cit., p. 27.

[84] Bien qu'ils s'agissent des tribunaux traditionnels marocains, le contrôle du protectorat français était constamment présent.

[85] Toutefois, la disparition des tribunaux du mekzen n'a pu voir le jour qu'avec les dahirs de 1953. Ces derniers ont eu pour but de reformer l'organisation hiérarchique des différentes juridictions. La finalité de ces dahirs fut celle de l'assimilation des normes du droit positif aux agents administratifs et judiciaires marocains. La réforme était sous la direction des contrôleurs civils français.

[86] M. EL YAAGOUBI précise que « *La politique coloniale ne concerne pas les personnes ; elle vise essentiellement les institutions*. » (M. EL YAAGOUBI, « Le juge protecteur de l'Administration », *in*- En hommage au Professeur Michel Rousset, Indépendance nationale et système juridique au Maroc, actes de colloques des 26 et 27 mars 1998, PU de Grenoble, 2000, p. 126)

[87] A. El BAKRUI, « La réforme de la justice administrative », Coll. séminaires et Colloques Numéro 5, tribunaux administratifs et État de droit, université Cadi Ayyad, Collection de la faculté des sciences juridiques économiques et sociales Marrakech, 1996, p. 74.

Les juridictions consulaires françaises[88] ont été suppléées par les juridictions dites modernes[89].

a- Les tribunaux de paix, embryon des tribunaux de proximité

21. Plusieurs tribunaux de paix siégeaient au Royaume[90]. Ces juridictions statuaient à juge unique, dans les contentieux civil, commercial et pénal de petite importance. Aucune compétence en matière administrative ne leur était attribuée.

Pour les affaires d'ordre pénal, les tribunaux de paix se composaient d'un officier de police judiciaire. Il faisait office de représentant du ministère public[91]. Un greffier est chargé de la rédaction des jugements afin de les publier.

Les tribunaux de paix avaient pour finalité première le désencombrement des tribunaux de première instance. La majorité des affaires étaient jugées en premier et dernier ressort. Exceptionnellement, certaines affaires faisaient l'objet d'appel.

b- Les tribunaux de première instance, amorce d'une organisation moderne

22. Cinq tribunaux de première instance[92] statuaient en composition collégiale[93]. Ces tribunaux étaient compétents pour connaître les litiges opposant principalement les Français, mais aussi les étrangers, y compris les litiges dans lesquels l'une des parties est marocaine[94].

L'organisation de ces tribunaux à travers le royaume était différente. Le nombre des magistrats et des chambres qui composait ces juridictions était différent[95] d'un tribunal à un autre.

À côté de leurs compétences d'appel des jugements des tribunaux de paix, les tribunaux de première instance connaissent de toutes les contraventions et de tous les délits. De ce fait, ils avaient compétence de juge correctionnel. À ces attributs s'ajoutent les compétences en

[88] E. ELFAYCALY, « L'organisation judiciaire marocaine », [S.E], [S.D], [Trad. Ar.], p. 9.
[89] Le Royaume-Uni n'a pas abjuré à ses juridictions consulaires qu'en 1937. Tandis que les États-Unis n'ont renoncé à leurs juridictions qu'à l'indépendance du Maroc.
Les tribunaux modernes français se constituaient en trois niveaux de juridiction.
[90] Les villes concernées par les tribunaux de paix sont : Casablanca, Rabat, Oujda, Fès, Taza, Meknès Kenitra, Marrakech, El Jadida, Asfi, Essaouira et Agadir.
[91] R. DAOUJI, « Le contentieux administratif marocain : histoire et fondement de la loi instituant la dualité de juridiction », op. cit., p. 62.
[92] Les tribunaux siégeaient à Casablanca, Rabat, Oujda, Fès et Marrakech.
[93] L'instance était composée de trois juges.
[94] M. ROUSSET, « Contentieux administratif », op. cit., p. 22.
[95] R. DAOUJI, « Le contentieux administratif marocain : histoire et fondement de la loi instituant la dualité de juridiction », op. cit., p. 63.

matière commerciale, mais aussi dans les domaines des assurances ou des immatriculations immobilières, etc.[96]

Les décisions des tribunaux de première instance sont susceptibles d'appel devant la Cour d'appel de Rabat.

c- La Cour d'appel de Rabat, concrétisation d'une organisation moderne

23. La Cour d'appel de Rabat se composait d'un président de la Cour, de cinq présidents des chambres, d'un procureur public et de cinq de ses substituts, de vingt conseillers et de plusieurs avocats généraux[97].

La création de cette Cour se justifie par deux raisons. La première est l'obligation de l'institution d'une juridiction compétente pour trancher les litiges concernant des fonctionnaires étrangers[98]. La seconde raison est relative à la préservation des droits des citoyens à travers un deuxième degré de juridiction.

Aucune juridiction de cassation n'a été créée au Maroc à l'époque du protectorat[99]. La cassation des décisions de la Cour d'appel de Rabat était possible devant la Cour de cassation française siégeant à Paris[100].

[96] A. BENJALOUN, « Les tribunaux modernes », La revue de la justice et du droit, n°1, [Trad. Ar.], 1957, pp. 33-34.
[97] M. MAHBOUBI, « L'essentiel de l'organisation judiciaire au Maroc », op. cit., p. 24.
[98] R. DAOUJI, « Le contentieux administratif marocain : histoire et fondement de la loi instituant la dualité de juridiction », op. cit., p. 64.
[99] C'est qu'en 1957 que le Maroc à créer la Cour suprême, devenu aujourd'hui Cour de cassation.
Cf infra.
[100] M. ELSAMAHI et M. ABDOU, « Le précis de la procédure civile et l'organisation judiciaire », [S.E.], 1994, p. 54.

§3- Un contentieux administratif introduit par les Français à l'antipode de l'école française du droit

25. Le droit et le contentieux administratifs ont émergé des réformes entreprises par le protectorat français. Toutefois, ils ont été instaurés à contre-courant de l'école française de la dualité de juridiction.

A- Le contexte de la création du contentieux administratif : l'origine de l'ambiguïté

26. Les réformes entreprises par la France concernant le contentieux administratif étaient proches de celles mises en œuvre par la France à l'époque coloniale, en Tunisie[101]. Pour cette raison, il convient de s'intéresser de prime à bord à l'expérience des réformes tunisiennes particulièrement celles qui portent sur le contentieux administratif, puisqu'elles sont semblables à celles effectuées au Maroc.

Le système juridictionnel adopté en Tunisie par le décret beylical du 27 novembre 1888 constituait un accommodement historique entre la France et l'Italie. Cette dernière avait imposé son système juridictionnel de l'époque basé sur l'unité de juridiction[102].

Le législateur marocain sous l'influence du protectorat français a écarté la dualité de juridiction, en se basant sur l'expérience tunisienne. L'unité de juridiction semblait au demeurant plus simple à mettre en place [103]bien qu'en réalité l'unité de juridiction soit peu adaptée au contexte historique marocain.

Dans ces conditions, le contentieux administratif ne pouvait être que très limité quant à la protection des droits et des libertés des justiciables. Le contentieux de l'indemnité ne concernait que certains secteurs restreints. Tandis que le recours pour excès de pouvoir demeurait dans un premier temps prohibé[104].

Plusieurs raisons expliquaient cette situation, d'abord la volonté de l'État protecteur d'administrer sans avoir de comptes à rendre à la justice.

---

[101] L'illustration à travers l'exemple tunisien tient compte du contexte colonial.

[102] Pro. R. [S.N], « Le contrôle et le contentieux de l'Administration en Tunisie », ENAT., 1968.

[103] A. MOURJI**, «** L'évolution de la jurisprudence administrative pour le règlement définitif des litiges à travers les réformes du système juridictionnel marocain » - *in* « La justice au Maroc - quelques jalons, de Hassan I à Hassan II »,éd. Presse universitaire de Perpignan, Coll. Revue Franco-Maghrébine de Droit, n° 6 , 1998, , p. 268.

[104] M. ANTARI, « Rapport de synthèse, la justice administrative au Maroc » - *in* BOUALEM SNOUSSI (sous la direction de), « La justice administrative : Bilan et perspectives, Association Marocaine de Science Administratives », p. 66.

Ensuite, concernant le contrôle de l'excès de pouvoir et selon la logique de l'école française de droit ; ce dernier ne peut être livré aux tribunaux judiciaires. Cela irait à l'encontre du principe de la séparation des pouvoirs.

Enfin, avec l'unité de juridiction, il était impossible de créer des tribunaux administratifs et quand bien même ils auraient été créés, ils ne pouvaient pas connaître des recours pour excès de pouvoir. Cela s'explique par le fait qu'en France à la même époque, les conseils de préfectures n'étaient pas compétents pour trancher des recours en annulation[105].

B- <u>Un contentieux administratif excluant le recours pour excès de pouvoir</u>

27. Les recours indemnitaires étaient régis par l'article 8 du dahir de l'organisation judiciaire[106] (modifié par le dahir du premier septembre 1928[107]). Les recours prévus dans cet article concernent toutes les actions administratives. La réparation du dommage se déploie dans le respect et l'indépendance de l'autorité administrative[108]. Il ressort de cet article que le recours administratif est orienté principalement vers le contentieux des marchés publics.

L'article 8 du dahir de l'organisation judiciaire est complété par l'article 17 du Code de procédure civile de 1913. Cet article précise que les tribunaux de première instance sont compétents à charge d'appel, pour connaître des dommages causés par les agents administratifs pour fautes lourdes ou pour dol ou encore pour trancher les litiges en cas d'insolvabilité des fonctionnaires.

Les articles 79 et 80[109] du dahir des obligations et des contrats[110] portent sur le régime de la responsabilité administrative. Le recours indemnitaire est possible pour connaître des

[105] REGNIER précise que devant cette situation certains juristes ont espéré la réforme de la loi du 21 mai 1872, qui ne permettait pas au Conseil d'État français de connaitre des actes des États protégés.
Pro A. REGNIER, « Contentieux administratif marocain », GTT., 22 décembre 1927. n° 297, pp. 364-ss.

[106] Dahir (9 ramadan 1331) formant Code des obligations et des contrats (B.O. 12 septembre 1913).

[107] Art 8 du DOJ : « en matière administrative, les juridictions françaises instituées dans notre Empire sont exclusivement compétentes pour connaitre de toutes les instances tendant à déclarer débitrices les administrations publiques, soit à raison des travaux qu'elles sont ordonnées, soit à raison de tous actes de leur part ayant porté préjudice à autrui ».

[108] La suite de l'Art 8 du DOJ : « Il est interdit aux juridictions civiles d'ordonner accessoirement à l'une des demandes ci-dessus ou principalement toute mesure dont l'effet serait d'entraver l'action des administrations publiques, soit en portant obstacle à l'exécution des règlements pris par elles, soit en enjoignant l'exécution ou la discontinuation de travaux publics soit en modifiant l'étendue et le mode d'exécution desdits travaux. Il est également interdit aux juridictions civiles de connaitre 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.»

[109] Le commissaire du gouvernement Teissier est à l'origine de ces deux articles.

[110] Dahir (9 ramadan 1331) formant Code des obligations et des contrats (B.O. 12 septembre 1913)

dommages dus aux défauts de fonctionnement des services administratifs[111] et aussi pour les différentes fautes de service commises par les agents administratifs[112].

Bien que le contrôle de la légalité fût d'un point de vue normatif impossible, certaines exceptions sont à relever.

Le fait, que tous les administrés étaient dans l'incapacité d'intenter un recours en annulation, était certes préjudiciable. Toutefois, la situation était encore plus critique pour les fonctionnaires français. Cela s'explique par le désavantage considérable qui s'était installé entre les fonctionnaires français sur le sol marocain et les fonctionnaires de la métropole. D'autant plus qu'en vertu du traité du protectorat, le Conseil d'État se déclarait incompétent pour connaître de ces recours.

Pour remédier à cette situation, il a fallu attendre le dahir du 1er septembre 1928 et le décret français du 23 novembre de la même année[113]. Ces textes ouvraient la possibilité aux fonctionnaires français résidant au Maroc, d'intenter un recours devant le Conseil d'État contre les actes des différentes autorités administratives, mais uniquement ceux concernant l'application de leur statut[114]. De plus, les recours en indemnité ne pouvaient être joints aux recours en annulation[115].

Les tribunaux judiciaires à l'époque ont manifesté beaucoup d'audace en exerçant le contrôle de la légalité par voie d'exception. Ce contrôle était une garantie supplémentaire pour l'administré[116].

Les juridictions pénales, quant à elles, exerçaient un contrôle réglementaire[117].

Les juridictions répressives au Maroc ont appliqué le Code pénal français jusqu'à l'entrée en vigueur des dahirs de 1914 et de 1918[118]. Malgré l'application de ces textes, les tribunaux répressifs ont continué à appliquer l'article 421 du Code pénal français qui punit les personnes qui n'ont pas respecté les règlements administratifs par une amende simple de police[119].

---

111 Pro. L'Art 79 du DOC.
112 Pro. L'Art 80 du DOC.
113 A.EL BOUKHARI, « Le droit de la science administrative », op. cit., p. 79.
114 O. RENARD-PAYEN, « L'expérience marocaine d'unité de juridiction et de la séparation des contentieux », éd. LGDJ, Paris, 1964, pp. 127-ss.
115 Il s'agit de la même procédure que celle utilisée en Tunisie en 1927.
116 A. DE LAUBADERE, « Le contrôle de la légalité des actes administratifs par les tribunaux du Maroc », GTM, 1943, p. 124.
117 M. EL ARAJE, « Le droit administratif », op. cit., p. 189.
118 ELRAMILI, « Le précis de l'organisation judiciaire au Maroc », op. cit., p. 71
119 La Cour de cassation dans un arrêt du 14 janvier 1928 : « le juge doit sanctionner des pénalités édictées par la loi, toute infraction aux arrêtés réglementaires légalement faits par l'autorité administrative compétente » Cass., 14 janv. 1928, n°546, non pub.

Les tribunaux judiciaires ont emprunté la voie des tribunaux répressifs ; qu'il s'agisse du contrôle de la légalité des règlements[120] ou des décisions individuelles[121]. Toutefois, ce contrôle portait principalement sur l'examen des vices de forme et des vices de compétence des décisions administratives.

28. Une fois le Maroc indépendant, ce dernier a entrepris plusieurs réformes. La plus significative est celle relative à la création de la Cour suprême compétente aussi bien en contentieux judiciaire qu'en contentieux administratif. Cette dernière porte désormais l'appellation de la Cour de cassation en vertu de la constitution de 2011[122].
29. Malgré la création des tribunaux administratifs et des Cours d'administratives d'appel, aujourd'hui au Maroc, on assiste toujours à une unité de juridiction au sommet de la hiérarchie judiciaire.

§4- L'annonce de la problématique

30. L'idée selon laquelle l'inexistence de toute forme d'organisation administrative et judiciaire avant le protectorat au Maroc est fausse.

    Les règles applicables avant le protectorat étaient exclusivement, à quelques exceptions près, de droit divin et essentiellement de droit musulman. On ne peut pas affirmer que les normes islamiques soient insatisfaisantes dans leur esprit et leur philosophie. En revanche, elles restent tout de même vagues et manquent considérablement de précision et de perspicacité.

    Organiser un État est une tâche complexe, particulièrement si l'on cherche à réaliser cette mission en l'appliquant des notions et des principes sommaires et imprécis. De ce fait, il nous semble que la volonté d'un État à appliquer les normes musulmanes doit être inéluctablement accompagnée de la loi positive[123] afin de combler les lacunes, mais surtout de fournir plus de précisions et donc une meilleure application.

[120] CA., Rabat, 28 nov. 1938, G.T.M 1939, p 4.
CA., Rabat, 18 nov. 1938, G.T.M, 1939, p 4.
[121] CA., Rabat, 25 avr. 1927, G.T.M p 187.
[122] Cf. L'article 115 de la constitution.
[123] En droit musulman, il peut s'agir du " Ijtihade", de la "fatoua" (Cf. supra définition) ou encore du " kyasse".
Le "Ijtihade" signifie littéralement " l'effort ". Il s'agit de la réflexion et de méditation des juristes et savants musulmans à travers la recherche et l'interprétation des différents textes qui codifient le droit musulman.
Le Kyasse est le raisonnement par analogie.

À l'époque, l'Administration et la justice étaient entremêlées, aucune barrière ne limitait l'une par apport à l'autre. Dans ces conditions, les différents recours civils, pénaux et administratifs étaient d'autant plus opaques et confus.

Le contentieux administratif, au sens moderne, était presque inexistant et mal organisé. Si juger l'Administration par un magistrat indépendant et impartial est tâche complexe. Qu'en ce serait-il alors, d'intenter un recours administratif devant un fonctionnaire administratif ? Le moins qu'on puisse dire est que le principe de séparation des pouvoirs était méconnu.

31. La France, durant le protectorat, a réussi à introduire un modèle de pensée juridique européen. Ce dernier présentait des imperfections, dont les répercussions sont encore palpables aujourd'hui. L'organisation judiciaire mise en place était fortement contestable. Historiquement, aucune barrière réelle ne séparait les deux contentieux, de plus le recours administratif était particulièrement restreint. Seul le recours indemnitaire était normativement admis à côté de quelques vaines tentatives d'introduction du recours en annulation.

Les garanties des libertés individuelles étaient très limitées. D'autant plus que les Marocains n'avaient pas de protection suffisante contre les inégalités de l'Administration du mekzen.

32. Au travers de cette étude, c'est alors une interrogation sur le décalage existant entre la philosophie de l'école de la dualité de juridiction et la réalité de l'organisation judiciaire au Maroc, qui sera conduite. Soucieux de poursuivre et de concrétiser cette dualité institutionnelle et normative au Maroc ayant pour perspective le rééquilibrage et l'efficacité de l'action administrative, l'on souhaite ainsi comprendre les véritables raisons de cette autonomie relative du contentieux administratif. C'est ainsi, le seul moyen de pouvoir se défaire des opinons préfaites sur l'autonomie du contentieux administratif.

En une phrase, cette réflexion nous conduira à étudier les manquements du contentieux administratif au Maroc notamment au niveau institutionnel et normatif. Il nous faut donc, dans cet élan, étudier les obstacles à cette autonomie (**première partie**).

33. Cette entreprise, menée à son terme, mettra en exergue que le contentieux administratif aussi bien au niveau institutionnel qu'au niveau normatif ne permet pas de satisfaire cette volonté d'aboutir à une réelle dualité. Dégagés des notions et des croyances qui l'entourent, le principe de la dualité de juridiction et l'autonomie normative peuvent s'analyser comme un véritable choix, fruit d'une volonté, et non plus comme le résultat logique d'une déduction juridique. Ce constat, de plus des obstacles à la dualité de juridiction entre l'inefficacité des procédures administratives et la protection relative de la légalité, peut permettre d'envisager sa réorganisation.

Par voie de conséquence, il nous faut chercher à dépasser l'organisation actuelle en aménageant une dualité de juridiction et des normes qui permettrait de donner au contentieux administratif l'image d'une puissance protectrice du droit et des citoyens (**deuxième partie**).

PREMIERE PARTIE : L'autonomie relative du contentieux administratif au Maroc

34. Les racines philosophiques de l'autonomie remontent à Emmanuel Kant qui a donné à la notion d'autonomie toute sa force[124].

    Le professeur Hertzog écrit que l'autonomie est un « *terme très employé en droit, il doit donc être réputé utile*[125]. » Cet énoncé bien que rassurant pour la présente recherche peut prêter à confusion en raison de la multitude des connotations normatives[126].

    L'autonomie est une notion qui renferme un paradoxe. D'une part, elle a un caractère absolu que lui procure son sens littéral[127].

    En effet, le terme autonomie renvoie à l'idée « *d'une réclamation fondamentale d'une identité*[128] »,c'est-à-dire à l'existence séparée d'un environnement propre d'action.

    D'autre part, elle est affectée d'une relativité certaine, commune à toutes les notions fonctionnelles[129].

35. En droit, l'autonomie est très souvent utilisée pour évoquer la séparation des branches de droit et de leurs contentieux respectifs. Elle est justifiée par l'existence d'un ordre juridictionnel spécifique et des sources normatives propres.

---

[124] Pro.
- E. KANT, « Idée d'une histoire universelle au point de vue cosmopolitique », *in*- Œuvres, Tome II, Gallimard.
- E. KANT, « Réponse à la question : Qu'est-ce que les Lumières ? », *in*- Œuvres, Tome II, Gallimard.

[125] R. HERTZOG, « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? », *in*- Mélanges Paul Amselek, éd. Bruylant, 2005, p. 445.

[126] L. BASLE, « Vers une nouvelle systémique ? L'autonomie : avatars et paradoxes », *in*- Mélange en l'honneur du professeur Nicole Decoopman, Les frontières du droit, éd. CEPRISCA, Hors coll., 2014, p. 297.

[127] Varela, 1989, p 7, Cité par, L. BASLE, « Vers une nouvelle systémique ? L'autonomie : avatars et paradoxes », *in*- Mélange en l'honneur du professeur Nicole Decoopman, Les frontières du droit, éd. CEPRISCA, Hors collection, 2014, p. 297.

[128] R. HERTZOG, « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? », *in*- Mélanges Paul Amselek, éd. Bruylant, 2005, op cit.,p. 450.

[129] R. HERTZOG, « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? », *in*- Mélanges Paul Amselek, éd. Bruylant, 2005, op cit., p. 446.

(Titre I : La Cour de cassation, obstacle à la reconnaissance d'une autonomie institutionnelle)

(Titre II : Les obstacles à l'autonomie normative)

Titre I : La Cour de cassation, obstacle à la reconnaissance d'une autonomie institutionnelle

37. De manière générale, l'indépendance du Maroc s'est faite sans rupture brusque avec la France. Le Maroc a continué à coopérer avec cette dernière en vertu de la convention judiciaire franco-marocaine du 5 octobre 1957[130].

    Dans cette optique, le Maroc a entrepris plusieurs réformes, notamment, celle de la création de la Cour de cassation. L'importance de cette réforme s'explique à la fois par la nature de cette Haute juridiction et de ses conséquences aux niveaux tant juridique que judiciaire.

38. En revanche, l'indépendance et l'autonomie des administrations au Maroc, s'est faite d'une manière progressive en raison essentiellement de l'absence d'un personnel qualifié. Par le biais d'une convention judiciaire franco-marocaine, les Français sont restés omniprésents après l'indépendance du Maroc[131]. L'empreinte de certains d'entre eux est demeurée indélébile.

(Chap. I : Une organisation judiciaire hybride, facteur d'achoppement)

(Chap. II : Le rôle des acteurs du contentieux administratifs dans la garantie des droits)

[130] La convention d'aide mutuelle judiciaire d'exequatur des jugements et d'extradition entre la France et le Maroc du 5 octobre 1957 est composée de quatre titres et de titres en annexe.
Les premiers sont les suivants, Titre I : « Aide mutuelle », Titre II : « Exequatur en matière civile et commerciale », Titre III : « Extradition », Titre IV : « Dispositions générales ». Le protocole annexe à la convention d'aide mutuelle judiciaire fait l'objet successivement des titres suivants, Titre I « Caution JUDICATUM SOLVI », Titre II « Assistance judiciaire », Titre III « Assistance judiciaire », Titre VI « Échange de casiers judiciaires ».

[131] J. GARAGNON, « Indépendance et adaptation du système juridictionnel (1956-1962) », *in*- En l'hommage au Professeur Michel Rousset, Indépendance nationale et système juridique au Maroc, actes de colloques des 26 et 27 mars 1998, PU de Grenoble, 2000, p. 113.

Chap. I : Une organisation judiciaire hybride, facteur d'achoppement

40. Le dualisme juridictionnel français distingue l'ordre administratif et l'ordre judiciaire. À l'échelle nationale, les juridictions sont donc soit rattachées à l'ordre judiciaire soit à l'ordre administratif[132]. Toutefois, trois juridictions sont extrinsèquement liées à cette double organisation pyramidale. Il s'agit du Conseil Constitutionnel, du tribunal des Conflits, et enfin de la Haute Cour de Justice[133].

41. La doctrine française définit la juridiction administrative à travers trois critères. D'abord, le critère organique, il s'agit de la distinction fonctionnelle des deux ordres de juridiction. Ensuite, le critère formel, il consiste en la différence substantielle entre les deux procédures à savoir celles respectées devant les deux ordres juridictionnels. Enfin, le critère matériel, relatif aux décisions de justice qui sont revêtues de l'autorité de la chose jugée.[134]

    La dualité de juridiction suppose le contrôle juridictionnel de l'activité de l'Administration par un ordre distinct[135]. Dès lors que l'Administration est jugée dans les mêmes conditions et avec les mêmes règles que les particuliers, le système est dit : système de l'unité de juridiction. Ce dernier est à l'opposé du système dualiste qui lui en revanche implique l'existence de juridictions indépendantes de l'ordre judiciaire et dotées de compétences propres.

    L'idée n'est pas de dresser les points positifs et négatifs de ces deux systèmes. Dans les deux cas, des aspects à la fois positifs et négatifs ressortiront, et c'est bien cela qui crée l'équilibre de chacun de ces deux systèmes. Se prononcer sur la supériorité de l'un ou de l'autre système serait erroné, car la quête même de la perfection est difficile à trouver en raison de la mouvance de la cible[136].

---

[132] Compte tenu de la nature inégalitaire et la quête de l'amélioration du procès administratif, une partie de la doctrine s'interroge sur l'exemplarité de la juridiction judiciaire.
Pro. M. DOUCHY-OUDOT, « Rapport préliminaire : la juridiction judiciaire peut-elle servir de modèle ? » - *in* « La modernisation de la justice administrative en France », M. Paillet (Étude coordonnée par), éd. Larcier, 2010.

[133] J. VINCENNT, S. GUINCHARD, G. MONTAGNIER (et al.), « La justice et ses institutions », op cit., p. 155.

[134] M. DEGUERGUE, « Procédure administrative contentieuse », éd. Lextenso, Montchrestien, coll. focus droit, 2003, p. 123.

[135] Pro. Sur la dualité de juridictions en France et à l'étranger.
Les importantes contributions in AJDA, 1990, pp. 689-898, à l'occasion du bicentenaire de la loi des 16-24 août 1790. Cité par C. DEBBASCH et J-C. RICCI, « Le contentieux administratif », éd. Dalloz, 7e., 2001, p 3.

[136] Le Mathématicien et ingénieur George Fisher, à cet égard et en ses termes écrit : « Quand vous cherchez la perfection, vous découvrez que c'est une cible mouvante », et pourtant ce scientifique est spécialiste de science exacte. Que pensez alors de la science juridique, la perfection resterait alors un idéal capricieux à atteindre.

L’organisation judiciaire au Maroc, bien que fortement inspirée de l’exemple français, présente des différences substantielles.

(Sect. 1 : La Cour de cassation, juridiction suprême unique)
(Sect. 2 : La semi-dualité de juridiction, facteur de remise en cause de l’unicité de la Cour de Cassation)

Sect. 1 : La Cour de Cassation, juridiction suprême unique

43. Le citoyen-administré est un « fragile partenaire »[137] de l'Administration. Cette fragilité se manifeste dans le rapport inégalitaire entre l'une et l'autre. Ce rapport résulte du fait que l'Administration est en quête de l'intérêt général alors que l'administré cherche prioritairement à satisfaire ses intérêts particuliers.

Toutefois, tous les inconvénients qui peuvent résulter de la relation Administration-administré ne sont pas de nature à être tranchés par un juge. Seuls les litiges, où le justiciable estime qu'une règle de droit, a été enfreinte peuvent faire l'objet d'une procédure judiciaire[138].

Seuls la décision administrative et le grief qu'elle est susceptible d'engendrer méritent le regard d'un juge d'une grande technicité.

Puisque la juridiction suprême apporte la réponse définitive au litige, elle doit inspirer confiance et efficacité à tous les justiciables. Pour ce faire, la cohérence de cette juridiction avec l'organisation judiciaire au sommet de laquelle elle se situe est de ce point de vue de rigueur.

(§ 1- L'unicité de la plus haute juridiction, cohérence avec l'organisation judiciaire)

(§ 2- L'unicité de la plus haute juridiction, incohérence avec l'organisation judiciaire)

[137] A. BENABDALLAH, « Réflexions sur quelques aspects de la justice administrative », éd. Revue marocaine de droit, n° 19, 1988, p. 218.

[138] R. D'HAËM, « La justice administrative en pratique », éd. La documentation française, 2001, p. 12.

§ 1- L'unicité de la plus haute juridiction, cohérence avec l'organisation judiciaire

45. La dualité de juridiction est considérée en France de façon presque unanime et inconsciente comme un principe définitivement acquis. Or « *la dualité n'est pas un principe*[139].»
Au lendemain de l'indépendance, le Maroc n'a pas fait le choix de ce principe[140]. Même en France où l'unité de juridiction trouve ses partisans, ce principe serait considéré par une partie de la doctrine comme étant utopique[141].
Toutefois, l'unité de juridiction qu'a pu connaitre le Maroc bien qu'elle résulte d'un choix politique est loin de revêtir cet aspect utopique.

(A- L'affirmation de l'unité de juridiction, l'expression d'un choix politique)
(B- Le contrôle juridictionnel de l'Administration, simple devoir moral)

[139] C. GOYARD, « Unité et plénitude de juridiction », *in*- liber amicorun Jean Waline, Gourner, administrer, juger, éd. Dalloz, 2002, p. 597
[140] J. GARAGNON, « Indépendance et adaptation du système juridictionnel (1956-1962) », op cit., pp. 111-114.
[141] Y. LAIDIE, « Utopique unité de juridiction », *in*- Utopies, entre droit et politique, études en hommage à Claude Courvoisie, 2005, pp. 308-318.

A- L'affirmation de l'unité de juridiction, l'expression d'un choix politique

46. « *L'histoire est à l'origine de la juridiction administrative, mais la juridiction administrative n'est pas un accident historique*[142].» Il est vrai que cette phrase est celle d'auteurs français, mais la logique demeure valable pour des contextes historiques différents. La compréhension de l'état actuel de toute chose passe inéluctablement par l'étude de son cheminement historique.

    La première grande réforme judiciaire postindépendance est la création d'une juridiction suprême qui chapeaute l'ensemble des juridictions du pays. Cette juridiction, la plus haute du royaume a été créée par le dahir du 27 septembre 1957[143]. Il s'agit de la Cour de cassation, appelée à l'époque Cour suprême. Cette création n'est pas vide de sens. Bien au contraire, elle constitue à elle seule la confirmation, du choix de l'unité de juridiction.

    Première grande réforme, elle a été suivie par un ensemble de textes confirmant l'orientation du pays à l'époque vers l'unité de juridiction, au sens strict du terme. L'ensemble de ces réformes explique l'état actuel du contentieux administratif au Maroc.

(a- La Cour de Cassation, symbole de l'indépendance)

(b- La continuation des réformes : consolidation de l'indépendance)

a- La Cour de Cassation, symbole de l'indépendance

47. La création de la Cour de cassation s'explique par plusieurs raisons. D'abord, le pays devait entreprendre plusieurs réformes afin d'éviter l'improvisation et l'anarchie[144]. Ensuite, par nécessité ; cela se justifiait par le fait que les juridictions du Maroc indépendant ne pouvaient plus continuer de dépendre de la Cour de cassation et du Conseil d'État français.

    La Cour de cassation, à l'époque postcoloniale, était une juridiction unique. Elle conjuguait à la fois le système d'unité de juridiction au niveau institutionnel et du système dualiste français au niveau du droit.

---

[142] A. COURREGES et S. DAEL, « Contentieux administratif », éd. PUF, Thémis droit, 4e., 2006 (mise à jour), p. 1.
[143] Dahir n° 1-53-223, du 27 septembre 1957 instituant la Cour suprême.
Ce dahir a été modifié à plusieurs reprises.
[144] M. BENTALHA ELDOUKALI, « Les tribunaux administratifs au Maroc », éd. L'imprimerie de la réussite, 1e., [Trad. Ar.], 1997, p. 29.

Le choix de ce type de juridiction[145] s'explique par le contexte géopolitique et par les difficultés économiques évidentes du Maroc nouvellement indépendant[146].

À travers la création de la Cour de cassation, le Maroc a confirmé l'unité de juridiction, tout en gardant la dualité du contentieux introduite par le protectorat en 1913, et ce dans le but de l'unification et de la simplification.

48. La compétence première de la Cour était la cassation des décisions des juridictions inférieures. Elle a aussi agi comme un organe régulateur. Elle corrigeait et redressait leurs éventuelles erreurs particulièrement en matière administrative[147].

La Cour de cassation est compétente outre sa compétence en matière administrative pour connaître : « *des recours formés contre les actes des juges excédant leurs pouvoirs, des règlements de juges entre les juridictions n'ayant au-dessus d'elles aucune juridiction commune autre que la Cour suprême, dans les conditions prévues au Code d'instruction criminelle promulgué par le dahir du 9 Ramadan 1331 (12 août 1913) des demandes en révision de décisions judiciaires ayant prononcé des condamnations en matière criminelle et correctionnelle, des prises à partie contre les magistrats et les juridictions autres que la Cour suprême, des instances en suspicion légitime, des dessaisissements pour cause de sûreté publique, des demandes d'extradition*[148].»

Les règles procédurales relatives à la tenue des audiences, à la motivation des arrêts et à leur publicité sont les mêmes dans toutes les chambres de la Cour à l'exception d'une disposition propre à la chambre administrative. La nomination d'auditeurs auprès de cette chambre était possible.

49. La Cour de cassation en 1957 se composait de quatre chambres à savoir : une chambre civile, pénale, sociale et enfin une chambre administrative[149]. L'article 27 du dahir de 1957 précise que les chambres siègent à cinq magistrats. En cas d'absence d'un juge, le premier président de la Cour prévoit par le biais d'une ordonnance un magistrat-remplaçant.

---

[145] Cet exemple africain a influencé d'autres pays du continent, on en cite : l'Algérie, le Sénégal et la Mauritanie. M'H ANTARI, « Entre l'unité et la dualité de juridiction : le contentieux administratif marocain », op cit., p. 30.

[146] J. GARAGNON, « Indépendance et adaptation du système juridictionnel (1956-1962) », *in*- En hommage au Professeur M. Rousset, « Indépendance nationale et système juridique au Maroc, actes de colloques des 26 et 27 mars 1998 », éd. PU de Grenoble, 2000, p. 113.

[147] M.A BENABDALLAH, « Propos introductif, bref regard sur la Cour suprême à l'occasion de son quarantième anniversaire », *in*- 1957-1997, « 40 ans de justice administrative au Maroc », REMALD, coll. « Thème actuels » n°14, 1998, p. 9.

[148] ELRAMILI, op. cit., « Le précis de l'organisation judiciaire au Maroc », p. 75.

[149] De 1977 à 1992, une cinquième chambre s'ajoutait aux quatre autres. Il s'agit de la chambre constitutionnelle. Avec la révision de la constitution en 1992 et en vertu de ses articles 76 à 79 ; le Conseil Constitutionnel a été créé et de ce fait la cinquième chambre fut supprimée.

L'organe le plus important dans l'organisation interne de la Cour est son bureau. Il est constitué du premier président, des présidents des chambres et de leurs conseillers doyens, de l'avocat général et enfin du procureur général.

C'est le bureau qui a pour tâche la répartition des magistrats et des affaires ainsi que l'attribution des affaires aux différentes chambres. Il répartissait le champ des compétences administratives et judiciaires.

À côté du bureau de la Cour, la plus haute juridiction dispose de plusieurs services communs. En vertu de l'article 7 du dahir de 1957, la Cour de cassation comptait les services suivants : d'abord un greffe qui était chargé de percevoir les frais et taxes judiciaires ; ensuite, une chancelière et un bureau d'interprétation, ainsi que le service de comptabilité et enfin le service de suivi des audiences, des exécutions, de la notification…

b- La continuation des réformes : consolidation de l'indépendance

50. Malgré les réformes entreprises en 1957, plusieurs manquements sont apparus avec le temps. Le système présente deux défauts majeurs.

Tout abord, les effectifs administratifs et judiciaires étaient essentiellement composés de Français, une situation peu commode avec un Maroc indépendant[150].

Apprendre de l'expérience française est sans doute intéressant et enrichissant, mais de là à confier la gestion des tribunaux marocains aux juristes français est déraisonnable. Cela affecte l'indépendance de l'État et ne représente pas la culture et l'histoire du pays.

Le deuxième défaut concerne le manque d'organisation des instances juridictionnelles. Au niveau des juridictions inférieures, le pluralisme juridictionnel créait une réelle complexité[151]. Deux réformes ont été prévues à cet effet. Il s'agit d'abord de la loi d'unification de la justice du 26 janvier 1965[152]. Cette dernière, à elle seule, n'a pas procuré de changements intrinsèques dans l'organisation judiciaire ; toutefois, les changements tangibles se sont matérialisés par le décret royal portant sur l'organisation judiciaire du 3 juillet 1967[153].

[150] K. LAHRACHE, « La justice administrative marocaine », éd. REMALD, n° double 16-17, [Trad. Ar.], 2012, p. 81.
[151] Cf. supra. On fait référence à la coexistence des tribunaux moderne et tribunaux traditionnels marocains.
[152] Loi n° 64-3 22 ramadan 1384 du 26 janvier 1965 relative à l'unification des tribunaux, Bulletin officiel n°2727 du 03/02/1965.
[153] A-EL. BANNA, « Le contrôle administratif de l'action administrative », éd. La Revue marocaine du droit, de la politique et de l'économie, n°19, [Trad. Ar.], 1985, p. 154.

Ces deux textes apportent une réponse à ces faiblesses. Premièrement à travers l'unification des juridictions. Deuxièmement, ces réformes ont œuvré à la marocanisation des juridictions et à leur arabisation.

(α- L'unification des juridictions, affirmation de la modernité de l'organisation judiciaire)
(β- La nationalisation des juridictions, rupture avec l'époque coloniale)

α- L'unification des juridictions, affirmation de la modernité de l'organisation judiciaire

51. La loi de 1965 a une portée non seulement réformiste, mais aussi historique puisqu'elle est l'œuvre du premier parlementent marocain[154].

L'unification porte sur le regroupement des différentes juridictions existantes[155]. En vertu du premier article de cette loi[156], les tribunaux modernes et les tribunaux traditionnels sont désormais regroupés[157].

Ainsi, la Cour de cassation chapeaute les juridictions suivantes : les tribunaux du Sadad, les tribunaux régionaux[158] et les Cours d'appel[159]. Par conséquent, les tribunaux de paix et de première instance ainsi que les tribunaux de la Charia et les tribunaux hébraïques ont été supprimés. À partir de cette date, les mêmes lois s'appliquent à tous les citoyens sans distinction avec les étrangers[160].

Vingt-trois juridictions de Sadad ont été créées afin de trancher les litiges de faible importance. Ces juridictions siègent à juge unique[161] en premier et dernier ressort pour les contentieux n'excédant pas 300 dirhams. Toutefois pour les litiges d'une valeur entre 300 et 900 dirhams, les tribunaux de Sadad statuent en premier ressort avec la possibilité d'appel devant les tribunaux régionaux. Ces mêmes tribunaux avaient la compétence de trancher les

[154] À la date du 17 mai 1963, les premières élections législatives au Maroc ont donné lieu au premier parlement marocain qui a exercé ses fonctions du 18 novembre 1963 jusqu'à la déclaration de l'État d'exception le 7 juin 1965.
[155] Une autre catégorie de tribunaux fut créée en dehors des textes de 1965 et 1967. Il s'agit des tribunaux sociaux institués en 1972 par le biais du dahir portant loi n° 1-72-110 du 15 joumada II 1392 (27 juillet 1972) instituant des tribunaux sociaux.
[156] L'article premier de la loi 26 janvier 1965 : "Sont unifiées en vertu de la présente loi sur l'ensemble du territoire du royaume toutes les juridictions marocaines à l'exception du tribunal militaire et de la Haute Cour de justice mentionnées au titre VII de la Constitution."
[157] M'H ANTARI, « Entre l'unité et la dualité de juridiction : le contentieux administratif marocain», op cit., p. 37.
[158] Cf. L'art. 17 de la loi de 1967.
[159] L'art. 22 de la loi de 1967.
[160] H. ELRMILI, « Le précis de l'organisation judiciaire au Maroc », Tome I, [Trad. Ar.], 2001, p. 9.
[161] M. ROUSSET, « Contentieux administratif », op cit.,p. 28.

contentieux concernant les biens fonciers non immatriculés ainsi que les affaires relatives au statut personnel des Marocains et des étrangers de confession musulmane[162].

Le décret royal du 3 juillet 1967 n'accorde aucune compétence en contentieux administratif au juge de Sadad.

Les seize tribunaux régionaux statuaient en formation collégiale[163]. Ces juridictions ont acquis la compétence des tribunaux modernes et des tribunaux de droit commun[164].

À côté de leurs compétences d'appel, ils connaissaient en premier et dernier ressort les litiges d'une valeur de 1200 dirhams. Cependant pour le reste des décisions prononcées par ces tribunaux, l'appel était possible devant les Cours d'appel[165].

Cette réforme a donné à la Cour de cassation toute sa force.

β- La nationalisation des juridictions, rupture avec l'époque coloniale

52. La nationalisation se matérialise par la marocanisation des juridictions ainsi que l'arabisation de la justice.

*(*β' La marocanisation : l'accès à la fonction de juge*)*

*(*β''L'arabisation de la justice : le retrait des Français des effectifs judiciaires*)*

β'- La marocanisation : l'accès des Marocains à la fonction de juge

53. La marocanisation de la justice est régie par l'article 4 de la loi d'unification de la justice de 1965[166]. Désormais, seuls les Marocains peuvent avoir accès à la fonction de magistrat.

Du point de vue de la philosophie religieuse, l'institution du cadi[167] repose sur le droit divin. Le cadi est un « *magistrat musulman remplissant des fonctions civiles, judiciaires et religieuses, dont celles de juger les différends*[168] ». Il n'est pas un juge en tant que tel, car l'unique juge est Dieu. À partir de ce postulat, la problématique selon les théologiens

[162] M. BENHSAÎN et M. EL BACHRAOUI, « L'organisation judiciaire marocaine », éd. Collection des conférences universitaires, 1e., [Trad. Ar.], 2006, p. 33.
[163] Ces juridictions statuaient en instance composée de trois juges.
[164] Cf. Supra. Les compétences des juridictions modernes et des juridictions de droit commun.
[165] L'article 8 du DOJ régit les compétences des tribunaux régionaux. (Cf. supra.)
[166] L'article 4 de la loi du 26 janvier 1965 : « nul ne peut exercer les fonctions des magistrats auprès des juridictions marocaines, s'il n'est de nationalité marocaine.»
[167] Cf. supra définition.
[168] https://www.cnrtl.fr/definition/cadi

musulmans est la suivante. L'exercice des fonctions juridictionnelles ne peut être attribué à un non-musulman et par conséquent un juge ne peut être un étranger[169].

Après l'entrée en vigueur de cette loi, les juges étrangers ont perdu leurs statuts de magistrats et sont devenus des conseillers techniques[170].

La marocanisation comme politique idéologique avait pour but l'installation d'institutions musulmanes afin d'écarter l'idéologie de la laïcité moderne. Toutefois, ce retour aux origines, quelles que soient ses motivations premières ne pouvait pas garantir à lui seul la réussite de ces réformes.

Le problème lié à cette réforme est tout bonnement le recrutement, autant au niveau quantitatif que qualitatif. À l'époque postcoloniale, les Marocains titulaires du diplôme d'une licence étaient peu nombreux et ils n'étaient pas tous intéressés par une carrière de magistrature. Qualitativement, les magistrats affectés dans les juridictions unifiées et arabisées « *n'étaient familiarisés ni avec la procédure ni avec le droit applicable devant les nouveaux tribunaux*[171]. »

Bien que cette remarque date, il n'en demeure pas moins que la conséquence du recrutement de l'époque est toujours tangible aujourd'hui dans les administrations et juridictions du royaume.

β''- L'arabisation de la justice : le retrait des français des effectifs judiciaires

54. L'arabisation de la justice signifie que toutes les langues sont exclues, à l'exception de l'arabe. Cette dernière devient la seule admise devant les juridictions marocaines. L'arabisation est régie par l'article 5 de la loi de l'unification du 26 janvier 1965[172].

Un arrêté ministériel[173] a édicté qu'à partir du 1er juillet 1965, « *toutes les requêtes, tous les mémoires en réponses, toutes conclusions et d'une façon générale tous documents écrits déposés devant les différentes juridictions devront être rédigés exclusivement en arabe*[174]. »

Cette réforme a engendré des conséquences sur la marche des services de la justice. L'arabisation est certes, légitime néanmoins sa mise en place s'est faite d'une manière assez

[169] R. DAOUJI, « Le contentieux administratif marocain : histoire et fondement de la loi instituant la dualité de juridiction », op cit., p. 93.
[170] M. ROUSSET, « Contentieux administratif », op cit., p. 29.
[171] M. ROUSSET, « La réforme de la justice marocaine et ses incidences sur le contentieux administratif », éd. RJIC, 1975, p. 151.
[172] L'article 5 la loi de l'unification du 26 janvier 1965 : « seule la langue arabe est admise devant les tribunaux marocains, tant pour les débats et les plaidoiries que pour les rédactions des jugements.»
[173] Arrêté ministériel du 29 juin 1965 portant sur l'application de l'article 5 de la loi 26 janvier 1965.
[174] M'H ANTARI, « Entre l'unité et la dualité de juridiction : le contentieux administratif marocain », op cit., p. 40.

brusque. Cela s'explique par le fait qu'aucune mesure n'a été établie pour l'adaptation des différents services qui travaillaient en langue française. Parmi les services en question : les services de police, de gendarmerie, les services de greffes, etc.

De plus, l'arabisation a eu des conséquences délétères sur la profession d'avocat aussi bien pour les avocats marocains que pour les avocats étrangers. Certains de ces derniers ont été contraints de quitter le pays tandis que d'autres ont préféré s'associer avec des avocats marocains qui maîtrisaient la langue arabe[175].

L'arabisation a aussi eu un effet non négligeable sur la publication des décisions, leurs commentaires et de manière générale sur les études doctrinales. Pendant une longue période, la doctrine juridique au Maroc a été silencieuse. Il a fallu attendre longtemps avant que le relais ne soit pris par les revues arabophones et francophones nouvellement créées.

Techniquement, l'arabisation ne s'est pas faite de façon graduelle. Plusieurs commissions composées essentiellement de magistrats, de juristes et de théologiens musulmans ainsi que des linguistes ont été chargées de traduire les textes législatifs du français à l'arabe. La commission centrale quant à elle avait pour mission la vérification du travail des différentes commissions. Une fois leurs traductions validées, elle rendait ces textes applicables à l'ensemble des juridictions du royaume[176].

Deux remarques majeures ont vite fait surface. D'abord, les textes ont été traduits et mis en place dans l'urgence. Par conséquent, ils sont restés très complexes, fragmentés, incomplets et difficiles à adapter aussi bien pour les juges que pour les justiciables.

Les réformes de 1965 et de 1967 n'ont donc pas tenu compte du nombre insuffisant de magistrats, ni de leur formation déficiente et encore moins de la complexité technique qu'engendrait leur mise en application. Ces différentes carences ont mené le système juridictionnel à une crise qui a, elle-même justifié les nouvelles réformes de 1974.

[175] M'H ANTARI, « Contentieux administratif », op cit., p. 29.
[176] M'H ANTARI, « Entre l'unité et la dualité de juridiction : le contentieux administratif marocain », op cit., p. 41.

B- Le contrôle juridictionnel de l'administration, simple devoir moral

56. Penser que la chambre administrative de la Cour de cassation sous l'unité de juridiction ou la semi-dualité de juridiction, est une juridiction exclusivement administrative est une erreur.

Si le droit administratif français est un droit prétorien en raison du rôle fondamental joué par le Conseil d'Etat[177], l'absence d'une institution exclusivement administrative va avoir un effet inverse sur les caractéristiques du droit administratif marocain.

(a- La chambre administrative, compétences à dimension variable)

(b- Les limites du contrôle de l'action administrative)

a- La chambre administrative, compétences à dimension variable

57. Dès la création de la Cour de cassation, elle est devenue la seule juridiction compétente pour les recours pour excès de pouvoir en premier et dernier ressort, ainsi que juridiction de cassation en matière de plein contentieux pour une période de trente ans[178].

Malgré la création d'une seule juridiction paradoxale à l'école française du droit ; la logique juridictionnelle française est restée omniprésente[179]. Cela s'explique par le fait que la chambre administrative était présidée par des Français. D'abord par J. Theis puis par H. Mayras[180]. Ces conseillers d'État ne peuvent naturellement présider la chambre administrative que selon leurs logiques et cultures juridiques.

L'article 17 du dahir de 1957[181] prévoit les compétences de la chambre administrative.

Pour ce qui est du recours en annulation, ce dernier est dirigé contre les décisions émanant des autorités administratives et qui ne relèvent pas du contentieux des juridictions ordinaires.

---

[177] C. DEBBASCH et J-C. RICCI, « Le contentieux administratif », éd. Dalloz, 7e., 2001, p.1.

[178] M.A BENABDALLAH, « Le contentieux administratif marocain dix ans d'évolution », éd. REMALD, n° 54-55, janvier-avril 2004, p.11.

[179] A-EL. BANNA, « Les raisons de création des juridictions administratives au Maroc à la lumière du projet loi instituant les administratifs soumis à la chambre des représentants lors de la session du printemps 1991», éd. La justice administrative acquis et perspectives, avec la collaboration de l'institut allemand Wanis Sail, [Trad. Ar.], 1991, p. 154.

[180] J. GARAGNON, « Indépendance et adaptation du système juridictionnel (1956-1962) », op cit., p. 114.

[181] Article 17 du dahir de 1957 : « 1° Les pourvois en cassation contre les décisions juridictionnelles rendues dans les affaires où une personne publique est partie, 2° Les recours en annulation pour excès de pourvoie formés contre les décisions des autorités administratives.
Toute chambre peut néanmoins valablement instruire et juger, quelle que soit la nature, les affaires soumises à la Cour. »

Le bureau de la Cour de cassation a donné un avis sur l'article 17. Il était interprété comme : « *attribuant à la chambre administrative les litiges où l'Administration aurait fait usage d'une prérogative exorbitante du droit commun, ainsi que ceux mettant en jeu l'application des législations administratives, notamment en matière fiscale, d'expropriation et de réquisition*[182]. »

Bien que la chambre administrative au sein de la Cour de cassation aurait pu être dédiée exclusivement au contentieux administratif ; il n'en demeure pas moins qu'une autre chambre avait la possibilité aussi de statuer en matière administrative principalement en matière d'expropriation[183].

À cette période, c'est-à-dire avant la création des tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel, le Maroc a retenu l'unité de juridiction avec la dualité de droit ainsi que l'équivalence des chambres de la Cour. Le critère matériel a été donc retenu en faveur du critère organique.

Même en se basant sur le critère matériel afin de séparer les contentieux, en pratique, cela n'était pas une mince affaire pour le bureau de la Cour. Une procédure particulière était mise au point pour les litiges délicats. Dans ces cas, une formation de jugement des deux chambres était organisée. Les spécialistes du contentieux administratif agissaient avec la collaboration des juristes de droit privé, les deux statuent ensemble dans la quête d'un commun accord[184].

Durant la période post-protectorat, la Cour a eu l'occasion de trancher des affaires concernant le contentieux des contrats administratifs, notamment le contentieux de l'exécution des contrats[185].

La Cour a eu l'occasion de se prononcer dans une affaire concernant le contentieux de la fonction publique. Il s'agit de l'arrêt Faure en 1964[186]. La Cour a accepté le recours en annulation du sieur Faure et lui a accordé une compensation financière[187].

La Cour ne s'est pas limitée à accorder ces droits aux retraités liés à l'administration par un contrat de droit public, mais elle l'a étendue aussi aux retraités liés à l'administration par un

[182] P. ARDANT et L. FOUGERE, « À propos de la Cour suprême marocaine », Revue internationale de droit comparé, vol. 17, n°3, p. 740.
[183] A.JABRANE et A. ELBOUKHARI, « Lecture de la nouvelle loi des élections communales », éd. REMALD, n° 2-3 janvier- juin, [Trad. Ar.], 1993, p. 154.
[184] P. ARDANT et L. FOUGERE, « À propos de la Cour suprême marocaine », op cit., p. 741.
[185] A. BAYNA, « Le contrôle de l'activité de l'Administration », [S.E], [Trad. Ar.], [S.D], p. 289.
[186] Pro. Les décisions de la jurisprudence de la Cour suprême [Trad. Ar.], 1961-1965, p. 277.
[187] Cet arrêt constitue une jurisprudence.
La Cour considère qu'il ne faut pas qu'annuler la décision administrative prise contre le retraité. Elle accorde aussi une indemnité au demandeur. Tandis que la législation de l'époque interdisait aux tribunaux ordinaires la compétence de connaître des recours pour excès de pouvoir.

contrat de droit privé[188]. La Cour a justifié sa position en avançant que le contrat bien qu'il soit de droit privé, il émane d'une autorité administrative. De ce fait, il fallait unifier les jugements prononcés à l'encontre de l'administration.[189]

Toutefois, la plus haute juridiction en matière administrative s'est limitée au minimum d'ajustement qui a été imposé par le système politique. Bien qu'imprégnée par le droit français, la répartition des contentieux ne s'est pas toujours faite à la française. Il est question par exemple du contentieux de la voie de fait. En France, les juridictions compétentes en voie de fait sont les juridictions de droit commun contrairement au Maroc[190]. De plus, les décisions prises par le souverain sont insusceptibles de recours[191].

b- Les limites du contrôle de l'action administrative

58. Au lendemain de l'indépendance, le législateur marocain était hostile à la protection de l'administré[192]. L'ambition du législateur n'était pas d'élargir l'inégalité entre l'Administration et l'administré, mais de faciliter à l'Administration d'entreprendre des réformes et des projets.

    Aujourd'hui vouloir justifier la mauvaise protection judiciaire par l'ambition de mener à bien des projets est sans doute insensé. Toutefois, dans le contexte postindépendance, cette explication était acceptée dans une certaine mesure.

59. L'organisation et la répartition des contentieux se présentaient ainsi : en vertu de l'article 48 du décret royal du 3 juillet 1967, à l'exception des tribunaux des Sadad[193], la compétence en matière administrative relevait des tribunaux régionaux et des Cours d'appel[194].

60. À l'époque et aujourd'hui encore le Code de procédure civile s'applique à tous les contentieux à l'exception du contentieux pénal qui est régi par le Code de procédure pénale.

---

[188] Cass., ch. adm. 25 nov. 1966, El Abbasi Abdelazize, pub. Revue de la justice de la Cour suprême, n°2, [Trad. Ar.], 1968, p 102.

[189] Plusieurs arrêts témoignent de la perception de la Cour.

- Cass., 26 janv. 1977, Badaoui Mohamed c/Ministre du commerce et de l'industrie, pub. La revue du droit et de l'économie du Maroc, n° 4, [Trad. Ar.], 1968, p. 273.
- Cass. 6 mai. 1977, El Mardi Sadik, pub. La revue du droit et de l'économie du Maroc, n° 4, [Trad. Ar.], 1968, p. 273.

[190] Cass., ch. admi., 4 déc. 1958, Consorts Félix, R. p. 164.

[191] Cass., 18 jui. 1960, Ronda. Rec. p. 136.

[192] M. FARISSI, « L'évolution du contrôle juridictionnel de l'Administration au Maroc », éd. Maison d'horizon marocaine d'édition et distribution, Coll. Série de la doctrine de la justice administrative, n° 1, [Trad.Ar.], 2013, p. 2.

[193] Cf. Supra.

[194] L'article 48 du décret Royal du 3 juillet 1967 : « sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi et notamment le dahir du 12 août 1913 sur l'organisation judiciaire à l'exception des alinéas 1,3,4 et 5 de son article 8 ».

L'article 18 du Code de procédure civile a étendu la compétence en matière administrative aux tribunaux de premier et dernier ressort ou à charge d'appel.

Cette situation était alambiquée, puisque le recours pour excès de pouvoir n'était ouvert que devant la plus haute juridiction. Tandis que les recours indemnitaires étaient du ressort des tribunaux inférieurs, avec une possibilité de cassation devant la Cour de la capitale.

Certes, avec l'unification, la marocanisation et l'arabisation de la justice, la volonté de réformer est sans doute avérée. Toutefois, l'article 25 du Code de procédure civile[195], toujours en vigueur, interdit au juge d'entraver l'action de l'administration. Or, le juge a pour mission de se prononcer sur la légalité de l'action de l'administration, et annuler l'acte de cette dernière lors qu'il est entaché d'illégalité.

L'esprit de cet article ne donne pas suffisamment d'espace au juge pour garantir et protéger la légalité.

Le recours administratif préalable était obligatoire avant de saisir la chambre administrative de la Cour de Rabat avant d'être supprimé par le Code de procédure civile 1974.

Après l'entrée en vigueur du Code de procédure civile, le justiciable pouvait intenter un recours directement devant la Cour de cassation. Cette centralisation ne facilitait pas l'accès direct au juge de l'annulation. Toutefois, l'essentiel du contentieux à caractère administratif était axé dans la Capitale et les grandes villes où l'accès à Rabat n'était pas des plus difficiles ; d'autant plus que le recours préalable demeurait obligatoire pour les actions contre les collectivités locales[196].

61. Une évaluation de la jurisprudence de l'époque, notamment à travers l'interprétation de l'article 25, montre que la Cour de cassation était favorable à la protection de l'Administration en désavantageant l'administré.

Par exemple, la chambre administrative a rejeté un recours pour excès de pouvoir, car le nom du requérant n'était pas mentionné dans la requête[197]. De même, la Cour de cassation déclare irrecevable un recours parce que le demandeur a omis son adresse dans la requête[198].

Devant cette situation décevante, le Maroc a fait l'objet de critiques durant les années 90 par Amnesty International, concernant à la fois les procès inéquitables, les cas de tortures, les détentions arbitraires, etc.[199]

---

[195] L'article 25 du CPC : « Sauf dispositions légales contraires, il est interdit aux juridictions de connaître, même accessoirement, de toutes demandes tendant à entraver l'action des administrations de l'État et autres collectivités publiques ou à faire annuler un de leurs actes. »

[196] M. FARISSI, « L'évolution du contrôle juridictionnel de l'administration au Maroc », op cit., p. 5.

[197] Cass. ch. admi. 26 avr. 1968, n° 10, Rec., p. 136, [Trad. Ar.].

[198] Cass. ch. admi. 18 déc. 1974, Jemaâ Bougrine, n° 39566, [Trad. Ar.].

[199] D. BASRI, M. ROUSSET et G. VEDEL, « Le Maroc et les droits de l'Homme : positions, réalisations et perspectives », éd. L'Harmattan, 1994, p. 505.

Le pays s'est vu contraint d'entreprendre plusieurs réformes portant, entre autres, sur la création des tribunaux administratifs auxquels se sont ajoutés les Cours administratives d'appel.

§ 2- L'unicité de la plus haute juridiction, incohérence avec l'organisation judiciaire

63. La dualité de juridiction au Maroc en réalité n'en est pas une. L'unicité de juridiction demeure au sommet de l'ordre juridictionnel malgré les prémisses d'une dualité de juridiction dans les instances inférieures. Les deux systèmes imbriqués offrent une organisation qualifiée de '' semi-dualiste''.

D'un point de vue purement terminologique[200], aucun avis doctrinal n'évoque un troisième système hybride marocain. Bien que ce système trouve ses défendeurs, le fait que la doctrine n'a pas donné un nom adapté à ce système, pose question.

Toutefois, le fait que le Professeur Benabdallah parle de semi-dualité, cela laisse à penser que le système s'approche plus de la dualité de juridiction.

Dans l'attente de la concrétisation de la citation selon laquelle « *l'avantage du désordre c'est qu'il se transforme en ordre, tôt ou tard*[201] » ; il est nécessaire d'étudier les compétences de la Cour de cassation en tant qu'instance suprême en contentieux administratif.

(A- Les compétences de la plus haute juridiction dans un ordre semi-dualiste)

(B- La jurisprudence, reflet d'une organisation semi-achevée)

[200] Nous fessons uniquement référence à l'aspect terminologique et non l'aspect fonctionnel, qui lui par contre trouve des défenseurs.
Pro. M. ROUSSET, « Rétrospective et prospective ou la dynamique du contentieux administratif marocain », Série « séminaires et Colloques » n° 5, administratifs et État de droit, Université Cadi Ayyad, Coll. de la faculté des sciences juridiques économiques et sociales Marrakech, 1996.

[201] J. BASILE, « La jument des Mongols » (Roman), éd. Grasset, 1967.

A- Les compétences de la plus haute juridiction dans un ordre semi-dualiste

64. Parmi les points faibles de la dualité de juridiction, on compte la complexité du paysage juridique pour le justiciable, notamment concernant la répartition des compétences[202]. Cette complication est d'autant plus vraie lorsque le système dualiste est incomplet.

La Cour de cassation depuis 1957 a connu bien des réformes, mais celles qui ont le plus touché à ses fonctions et à ses compétences ont abouti à l'institution des tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel.

(a- L'impact de la semi-dualité sur la Cour de cassation)

(b- La nouvelle organisation : nouvelles compétences)

a- L'impact de la semi dualité sur la Cour de cassation

65. La création des tribunaux administratifs a eu pour premier effet, la décongestion de la Cour de cassation. Certaines compétences qui ne relevaient que « *théoriquement, de la Cour […] deviennent de la compétence des tribunaux administratifs*[203]. »

La loi instituant les tribunaux administratifs a aussi eu pour impact positif la décentralisation du contentieux de l'annulation. Elle n'a pas uniquement rapproché les tribunaux du justiciable, mais elle a aussi joué un rôle sociologique et culturel. Celui d'informer les citoyens de l'existence de la possibilité de contester les décisions administratives[204]. Cela a eu pour effet de faire connaître le contentieux administratif, ainsi que de contribuer au développement à tous les échelons. Cet impact est revêtu d'un aspect à la fois quantitatif que qualitatif.

La Cour de cassation n'a finalement conservé qu'une partie infime du contentieux de l'annulation. Cette compétence se restreint au contentieux de l'annulation d'une certaine importance à savoir, les recours visant l'annulation des décrets ou encore les décisions qui excédaient les limites du ressort territorial des tribunaux administratifs[205].

La création des tribunaux administratifs a également confirmé la dualité du droit.

---

[202] F. COLIN et M-L. MESSE, « L'essentiel du contentieux administratif », éd. Lextenso, coll. Les carrés, 2014-2015, p. 17.

[203] M'F. SMIRES, J. THERES (préface), « Réflexions à propos du projet de la loi relatif à la création des administratifs », *in*- « La justice administrative, Bilan et perspectives », éd. AMSA, [S.D], p. 36.

[204] M. ROUSSET, « Plaidoyer pour la chambre administrative de la Cour suprême», *in*- Mélanges offerts en l'honneur du Professeur Hassan Ouzzani Chahdi, Droit et mutations sociales et politiques au Maroc et au Maghreb, éd. Publisud, 2012, p. 80.

[205] Idem. p. 82.

66. Cela s'explique par le fait que la répartition des chambres de la Cour de cassation telle qu'elle était organisée lors de sa création avait surtout une vocation d'organisation. C'est-à-dire que les chambres n'ont pas été créées de telle sorte qu'elles aient des compétences définies et précises. Il s'agissait uniquement d'une organisation purement administrative des différentes chambres de la Cour de cassation.

Les articles 362[206] et 371[207] du Code de procédure civile donnent la possibilité à toutes les chambres de trancher dans les différentes affaires soumises à la Cour de cassation[208]. Certaines jurisprudences corroborent cette situation[209].

La chambre administrative s'est prononcée sur plusieurs affaires civiles ou encore commerciales, bien que la réciprocité soit moins fréquente. Le reste des chambres de la Cour de cassation ne statuent pas autant en matière administrative[210].

Cette affirmation se confirme par l'article 45 de la loi 41-90 instituant les tribunaux administratifs qui dispose : « *Les jugements des tribunaux administratifs sont portés en appel devant la Cour cassation (Chambre administrative) […].* » L'importance de cet article réside dans sa parenthèse qui est une adjonction apportée par amendement. Cette dernière constitue la preuve de la volonté du législateur de créer une dualité de juridiction à travers la spécialisation de la chambre administrative en tant que juridiction administrative[211]. Cet article est le gage pour les juridictions inférieures d'être examinées par une chambre spécialisée.

Avec l'institution des juridictions administratives, la Cour de cassation a connu un changement au niveau de ses compétences.

---

[206] L'article 362 du CPCM dans son dernier alinéa : « Toute chambre peut néanmoins valablement instruire et juger quelle qu'en soit la nature, les affaires soumises à la cour. »

[207] L'article 371 du CPCM : « Article 371 : Les chambres de la cour ne peuvent valablement juger que si elles siègent à cinq magistrats.
Le Premier président de la cour, le président de la chambre saisie et cette dernière peuvent renvoyer le jugement de toute affaire à une formation de jugement constituée par deux chambres réunies. Dans Ce cas, le Premier président désigne la chambre qui est adjointe à la chambre saisie et, en cas de partage des voix, celle du président, suivant l'ordre de présence établi entre les présidents de chambre, est prépondérante.
La formation constituée par deux chambres peut décider le renvoi de l'affaire à la Cour suprême jugeant toutes chambres réunies. »

[208] Cette situation n'était pas due à une mauvaise organisation, mais elle trouve sa défense et sa justification dans le nombre très réduit de magistrats et du contexte historique de l'époque.

[209] Pro. La revue de la justice de la Cour suprême, n°30 octobre 1982, dans des décisions de la chambre administrative tranchant dans des affaires civiles, [Trad. Ar.].
- Cass. ch. Civ., 11 mar. 1977, n°37224.
- Cass. ch. Civ., 17 fév. 1978, n°55346.

[210] M. ROUSSET et J. GARAGNON, « Droit administratif marocain », éd. La porte, 6e., 2003, p. 641.

[211] Idem.

b- La nouvelle organisation judiciaire : nouvelles compétences

67. L'article 353 du Code de procédure civile[212] énumère les compétences de la Cour de cassation. Il ressort de cet article que la plus haute juridiction du royaume détient le pouvoir d'unification des contentieux en tant que juridiction de cassation aussi bien pour le contentieux judiciaire que pour le contentieux administratif[213].

    La chambre administrative de la Cour de cassation au même titre que le Conseil d'État français est compétente pour connaître de certains litiges en premier ressort, en appel et en cassation[214].

68. La Chambre administrative de la Cour de cassation statue en premier et en dernier ressort, dans les cas prévus par les articles 9, 16[215] et 17[216] de la loi 41-90 de la loi instituant les tribunaux administratifs[217].

69. L'article 9 de la loi 41-90 instituant les tribunaux administratifs[218] suscite de l'intérêt. Cet article dispose de la compétence de la Cour de cassation en matière administrative en premier et dernier ressort pour les actions d'une certaine importance ; comme celles émanant du Premier ministre ou des décisions administratives qui excèdent les ressorts de deux juridictions différentes[219].

---

[212] L'article 353 du CPCM : « La Cour suprême, sauf si un texte l'exclut expressément, statue sur :
1° Les pourvois en cassation formés contre les décisions rendues en dernier ressort par toutes les juridictions du royaume ; 2° Les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions émanant des autorités administratives ; 3° Les recours formés contre les actes et décisions par lesquels les juges excèdent leurs pouvoirs; 4° Les règlements de juges entre juridictions n'ayant au-dessus d'elles aucune juridiction supérieure commune autre que la Cour suprême ; 5° Les prises à partie contre les magistrats et les juridictions à l'exception de la Cour suprême ; 6° Les instances en suspicion légitime ; 7° Les dessaisissements pour cause de sûreté publique, ou pour l'intérêt d'une bonne administration de la justice.»

[213] A. BAYNA, « La justice administrative les fondements généraux et le développement historique », éd. Dar Toubkal édition, 1988, [Trad. Ar.], p. 131.

[214] Cf. infra. La position de la chambre administrative de la Cour de cassation en droit comparé.

[215] L'article 16 de la loi 41-90 instituant les TA : « Lorsqu'un tribunal administratif est saisi d'une demande présentant un lien de connexité avec une demande relevant de la compétence de la Cour suprême en premier et dernier ressort ou de la compétence du tribunal administratif de Rabat en application des articles 9 et 11 ci-dessus, il doit, soit d'office, soit à la demande de l'une des parties, se déclarer incompétent et transmettre l'ensemble du dossier à la Cour suprême ou au tribunal administratif de Rabat. Ces juridictions sont alors saisies de plein droit des demandes principale et connexe. »

[216] L'article 17 de la loi 41-90 instituant les TA : « La Cour suprême saisie d'une demande relevant de sa compétence en premier et dernier ressort est également compétente pour connaître de toute demande accessoire ou connexe et de toute exception ressortissant en premier degré à la compétence des administratifs. »

[217] Cf. Infra. Les articles 16 et 17 de la loi 41-90 instituant les TA.

[218] L'article 9 de la loi 41-90 instituant les TA : « Par dérogation aux dispositions de l'article précédent, la Cour suprême demeure compétente pour statuer en premier et dernier ressort sur :

- les recours en annulation pour excès de pouvoir dirigés contre les actes réglementaires ou individuels du Premier ministre,
- les recours contre les décisions des autorités administratives dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort territorial d'un tribunal administratif. »

[219] A-W. RAFÎE et J. ELBOUCHRA TAWFIK, « L'action administrative dans la législation marocaine », [S.E], 1e., 1996, [Trad. Ar.], p. 29.

70. La compétence d'appel de la Cour de cassation est régie par l'article 12 de la loi 80.03 instituant les Cours d'appel administratives[220].

La compétence d'appel de la Cour de cassation, en matière administrative est relative aux litiges en raison de la matière. Ainsi, la Cour a un délai de 30 jours pour prononcer un jugement en appel[221].

71. Les pourvois en cassation devant la plus haute juridiction en matière administrative sont prévus par l'article 16 de la loi 80.03[222].

[220] L'article 12 de la 80.03 instituant les CAA : « Les dispositions de l'article 13 de la loi n° 41-90 instituant des administratifs demeurent en vigueur en ce qui concerne l'appel des décisions relatives à la compétence à raison de la matière. La Cour suprême transmet le dossier après en avoir statué à la juridiction compétente. »

[221] Cass., ch. soc. 9 mai 2001, n°01/165, pub. L'édition informative de la Cour suprême, n° 12, 2004, [Trad. Ar.], p 20.

[222] L'article 16 de la 80.03 instituant les CAA : « Les décisions rendues par les cours d'appel administratives sont susceptibles de pourvoi en cassation devant la Cour suprême, sauf les décisions rendues en matière de contentieux électoral ainsi qu'en matière d'appréciation de la légalité des décisions administratives. »

B- La jurisprudence, reflet d'une organisation imparfaitement achevée

72. Lorsque le juge et particulièrement le juge administratif énonce avec homogénéité, logique, et surtout avec constance une règle de droit, cette dernière fait alors jurisprudence et de ce fait elle s'impose[223].

Le droit et le contentieux administratif sont des droits prétoriens en France. Le fait qu'au Maroc, la juridiction administrative suprême est "la chambre administrative" de la Cour de cassation, et non pas une juridiction distincte, a un impact négatif sur le caractère normatif de la jurisprudence administrative.

(a- Le bilan mitigé de la jurisprudence de la Cour de cassation)

(b- La jurisprudence de la plus haute Cour administrative en droit comparé, facteur de développement**)**

a- Le bilan mitigé de la jurisprudence de la Cour de cassation

73. Plusieurs phases caractérisent l'évolution de la jurisprudence administrative de la Cour de cassation.

Avec la création de la Cour de cassation et la présence des magistrats français, la jurisprudence de la chambre administrative était relativement développée et proche de la jurisprudence française de l'époque.

La Cour de cassation a revalorisé le critère de la participation à la gestion du service public ; ainsi que la clause exorbitante du droit commun ou encore la facilité de la preuve[224], pour n'en citer que ces exemples.

La jurisprudence de la Cour de cassation a perdu en qualité, notamment durant la fin de la deuxième moitié du siècle dernier.

Cette perte de qualité a un impact certain sur les juridictions de rang inférieur, puisqu'il arrive que ces dernières basent leur raisonnement juridique sur la jurisprudence de la Cour[225].

En l'absence d'une jurisprudence développée, constante et claire, les juridictions inférieures ont moins d'aisance à faire référence aux arrêts de la Cour.

---

[223] A. MAURIN, « Droit administratif », éd. Sirey, coll. Aide-mémoire, 9e., 2014, p. 45.

[224] M-A. BENABDALLAH, « Le contentieux contractuel », *in*- En hommage au Professeur Michel Rousset, Indépendance nationale et système juridique au Maroc, actes de colloques des 26 et 27 mars 1998, PU de Grenoble, 2000, p. 197.

[225] Pro. TA., Meknès 1 jan. 1995, Fadili BelkaCem, pub. REMALD, n° 17, [Trad. Ar.], p. 135.

Ainsi, nombreux sont les arrêts succincts et peu motivés rendus par la chambre administrative, à l'exception de certaines décisions[226].

Ce style condensé a de véritables inconvénients pour les justiciables et pour le développement du contentieux administratif en général. Le manque de clarté dans les précédents conditionne les prochaines affaires d'une part et retarde l'évolution jurisprudentielle et juridique dans son ensemble.

Cette situation était justifiée. Dans un premier temps, si la Cour de cassation rendait des décisions brèves c'était d'abord pour ne pas entraver l'action administrative, et ensuite pour éviter de rendre la jurisprudence trop rigide[227]. Ce raisonnement est à contre-courant avec l'adage populaire « *on gagne toujours à être clair* » et avec la citation de Yves Bot, Procureur de la République de Paris, « *la justice gagne à être plus claire*[228].»

La chambre administrative doit agir comme un juge régulateur, gardien de la sauvegarde de l'unité du droit. Cette garantie n'est possible qu'avec la clarté des décisions de la Cour.

Une partie de la doctrine considère que la jurisprudence administrative s'est développée avec l'institution des tribunaux administratifs[229] avant même la création des Cour administratives d'appel[230].

Dans le même ordre d'idée, le Professeur Benabdallah considère que : « *Dans plusieurs de ses arrêts, agissant en tant qu'organe régulateur, la haute juridiction a eu souvent à redresser les errements des tribunaux inférieurs en soulignant avec insistance la spécificité de la matière administrative*[231]».

74. Concrètement, les juges administratifs ont été sensibilisés à l'application de la loi d'abord en tenant compte de l'évolution de la société et plus particulièrement suite aux recommandations de feu, Sa Majesté le roi Hassan II lors du quarantième anniversaire de la Cour de cassation et plus récemment celles de Sa Majesté le roi Mohammed VI[232].

---

[226] Cass., ch. adm., 2 juil. 1972, SOMAPR, [Trad. Ar.], p 282.
Dans cet arrêt la Cour précise les moyens avancés pour appuyer le recours en annulation justifiant les conclusions qui ont mis fin au sursis à exécution de l'acte contesté.

[227] M. EL YAAGOUBI, « Le rôle régulateur de la chambre administrative », op cit., p. 14.

[228] V. BRIOUX et E. FLEURY, « Yves Bot : La justice gagne à être plus claire », Le Parisien, 11 février 2004.

[229] M. ROUSSET et M-A. BENABDALLAH, « Actualité du droit administratif 2003-2009 », éd. La porte, 2010, p. 164.

[230] Pro. M. EL YAAGOUBI, « La protection des droits de l'homme par la Cour suprême au Maroc », Colloque organisé les 6-7 avril 1995 par le département de droit public de la faculté de droit d'Oujda sur « Le contentieux administratif et la protection des droits et libertés au Maroc », Revue des études juridiques économiques et sociales, pp.3-18.

[231] M-A BENABDALLAH, « Propos introductif, bref regard sur la Cour suprême à l'occasion de son quarantième anniversaire », *in*- « 1957-1997, 40 ans de justice administrative au Maroc », éd. REMALD, coll. Série. Thèmes actuels, n°14, 1998, p. 8.

[232] Sa Majesté le roi Mohammed VI dans son discours devant les responsables des Régions, wilayas, préfectures et provinces du royaume, cadres de l'administration et représentants des citoyens a précisé en ces termes : « Nous sommes conscients de l'existence d'une série d'entraves structurelles, telle la discordance au niveau des Centres de décision et le fossé existant entre l'esprit et la lettre des lois, ce qui se répercute négativement sur leur

75. La Cour a rendu des décisions visant à concrétiser plusieurs principes généraux de droit, en se basant entre autres sur le dahir sur relatif aux libertés publiques de 1958.

Avec la création des tribunaux administratifs, le recours en annulation s'est répandu et a évolué. On note l'acquis suivant : le recours hiérarchique suspend dorénavant le délai du recours[233]. De plus, la jurisprudence a étendu le contrôle du juge aux éléments internes et externes de l'acte. La vérification s'effectue aussi bien sur sa forme, sur ses motifs, son but, son objet ainsi que sur la compétence de l'auteur de l'acte[234]. Ce développement résulte de l'évolution de la jurisprudence, du développement du recours en annulation, de l'application de la loi relative à la motivation des décisions administratives[235] ainsi que des articles 79 et 80 du dahir relatif aux obligations et aux contrats[236].

76. Malgré ces avancées, certaines remarques valent d'être relevées. L'obtention d'un sursis à exécution reste une mission ardue[237], subordonnée à la démonstration du caractère difficilement réversible des effets de cette exécution ainsi qu'à l'irrégularité de la décision[238]. Cette situation est regrettable et mérite d'être assouplie ou de faire l'objet d'une révision législative[239].

Malgré la création des juridictions administratives de première instance et d'appel, la Cour de cassation a encore du chemin à faire concernant certains aspects de sa jurisprudence[240]. On fait référence, entre autres à la voie de fait[241]. La Cour de cassation considère que le contentieux de la voie de fait est de la compétence des juridictions administratives[242].

---

mise en œuvre et se traduit par une lenteur dans la réalisation, sans qu'il y ait de mécanismes juridiques permettant de lutter contre ces pratiques.»

233 Cf. Supra.

234 M. ROUSSET et M-A. BENABDALLAH, « Actualité du droit administratif 2003-2009 », op cit., p. 164.

235 Dahir n° 1-02-202 du 12 joumada I 1423 portant promulgation de la loi n° 03-01 relative à l'obligation de la motivation des décisions administratives émanant des administrations publiques, des collectivités locales et des établissements publics. (B.O du 15 août 2002).

236 Cf. infra.

237 TA., Casablanca, 31 déc. 2007, Charid et autres, note M-A BENABDALLA, pub. REMALD, n°81-82, 2008, p. 159.

238 M. ROUSSET et M-A. BENABDALLAH, « Actualité du droit administratif 2003-2009 », op cit., p. 171.

239 Les conditions du référé-suspension sont plus souples en France. Elles sont régies par l'article L.521-1 du CJA qui dispose : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.
Lorsque la suspension est prononcée, il est statue sur la requête en annulation ou en réformation de la décision dans les meilleurs délais. La suspension prend fin au plus tard lorsqu'il est statué sur la requête en annulation ou en réformation de la décision. »

240 Pro. M. EL YAAGOUBI, « Le rôle régulateur de la chambre administrative », Actes du colloque, en commémoration du 40e anniversaire de la création de la Cour suprême, Jurisprudence de la Cour suprême et mutations économiques et sociales, Rabat, 17-19 Chaâbane 1418, 18-20 décembre 1997, pp. 6-7.

241 Cf. infra.

242 Pro. M-A. BENABDALLAH, « La voie de fait administrative en droit marocain », *in*- Mélange offert au doyen Y. BEN ACHOUR, Centre de publication universitaire, Tunis, 2008, pp.669 et suiv.

b- <u>La jurisprudence de la plus haute Cour administrative en droit comparé, facteur de développement</u>

77. Il est courant dans la doctrine marocaine de comparer le droit administratif marocain aux droits français et égyptien[243]. Cette confrontation est justifiée.

D'une part, la France constitue le berceau de la dualité de juridiction en plus de l'histoire commune entre les deux pays. D'autre part, l'Égypte présente des similitudes culturelles, religieuses ainsi que linguistiques notamment pour les recherches doctrinales en arabe.

Si la dualité de juridiction en France présentait un modèle tendant vers la perfection ; l'expérience égyptienne paraissait plus inspirante pour le Maroc compte tenu des similitudes et moyens des deux pays.

Toutefois, la comparaison d'une simple chambre au sein d'une Cour avec une juridiction indépendante qui chapeaute tout un ordre de juridiction distinct est fondamentalement difficile à réaliser. Parler d'analogie n'est désormais qu'un simple abus de langage.

Bien que l'organisation de l'ordre judiciaire et administratif, en France, puisse sembler identique, il n'en demeure pas moins que la distinction est manifeste.

78. En France, la position capitale et dominante du Conseil d'État n'a pas été amoindrie ni avec la création des tribunaux administratifs en leurs qualités de juge de droit commun en premier ressort ; ni avec l'attribution aux Cours administratives d'appel d'une partie des compétences de juge d'appel du Conseil d'État. L'originalité du Conseil d'État à l'opposé de la majorité des juridictions se manifeste à travers les fonctions juridictionnelles à différentes échelles[244]. Aujourd'hui, le Conseil d'État continue de trancher les litiges en premier ressort, en appel et en cassation. Le Conseil d'État reste l'ultime juridiction de cassation et juge suprême de l'ordre juridictionnel administratif[245].

79. Le contexte de la création du Conseil d'État en Égypte est naturellement différent. Le pays a connu plusieurs tentatives avortées[246] de création d'une haute juridiction administrative avant l'entrée en vigueur de la loi n° 112 de 1946, instituant le Conseil d'État. Depuis, l'ordre administratif est distinct de l'ordre judiciaire.

---

[243] Pro. T. LAOUINI, « La place de la justice administrative marocaine en comparaison par ces homologues français et égyptiens », éd. La REMALD, n° 65, [Trad. Ar.], 2005.
[244] P. DELVOLVE, « Conseil d'État », RDCA, juin 2012, (actualisé juin 2016), n°247.
[245] R. CHAPUS, « Droit du contentieux administratif », éd. Lextenso, coll. Montchrestien, 2008, p. 65.
[246] L'Égypte a connu quatre tentatives de création du Conseil d'État.
D'abord l'ordre suprême de l'année 1879 portant sur la création d'un Conseil de *Shurâ* (assemblée de juges musulmans).
Ensuite la loi de 1883 portant sur la création du Conseil de *Shurâ*. De plus du projet de 1939 instituant le comité des affaires gouvernementales chargé de la création du Conseil d'État compétent en la *Fatwa* (institution aux compétences consultatives) concernant les affaires administratives et du contentieux de l'annulation.
Enfin, le projet de 1941 instituant le Conseil du contentieux de l'annulation et du contentieux indemnitaire.

Le Conseil d'État au Caire est une institution annexée au Ministère de la Justice, et contrairement en France où l'on remarque une organisation pyramidale, ne serait-ce qu'en apparence, en Égypte cette juridiction ne se trouve pas au sommet de la hiérarchie de l'ordre administratif en tant que juridiction suprême, mais plutôt en tant que dôme qui regroupe un ensemble de dispositifs juridictionnels à savoir : la section juridictionnelle, la section de la *Fatwa*[247] et enfin la section réglementaire.

L'intérêt de faire le rapprochement entre l'organisation judiciaire au Maroc avec la France et l'Égypte réside dans la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction dans les différents systèmes juridictionnels, français et inspirés de l'école française du droit. En comparaison, le système juridictionnel marocain présente des insuffisances. Le justiciable marocain dispose certes d'une juridiction de cassation en matière administrative, mais d'un point de vue institutionnel, il s'agit uniquement d'une chambre et non d'une juridiction administrative suprême ; ce qui altère la qualité des jugements[248].

Ce déficit présenté par les juridictions administratives au Maroc affecte la répartition des compétences entre les tribunaux judiciaires et administratifs du royaume[249].

Ainsi le questionnement sur l'importance de la création d'une juridiction suprême administrative est relevé à nouveau, aussi bien pour sa valeur institutionnelle que pour la symbolisation de la dualité de juridiction et de ce fait du respect des procédures[250]. Une juridiction suprême spécialisée, inspirée de l'expérience française et égyptienne, aura pour conséquence certaine le développement et la clarté de la jurisprudence. Une telle situation inspirera naturellement la confiance aux justiciables.

On remarque que les Conseils d'État français et égyptien ont une position centrale, qui ne se limite pas à l'image hiérarchique suprême. Ces juridictions couvent en quelque sorte les juridictions inférieures.

En effet, la création d'une juridiction suprême autonome et indépendante, n'aurait pas uniquement pour effet, la clarté de la répartition des compétences, mais elle développera le contentieux administratif.

---

[247] Définition de la Fatwa, cf. introduction.

[248] T. LAOUINI, « La place de la justice administrative marocaine en comparaison par ces homologues français et égyptiens », op cit., p. 36.

[249] Cf. infra.

[250] Pro. H. WALKIDE, « Les caractéristiques de l'expérience marocaine à la lumière de la création des administratifs », *in*- « Les administratifs et l'État de droit », Les travaux de la conférence scientifique internationale organisée par la faculté de Marrakech les 04-05 février 1994, éd. Série des conférences et des journées scientifiques, n°5, [Trad. Ar.], 1996, pp 108 et suiv.

Bien que l'autonomie institutionnelle que connaissent la France et l'Égypte ne soit pas le seul facteur de développement de la jurisprudence ; il n'en demeure pas moins qu'il est des plus importants.

Il nous semble qu'avant d'apporter des critiques à la jurisprudence administrative marocaine, il faudrait d'abord mettre tous les moyens nécessaires à disposition des magistrats, en commençant par une clarté dans l'organisation juridictionnelle ; moyen fondamental de développement de la jurisprudence.

Sect. 2 : La semi-dualité de juridiction, facteur de remise en cause de l'unicité de la Cour de Cassation

81. Le Maroc depuis le siècle dernier a entrepris plusieurs réformes visant à moderniser le champ juridique et judiciaire du pays. Depuis 1990[251], le contentieux est sous la forme d'une semi-dualité de juridiction et d'une dualité " relative" de droit[252].

Le Professeur Benabdallah explique l'utilisation du vocable semi-dualité, en avançant qu'il est préférable de « *parler de semi-dualité pour la raison simple que la dualité suppose l'existence de deux ordres de juridiction parallèles à la tête desquels se trouve une instance supérieure. Or, pour le moment, le système comporte des caractéristiques qui se situent à mi-chemin entre l'unité et la dualité de juridiction*[253]. »

En raison de plusieurs facteurs à la fois internes et externes, le Maroc a vu naître les tribunaux administratifs. Ces juridictions constituent une avancée dans le domaine de la protection des droits et des libertés des citoyens dans leur confrontation avec l'administration. Ce qui revient à dire que les nouveaux tribunaux administratifs fondent un nouvel ordre de juridiction qui conserve l'application du Code de procédure civile[254].

Devant cette organisation qui ne comprenait que les tribunaux administratifs de première instance ; le législateur marocain a œuvré à prolonger la dualité de juridiction à travers la création des Cours administratives d'appels.

(§1- La création des juridictions administratives, symbole de l'État de droit)

(§2- Dualité de juridiction inachevée, compromission de l'État de droit)

[251] La réelle mise en marche et l'entrée en fonction des tribunaux administratifs au Maroc ne s'est concrétisée quand 1994. (Cf. infra)

[252] M.A BENABDALLAH, « Le contentieux administratif marocain dix ans d'évolution », op cit., p. 11.

[253] Idem.

[254] M. ROUSSET, « Unité et dualité de juridictions », *in*- En hommage au Professeur Michel Rousset, « Indépendance nationale et système juridique au Maroc », actes de colloques des 26 et 27 mars 1998, éd. PU de Grenoble, 2000, p. 120.

§1- La création des juridictions administratives, symbole de l'État de droit

83. La justice administrative reste méconnue du grand public en comparaison avec la justice pénale ou civile.

Malgré cette méconnaissance la place du contentieux administratif demeure d'une importance capitale. « *La juridiction administrative serait ainsi entièrement centrée sur ce qui constitue spécifiquement le contentieux administratif : celui de la puissance publique et du service public*[255]. »

Après la Seconde Guerre mondiale, l'Administration ne s'est plus contentée de son rôle traditionnel limité au maintien de l'ordre public, mais elle s'est vue obtenir des rôles plus importants qui l'ont lié plus étroitement aux citoyens. Ainsi les pouvoirs de l'Administration se sont développés dans plusieurs domaines de nature économique ou sociale.

Devant la multiplication des tâches de l'administration, cette dernière est conduite à commettre des illégalités ; d'où la nécessité d'un juge administratif qui veille au respect du droit et de la légalité.

Au Maroc, la création des tribunaux administratifs avait pour ambition d'élargir les droits et libertés des citoyens. Elle est donc considérée parmi les développements les plus conséquents aux niveaux juridique et institutionnel du royaume.

(A- La création des tribunaux administratifs, amorce du choix de la dualité de juridiction)

(B- La création des Cours administratives d'appels, confirmation du choix de la dualité de juridiction)

[255] P. DELVOLVE, « Rapport de synthèse », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 30-34, 25 juillet 2005, 1302, n°19.

A- La création des tribunaux administratifs, amorce du choix de la dualité de juridiction

85. Le Professeur Smires pense qu'à propos du « *projet d'institution des Tribunaux administratifs, la remarque selon laquelle tout au Maroc commence par un discours se vérifie une fois de plus*[256]. »

Feu Sa Majesté le roi Hassan II, dans son discours du 8 mai 1990[257], a annoncé la création des juridictions administratives[258]. Toutefois, on ne peut pas considérer que cette avancée résulte uniquement d'une initiative interne ; puisqu'elle est aussi l'objet d'une recommandation étrangère[259].

(a- La création des tribunaux administratifs : volonté nationale)

(b- La création des tribunaux administratifs : suggestion étrangère)

a- La création des tribunaux administratifs : volonté nationale

86. La création des tribunaux administratifs ne s'est pas produite d'une façon spontanée. Elle est le résultat d'une combinaison de plusieurs facteurs conjugués, en vue de développer l'ordre administratif. Le but étant de faire respecter la légalité, ainsi que la protection des droits et libertés des citoyens[260].

L'Administration postindépendance avait pour objectif et préoccupation première de privilégier la sécurité de l'État avant de développer l'Administration et améliorer ses services. Cette situation a incontestablement retardé l'accomplissement de l'État de droit[261], mais ce contexte a connu un revirement depuis 1975 motivé par un consensus national de compléter l'intégrité territoriale[262]. Pour ce faire, le Maroc était dans l'obligation d'améliorer les relations entre la société civile et le régime politique afin de consolider la

---

[256] M'F. SMIRES, « Réflexions à propos du projet de la loi relative à la création des tribunaux administratifs », *in*- droit du contentieux administratif, éd. La REMALD, coll. « textes et Documents », n° 259, 2013, p. 33.
[257] Le discours Royal du 8 mai 1990 annonce également la création du Conseil Consultatif des Droits de L'Homme.
[258] Extrait du discours royal du 8 mai 1990 : *« Au Maroc et jusqu'à présent, une seule instance, la Cour suprême, est compétente dans ce genre de contentieux opposant des citoyens à l'autorité ou des citoyens à l'Administration […]. La Chambre administrative n'a donc pas la possibilité d'examiner tous les dossiers et de trancher tous les contentieux […].Nous avons décidé dans une première phase, nous en chargeons particulièrement notre ministre de la Justice de créer des tribunaux administratifs dans nos sept régions. »*
[259] A-L. HADDAD, « La justice administrative à la lumière de la loi instituant les administratifs », éd. Hakad, 1994, [Trad.Ar.], pp. 8-9.
[260] E. ELDAOUIDI, « Les problématiques juridiques et réalistes de la compétence de la justice administrative », [S.E], 2005, [Trad.Ar.], p. 81.
[261] Pro. A-K MOUSAID, « La justice administrative marocaine, garantie des droits et des libertés », Thèse en droit public, [Trad.Ar.], 1998-1999.
[262] L'année 1975 présente un tournant important dans l'histoire du Maroc. Cette année fut celle où a été lancée par feu Sa Majesté le roi Hassan II la marche pacifique entreprise par un cortège d'à peu près 350 000 Marocains ayant pour finalité de récupérer le Sahara (les provinces du sud au Maroc).

primauté du droit ; à travers des réformes importantes dans différents champs à savoir le politique, le social, l'économique et bien naturellement le judiciaire.

La difficulté pour le contentieux administratif est d'abord la conjoncture, à laquelle s'ajoute la méconnaisse de l'existence de tribunaux dédiés à ces litiges.

87. De ce fait, plusieurs raisons motivaient la création des tribunaux administratifs. Ces derniers ont fait preuve d'une méconnaissance de la matière administrative, des réalités et rouages de l'Administration ; chose qui s'est vérifiée à travers les problèmes de notifications, de manque voire l'absence d'exécution des jugements administratifs.[263]

L'accomplissement de l'État de droit passe par l'adoption de lois et de leur consolidation[264] . Toutefois, la promulgation de nouvelles règles de droit à elle seule ne suffit pas à garantir et à maintenir le respect des droits et des libertés[265]. Le rôle du juge administratif est primordial pour garantir les droits des administrés et redresser les éventuelles erreurs de l'administration[266].

La consécration de l'État de droit se fonde donc sur deux éléments essentiels : contraindre les administrations aux respects des lois et des règles juridiques d'une part et protéger les citoyens à travers les institutions judiciaires, notamment des tribunaux administratifs spécialisés.

Parmi les raisons internes de la création des tribunaux administratifs, on compte la volonté de la coexistence de l'État et de l'individu. Depuis le développement de l'interventionnisme étatique dans la vie économique et sociale, le lien de réciprocité et le besoin mutuel entre l'Administration et le citoyen n'a cessé de s'accroître.

Ainsi, l'État marocain en raison du développement économique et démographique particulièrement dans les villes a prévu pour le justiciable des outils juridiques afin de vérifier la légalité de certaines décisions administratives[267].

Le développement de la vie économique et sociale a donné lieu une nouvelle relation entre l'État et l'individu. Cette idée est d'autant plus vraie au Maroc, car l'État cherche à regagner et à donner la confiance aux citoyens dans les administrations et les juridictions du royaume.

---

[263] M. ROUSSET, « Contentieux administratif », op cit., p. 37.

[264] Le deuxième alinéa de l'article 36 de la constitution : « Les pouvoirs publics sont tenus de prévenir et réprimer, conformément à la loi, toutes formes de délinquance liées à l'activité des administrations et des organismes publics, à l'usage des fonds dont ils disposent, ainsi qu'à la passation et à la gestion des marchés publics. »

[265] A-L. HADDAD, « La justice administrative à la lumière de la loi instituant les administratifs », op cit., pp. 9-10.

[266] L'article 117 de la constitution : «Le juge est en charge de la protection des droits et libertés et de la sécurité judiciaire des personnes et des groupes, ainsi que de l'application de la loi.»

[267] K. LAHRACHE, « La justice administrative marocaine », éd. REMALD, n° double 16-17, [Trad.Ar.], 2012, p. 84.

L'intérêt de la création des juridictions administratives, c'est d'avoir des juridictions dotées de magistrats spécialisés[268].

Selon le philosophe et le jurisconsulte britannique Jeremy Bentham, le gouvernement doit avoir pour fin « *le plus grand bonheur du plus grand nombre* »[269]. De ce fait, l'épanouissement du citoyen passe inéluctablement par la présence de l'État qui offre des services de qualité.

Ainsi, le maintien de l'État de droit doit être garanti par un organe indépendant veillant à faire respecter la légalité[270] et par conséquent la perpétuation de l'ordre public et social.

L'institution des juridictions administratives est également justifiée par le décongestionnement de la Cour cassation. Plusieurs de ses compétences sont désormais attribuées aux juridictions administratives.

La loi n° 41-90 instituant les tribunaux administratifs a eu, entre autres, pour but de désengorger la plus haute Cour[271], concernant le recours pour excès de pouvoir. Toutefois, ce qui est vrai pour le recours pour excès de pouvoir ne l'est pas pour le recours en plein contentieux. Ce dernier a connu une paralysie. Avec cette loi les tribunaux compétents en plein contentieux sont passés de soixante-sept tribunaux de première instance à sept tribunaux administratifs[272]. Malgré cette régression numérique des juridictions, il convient de préciser qu'en pratique cela n'a pas affecté grandement le recours en plein contentieux vu que les trois quarts des recours étaient actionnés à Casablanca et à Rabat, villes où siègent les nouveaux tribunaux administratifs[273].

En dépit de cette remarque et d'une façon plus globale, la création des tribunaux administratifs au Maroc a été bénéfique. Le développement du nombre des requêtes par rapport au passé en témoigne. Dans l'esprit des justiciables, la création de tribunaux dédiés à l'administré lésé a un effet psychologique qui les encourage à intenter des recours contre les actes administratifs[274].

---

[268] A-L. HADDAD, « La justice administrative à la lumière de la loi instituant les administratifs », op cit., p. 11.
[269] Pro : E. DUMONT, «Œuvres de J. Bentham », 3 vol. Bruxelles, 1829-1830.
[270] A-L. HADDAD, « La justice administrative à la lumière de la loi instituant les administratifs », op cit., p. 14.
[271] Cf. infra (développement).
[272] M. ROUSSET, « Unité et dualité de juridictions », *in*- En hommage au Professeur Michel Rousset, Indépendance nationale et système juridique au Maroc, actes de colloques des 26 et 27 mars 1998, éd. PU de Grenoble, 2000, p. 118.
[273] Le réel problème d'accessibilité des citoyens au juge, en dehors des grandes villes, ne se manifeste pas principalement au niveau territorial, mais plutôt aux niveaux socioculturel et économique.
[274] M.ROUSSET, « La création des administratifs : vers la fin de l'unité de juridiction ? », éd. RJPIC, 1991, p. 245.

b- La création des tribunaux administratifs : suggestion étrangère

88. Après la Seconde Guerre mondiale, le courant de modernisation juridique n'a cessé de croître. La modernisation juridique est un mode de pensée qui prône les valeurs universelles de droit[275]. En effet, la promotion des droits de l'Homme érige un nouveau courant de l'ordre international et de la mondialisation. Du reste, un grand nombre d'organisations internationales adhèrent à ce mode de pensée.

Le Maroc aussi, puisqu'il a ratifié plusieurs textes internationaux visant le respect et la protection des droits de l'Homme[276]. Le pays œuvre depuis plusieurs années à redresser son image, celle d'un pays « *de non-respect des droits de l'Homme* »[277].

Le Maroc a fait l'objet de nombreuses observations de la part des membres des Comités chargés d'assurer le suivi de l'application et de la conformité des dispositions des instruments conventionnels dans la législation marocaine[278]. De ce fait, les tribunaux administratifs peuvent être considérés comme une réponse aux engagements du Maroc[279].

La motivation de réformer la justice au Maroc et de créer des tribunaux administratifs fut accélérée aussi par une décision de l'assemblée générale des Nations unies le 29 juin 1985. Cette dernière recommande aux États d'envisager des mesures afin d'interdire les abus de pouvoir et œuvrer au respect de la légalité et la protection des droits des victimes ainsi que de leur octroyer une réparation financière en cas de dommages subis.

En outre, en raison des accords de nature économique et financière visant à promouvoir l'investissement des capitaux étrangers qui le lie à l'Europe[280], le Maroc était dans la nécessité de soigner son image et ses juridictions. Ces dernières représentent un gage de qualité, de confiance et de respect du droit des usagers de l'Administration et des citoyens[281].

---

[275] Pro. B. MELKEVIK, « Habermas, légalité et légitimité », éd. Presse de l'Université Laval, Coll. Dikè, Canada, 2012, p. 167.
[276] H. RBII, « Environnement international et protection des droits de l'Homme au Maroc : Essai sur l'édification d'un État de droit (1990-1996), Thèse en droit public, Université Toulouse I, 1997, p. 134.
[277] A. JANATI IDRISSI, « La mise à niveau de la législation marocaine en matière de droits de l'Homme à l'ère de la mondialisation », éd. REMALD, Septembre-Octobre, n°46, 2002, p. 99.
[278] Idem.
[279] A-K MOUSAID, « La justice administrative marocaine, garantie des droits et des libertés », op cit., p. 3.
[280] Accord d'association euro-méditerranéen, JO. L 70 du 18.03.2000.
[281] A-L. HADDAD, « La justice administrative à la lumière de la loi instituant les administratifs », op cit., p. 15.

B- La création des Cours administratives d'appels, confirmation du choix de la semi-dualité de juridiction

89. L'institution des Cours administratives d'appels s'inscrit dans la continuité logique du système d'organisation choisi lors de la création des tribunaux administratifs.

Cela s'explique aussi par le fait qu'en France, le double degré de juridiction est considéré comme un principe général de procédure[282].

L'institution des Cours d'appel au même titre que les tribunaux administratifs trouve son origine dans un ordre royal prononcé par un discours de Sa Majesté le roi Mohammed VI lors du discours du 15 décembre 1999[283], l'année même de son intronisation.

Si l'on compare l'expérience française concernant la formation des Cours administratives d'appel, cette dernière a mis trente-six ans à voir le jour (de 1953 à 1987), tandis qu'au Maroc la création d'un double degré de juridiction a nécessité douze ans (de 1994 à 2006)[284].

(a- La création des Cours administratives d'appels, concrétisation du principe du double degré de juridiction)

(b- Le double degré de juridiction, un principe fragilisé)

[282] R.CHAPUS, « Droit du contentieux administratif », éd. Lextenso, Montchrestien, 2008, p. 934.
Pro.
- Dossier « justice et double degré de juridiction », éd. Rev. Justice, n°4, 1999.
- G. FEUR, « Contribution à une théorie de l'appel dans la procédure contentieuse administrative », RDP, 1958, p. 19.

[283] Dans le discours royal du 15 décembre 1999 : « […] Nous avons décidé la création de Cours administratives d'appel dans la perspective de mettre en place un Conseil d'État pour couronner la pyramide judiciaire et administrative de notre pays. »

[284] M-A. BENABDALLAH, « Réflexions sur la loi instituant les cours d'appel administratives. », éd. La REMALD, Mai-Juin 2006, n°68, p. 10.

a- La création des Cours administratives d'appels, concrétisation du principe du double degré de juridiction

90. Les Cours administratives d'appel ont été créées par la loi 80-03[285]. Par le biais de cette dernière, le Maroc compte deux Cours administratives d'appel qui siègent respectivement à Marrakech et à Rabat[286].

Les raisons de la création des Cours administratives d'appels reposent sur deux justifications essentielles.

Tout d'abord, le justiciable ne disposait pas d'un recours en cassation en contentieux administratif. La création des Cours administratives avait pour but de créer un double degré de juridiction et par conséquent permettre à la Cour de cassation de jouer son rôle de régulateur et ainsi de contrôler l'application du droit administratif[287].

La seconde cause de l'institution des Cours administratives d'appel porte sur une considération quantitative. Depuis la création des tribunaux administratifs, le contentieux administratif a connu un véritable essor. Cette croissance concerne la plupart des branches du contentieux, à savoir, le contentieux de la fonction publique, le contentieux du contrôle de la légalité, le contentieux contractuel et fiscal ainsi que le contentieux de la légalité[288].

Suite, à la création des tribunaux administratifs et du fait de l'augmentation significative des recours en contentieux administratif, la Cour de cassation est devenue principalement une juridiction d'appel en dehors de certaines exceptions légales[289]. Les impératifs de bonne gouvernance de l'administration de la justice n'étaient plus respectés[290]. Ainsi en raison de cette situation, une décision en appel devant la Cour de cassation mettait quatre ans avant

---

[285] La loi 80-03 du 14 février 2006 publiée au Bull. off. 2006, p. 332, modifiée par la loi 46-08 du 18 février 2009, Bull. off. 2009, p 372.

[286] Le décret du 25 juillet 2006, Bill. off. En langue arabe du 14 aout 2006, p. 2002.

[287] M-A. BENABDALLAH, « L'absence de recours en cassation contre les arrêts de la Cour suprême », note sous Cass. ch. admi., 23 janvier 1997, Lamrabet, éd. REMALD, n°24, 1998, p. 135.

[288] À titre indicatif, le nombre de recours est passé de 916 à 9444 entre 1994 et 1996, tandis qu'en 1999, 1 971 affaires devant les tribunaux administratifs ont été jugées.
En ce sens, entre 2006 et 2007, le nombre des litiges portés a augmenté de 14,67 %. Cette évolution quantitative concerne principalement la ville de Casablanca qui a connu une augmentation de 30,53 %. L'augmentation des affaires contentieuses à la ville d'Agadir est estimée à 25,47 %. À Oujda le nombre des affaires s'y est accru de 33,02 %. Marrakech a connu une expansion de contentieux de 56,25 %.
Pro. M. ROUSSET et M-A. BENABDALLAH, « Actualité du droit administratif 2003-2009 », éd. La porte, 2010, pp. 146-145.

[289] L'article 9 de la loi 41-90 : « Par dérogation aux dispositions de l'article précédent, la Cour suprême demeure compétente pour statuer en premier et dernier ressort sur :
- les recours en annulation pour excès de pouvoir dirigés contre les actes réglementaires ou individuels du Premier ministre ;
- les recours contre les décisions des autorités administratives dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort territorial d'un tribunal administratif. »

[290] M. Rousset, « Plaidoyer pour la chambre administrative de la Cour suprême », op cit., p. 83.

d'être prononcée. Cette durée ne peut être considérée que comme contraire au principe de la célérité[291].

La création des Cours administratives d'appel s'inscrit donc dans une dynamique de modernisation du système juridique marocain et de concrétisation de l'État de droit. Toutefois, quelques réserves sont à signaler. En effet, la création de deux Cours reste insuffisante. La distance qui sépare les provinces du nord avec Rabat et les provinces du Sud avec Marrakech est très importante[292].

Le justiciable est donc face à deux freins majeurs d'abord l'absence de célérité en plus de la difficulté d'accès aux Cours administratives. Ces contraintes ne peuvent que limiter le développement du contentieux administratif et sa jurisprudence.

b- Le double degré de juridiction, un principe fragilisé

91. La création des Cours d'appel administratives constitue à n'en pas douter un pas vers la dualité de juridiction sans la parachever. Il n'est plus question ici d'opposer les voix des défendeurs de la dualité ou de l'unité de juridiction[293], mais de s'interroger sur la manière d'améliorer cet ordre de juridiction. Épouser la dualité de juridiction suppose de l'adopter entièrement.

    Pour ce faire, la formation et la compétence des magistrats des Cours d'appel administratives doivent être irréprochables. Loin de minorer le travail des magistrats administratifs, leur formation mérite d'être améliorée[294]. En effet, ces derniers suivent au même titre que leurs homologues judiciaires la même formation qui se trouve être axée sur les disciplines judiciaires[295].

92. D'autres difficultés grèvent le rendement des Cours administratives d'appel. Il ne s'agit pas de manquements propres à ces juridictions, mais plutôt de déficiences strictement procédurales.

    Il s'agit, entre autres, de l'application du Code de procédure civile au contentieux administratif, chose qui affecte inéluctablement la qualité des jugements d'appel dans la

[291] Il est à préciser que malgré la création des Cours administratives d'appel la durée moyenne du traitement des dossiers est estimée à deux ans.
[292] A-W. ELKOURAYCHI, « La justice administrative et l'État de droit », éd. La société marocaine de distribution du livre, [Trad. Ar.], [S.D], p. 209.
[293] Même en France où la dualité de juridiction puise ses origines dans l'histoire de ses institutions, certains auteurs s'interrogent sur l'utilité et le bienfondé de la dualité de juridiction.
Pro. J-L. FRANÇOIS, « La dualité de juridiction, un principe fonctionnel ? », *in*- Mélanges en hommage à Roland Drago, L'unité du droit, 1996.
[294] Cf. infra.
[295] M-A. BENABDALLAH, « Réflexions sur la loi instituant les Cours d'appel administratives. », op cit., p. 13.

mesure où elle ne tient pas compte de la spécificité de la procédure administrative[296]. Cette même faille peut être reprochée aux tribunaux administratifs de première instance, mais l'impact de cette altération est plus important devant une juridiction d'appel.

De même, l'exécution des décisions des Cours administratives d'appel demeure loin d'être satisfaisante. Le non-respect de l'autorité de la juge jugée n'est pas propre au Cours administratives d'appel. Compte tenu de l'existence d'uniquement deux Cours administratives d'appel, de leur difficulté d'accès auquel s'ajoute le ministère d'avocat obligatoire, le justiciable doit s'invertir financement et psychologiquement pour obtenir un jugement en appel qui souvent n'est pas exécuté. Cette situation discrédite la justice et l'ébranle aux yeux des justiciables.

Naturellement, ces remarques ne concernent pas uniquement les Cours administratives d'appel. La loi 80-03 n'est pas une réforme anodine sans grandes répercussions. Elle concrétise les premiers pas vers la dualité de juridiction comme système d'organisation judiciaire avec toutes les conséquences qui peuvent en découler.

[296] Cf. infra.

§2- Dualité de juridiction inachevée, compromission de l'État de droit

94. Il n'y a nul doute sur le fait qu'en France la séparation des autorités administratives et judiciaires[297] est la conséquence de la conjoncture révolutionnaire de 1789[298].

Ce principe d'origine française se traduit dans le droit marocain à travers le dahir de l'organisation judiciaire[299] notamment dans ses articles 8[300] et 50[301] de la loi 41-90 relative à la création des tribunaux administratifs.

Ces articles sont intéressants dans le sens où ils interdisent aux juridictions administratives de se mêler de l'action administrative et défendent à l'Administration d'influer les jugements des tribunaux.

Ils concrétisent la séparation des autorités administratives et judiciaires et par conséquent la séparation des ordres juridictionnels administratifs et judiciaires.

Pour répondre à la question relative à l'accomplissement de la dualité de juridiction au Maroc ; il convient de la comparer à l'expérience française et à son évolution. Cela permettra une meilleure réflexion sur l'amorçage d'une véritable dualité de juridiction au Maroc.

(A- Le Conseil d'État Français, l'expérience de l'école de la dualité de juridiction)

(B- La Constitution et le roi en faveur d'une haute juridiction administrative)

[297] Pro. G. VEDEL et P. DELVOLVE, « Droit administratif », éd. Thémis, 1990, p. 115.
[298] Pro. F-P. BENOIT, « Le droit administratif français », éd. Dalloz 1958, p. 278.
[299] Dahir portant loi n° 1-74-338 du 24 joumada II 1394 (15 juillet 1974).
[300] Cet article a relevé une difficulté après l'indépendance. La question qui subsistait était celle de savoir si les contrats de coopération technique relevaient de la compétence des instances administratives ou non. Ce type de contrat ne figurait pas dans l'énumération de l'article 8 du DOJ.
Dans un arrêt de la chambre administrative de la Cour de cassation (Cass. cham. admi., 10/06/1960, R.13) décide « qu'une clause attributive de compétence insérée dans le contrat administratif ne peut étendre la compétence des juridictions de 1913 en matière administrative en dehors des cas prévus à l'article du 8 DOJ.»
Pro. M. ROUSSET, « La plénitude de compétence des administratifs à l'égard de l'Administration et les insuffisances de l'article 8 de la loi 41-90 », éd. La REMALD, avril-juin 1999, n°27, p. 22.
[301] L'article 50 : L'alinéa 2 de l'article 25 du Code de procédure civile est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes : l'article 25 (2e alinéa).
Il est également interdit aux "juridictions de se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi.

A- Le Conseil d'Etat Français, l'expérience de l'école de la dualité de juridiction

96. Inutile de donner de référence pour cette idée, car tous les manuels de droit administratif, d'une manière plus ou moins détaillée, font référence à l'historique de la création et du développement du Conseil d'État. Ce dernier incarne par excellence le droit administratif. Cette institution s'est développée avec le temps pour devenir la juridiction administrative suprême.

(a- Le Conseil d'État, l'embryon de l'ordre judiciaire administratif)
(b- La voie républicaine : le Conseil d'État devient une juridiction)

a- Le Conseil d'Etat, l'embryon de l'ordre judicaire administratif

97. Les premières manifestations du droit administratif trouvent leurs origines dans le droit romain en raison des institutions et des règles qui ont été gardées par les compilations de Justinien au VI$^{e\ siècle}$[302].

L'émancipation des villes à l'époque féodale a donné naissance à « des réglementations, des libertés ou des services communs dotés d'un régime juridique différent de celui applicable aux individus[303]. »

Ensuite le pouvoir royal, par le biais du passage séculaire de la suzeraineté à la souveraineté, est devenu un État unitaire. Afin de conforter ses pouvoirs le roi a opté pour des règles applicables à l'Administration ; il s'agissait essentiellement des règles de polices ainsi que des règles fiscales.

Avec la croissance des pouvoirs du roi et son absolutisme, des plaintes de nature administrative ont vu le jour ; pour y répondre, des juridictions spécialisées trancheraient dans ces litiges. Il s'agit du Conseil du roi et des intendants.

Sous l'ancien régime, les parlements de provinces examinaient les actes du pouvoir exécutif et dans certains cas, ils s'opposaient à leur exécution. Ces pratiques ont été interrompues par les révolutionnaires de 1789. Ce qui a mené à la rationalisation du système grâce à la loi des 16-24 août 1790[304]. Les révolutionnaires étaient à la fois, sceptiques à l'égard des

[302] Pro : J.-L MESTRE, « Introduction historique au droit administratif français », éd. PUF, 1985.
[303] X. LATOUR et C. VALLAR., « Droit administratif général » éd. Bréal, coll. Grand Amphi Droit, 2016, p. 19.
[304] O. Le Bot, « Contentieux administratif », éd. Lacier, coll. Paradigme, 2014, p. 18.

juridictions et des juges. C'est la raison pour laquelle l'article 13[305] a introduit le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires[306]. Ce même principe est repris par le décret (législatif) du 16 Fructidor an II (2 septembre 1795)[307].

Ces articles défendent aux seuls juges en place de se prononcer à l'égard des affaires administratives. En d'autres termes, l'Administration n'a pas de magistrats pour la juger. Au demeurant, l'absence de juge ne veut pas dire l'absence de contentieux. Ce sont donc les administrations qui tranchent les litiges les opposant aux particuliers à l'exception de certaines affaires confiées aux juges ordinaires[308]. Il est question du système du « ministre-juge », appelé aussi le système de ''l'administration-juge''.

Après l'absolutisme monarchique, les administrations et les instituions ont connu un second épisode historique qui comprend successivement les étapes suivantes : d'abord, la révolution française[309], ensuite le consulat et le premier Empire, et enfin le second Empire. A ces époques, on ne pouvait pas proprement parler de la fonction juridictionnelle, selon les critères connus aujourd'hui[310]. Il ne s'agissait que des prémices de la justice administrative.

98. La Constitution du 22 frimaire an VIII (15 décembre 1799)[311] a institué le régime du consulat et a créé le Conseil d'État[312]. Ce dernier comme son nom l'indique a pour office de conseiller le gouvernement à la fois sur les affaires administratives, mais aussi sur les affaires contentieuses[313].

---

[305] Loi 16-24 août 1790, article 13 « Les fonctions judiciaires sont et demeurent toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions.»
Pro. G. VEDEL, « La loi des 26-24 août 1790. Texte ? Prétexte ? Contexte ? », RFDA, 1990, p. 698.

[306] J. CHEVALLIER, « Du principe de séparation au principe de dualité », RFDA, 1990, pp. 712-ss.

[307] Le décret du 16 Fructidor an II (2 septembre 1795) : « défenses itératives sont faites aux judiciaires de connaitre des actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient. »

[308] La séparation des autorités administratives et judiciaires à l'époque ne voulait pas dire la dualité de juridiction.

[309] A. Courrèges et S. Daël, « Contentieux administratif », éd. PUF, Coll. Thémis droit, 4e éd. mise à jour avril 2013, p. 1. Courrèges et Daël précisent qu' «*avant la Révolution toute justice n'émanait pas du Roi mais aux corps judiciaires auxquels il l'avait en partie déléguée, se réservant de la retenir ou de la reprendre, il avait défendu de connaitre des affaires d'État.* »

[310] La fonction juridictionnelle se détermine par la somme de quatre critères, à savoir les critères : matériel, formel, organique et enfin statutaire.
Le premier correspond à trancher une affaire judiciaire sur la base du droit.
Le deuxième critère exige la conformité à certaines règles procédurales.
Le critère organique nécessite le déroulement de l'instance au sein d'une institution ayant le rôle et la fonction du traitement des affaires contentieuses.
Le dernier critère prête la qualité de l'indépendance et l'impartialité aux juges.

[311] La Constitution du 22 frimaire an VIII (15 décembre 1799) dans son article 52 : « Sous la direction des consuls, un Conseil d'État est chargé de rédiger les projets de loi et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative.»

[312] P-O. Caille, « Le contentieux administratif, 1.Le juge administratif et les recours », éd. La documentation française documents d'études, n°2.09, 2014, p.12.

[313] D. Costa, « Contentieux administratif », éd, LexisNexis, coll. Objectif droit cours, 2e éd., 2014, p.4.

Une commission chargée des litiges administratifs est créée en 1806 par le décret du 11 juin de la même année[314]. Les avis contentieux étaient rendus par l'assemblée et non par la commission.

99. La loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) a institué les Conseils de préfecture au niveau local. Seulement ces conseils n'ont que peu d'attributions[315] et sont présidés par le préfet. Ce dernier exerce sur eux un pouvoir hiérarchique, cela s'explique par le fait que les conseils n'ont pas de statut de magistrat, mais de fonctionnaire. Les conseils de préfecture sont reconnus comme des tribunaux d'attribution.

100. Le décret du 11 juin 1806 marque une étape importante dans l'histoire du Conseil d'État. Ce décret ouvre la possibilité de la saisine directe du Conseil d'État par les particuliers[316]. Le décret du 22 juillet 1806 prévoit quelques règles procédurales à savoir le délai de recours fixé à trois mois, l'autorité de la chose jugée des décisions du Conseil d'État à caractère contentieux et enfin l'effet non suspensif des requêtes[317]. Avec ces décrets, le Conseil d'État assure de plus en plus ses charges contentieuses, mais il ne bénéficiait d'aucune fonction proprement juridictionnelle.

Le Conseil d'État a connu une période de crise, notamment durant la restauration de la Royauté. Il aurait pu ne pas survivre à cette difficulté conjoncturelle, mais le Conseil d'État par le biais de l'ordonnance du 3 août 1814, fut réinstallé[318].

Pendant la monarchie de juillet, les ordonnances du 2 février de 1831 et du 12 mars de la même année ont introduit des règles procédurales devant le Conseil d'État et ont donné lieu à l'institution du commissaire du gouvernement. Ces règles contentieuses ont apporté un net progrès au contentieux du Conseil d'État. Ces réformes portent globalement sur : la publicité des séances, l'oralité des débats, la lecture des avis contentieux, etc.[319]

La constitution du 4 novembre de 1848 sous la seconde République manifeste clairement la volonté de maintenir le Conseil d'État aussi bien dans ses fonctions administratives que

[314] L'article 25 du décret du 11 juin 1806 portant sur l'organisation et les attributions du ce : « Cette commission fera l'instruction, et fera le rapport de toutes les affaires contentieuses sur lesquelles le ce aura à se prononcer, soit que ces affaires soient introduites sur le rapport d'un ministre, ou à la requête des parties intéressées. »

[315] On cite parmi les compétences contentieuses des conseils de préfectures : les travaux et ouvrages publics, les contraventions de voiries et de domaines nationaux.

[316] CH. DURAND, « La procédure contentieuse devant le Conseil d'État de 1800 à 1814, Ann. Faculté Aix 1953, pp. 1 et s.

[317] D. COSTA, op. cit., « Contentieux administratif », p. 5.

[318] Le Conseil d'État n'ayant que très peu siégé durant la période de la restauration, une ordonnance datant du 23 août 1815 a institué un comité de contentieux. Ce dernier a pour mission de statuer dans les affaires contentieuses.

[319] B. PACTEAU, « 2006, deuxième centenaire de la section du contentieux du Conseil d'État. Une greffe qui a pris », *in*- Mélanges Daniel Labetoulle, éd. Dalloz, pp. 687-689.

contentieuses. Cette constitution a apporté une innovation juridictionnelle importante en créant le tribunal des conflits[320].

Néanmoins, même avec cette constitution la qualité de juridiction n'est toujours pas reconnue au Conseil d'État.

b- La voie républicaine : le Conseil d'Etat devient une juridiction

101. Avec le système de l'administrateur-juge, l'Administration disposait d'une indépendance absolue. Elle n'avait pour juge qu'elle-même[321]. Le passage de la justice retenue à la justice déléguée est la conséquence de la loi du 3 mars 1849[322]. La qualité de juridiction est donc reconnue au Conseil d'État au sein duquel est créée une section du contentieux administratif. En outre, malgré le retour du Second Empire, le Conseil d'État a noté de grandes avancées[323]. Il s'agit principalement du renforcement de deux garanties procédurales, à savoir l'exonération des frais de timbre et l'absence de l'office obligatoire d'un avocat.

L'avènement de la République et la chute du Second Empire auraient pu mener à l'affaiblissement du Conseil d'État voire à sa disparition. Néanmoins, contrairement à cette prédiction, la loi du 24 mai 1872[324] marque le passage définitif de la justice retenue à la justice déléguée. À partir de cette date, le Conseil d'État rendait les décisions au nom du peuple français.

En référence au principe de la conception française de la séparation des pouvoirs, seule la juridiction administrative est compétente pour trancher les actes pris par les administrations et les autorités administratives dans le cadre de l'exercice de leurs prérogatives de puissance publique. En d'autres termes, la juridiction administrative comme la juridiction judiciaire sont dotées chacune de compétences propres.

---

[320] Avant la création du tribunal des conflits, de 1851 à 1872, les conflits de compétences étaient du ressort du Conseil d'État.

[321] G.DARCY et M. PAILLET, « Contentieux administratif », éd. Dalloz, Coll. Armand Colin Compact, 2000, p.31.

[322] La loi organique du 3 mars 1849, article 6 : « Le Conseil d'État statue en dernier ressort sur le contentieux administratif. »

[323] Décret du 2 novembre 1864 relatif à la procédure devant le Conseil d'État en matière contentieuse et aux régimes à suivre par les ministres dans les affaires contentieuses, dans son 1er article : « seront jugés sans autres frais que les droits de timbre et d'enregistrement :

- les recours portés devant le Conseil d'État, en vertu de la loi des 7-14 octobre 1790, contre les actes des autorités administratives, pour incompétence ou excès de pouvoir ;

– les recours contre les décisions portant refus de liquidation ou contre les liquidations de pensions.

– Le pourvoi peut être formé sans l'intervention d'un avocat au Conseil d'État, en se conformant d'ailleurs aux prescriptions de l'article 1er du décret du 22 juillet 1806. »

[324] Loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'État dans l'article 9 : « Le Conseil d'État statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative, et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formés contre les actes des diverses autorités administratives. »

Au demeurant, « le Cons. Const. a jugé que c'est '' depuis la loi du 24 mai 1874 '' que l'indépendance de la juridiction administrative est constitutionnellement garantie, et cela en vertu des ''principes fondamentaux reconnus par les lois de la République[325]''. »

102. En raison de la première crise des années cinquante relative à l'absence de célérité qui a mené au déni et à l'inefficacité de certaines décisions de justice[326] ; plusieurs réformes ont été entreprises en France afin de désengorger le Conseil d'État et maintenir sa crédibilité, notamment celles relatives à l'institution des tribunaux administratifs.

En ce sens, les conseils de préfecture par le biais du décret-loi du 30 septembre1953[327] ont été transformés en tribunaux administratifs[328]. Avec cette réforme, ces derniers ont acquis la qualité de juges administratifs de droit commun en première instance et par voie de conséquence le Conseil d'État est devenu juge d'appel.

La loi du 31 décembre 1953 relative à la création des Cours administratives d'appel a également contribué à la diminution de l'encombrement massif qu'a pu connaître le Conseil d'État comme juridiction d'appel. Avec l'entrée en vigueur de cette loi, le Conseil d'État a acquis la compétence de cassation, à côté de ses anciennes compétences. Le Conseil d'État a gardé sa compétence en contentieux de l'excès de pouvoir en premier et dernier ressort et l'appel en matière électorale[329].

Il ressort de ce qui précède que l'histoire des juridictions administratives en France et au Maroc est bien différente ; elle n'est toutefois pas dénuée de tout lien d'influence.

[325] R. CHAPUS, « Droit du contentieux administratif », éd. Lextenso éditions, coll. Montchrestien, 2008, p. 72.
[326] M. GJIDARA, « La cinquantenaire des tribunaux administratifs : images d'hier et aujourd'hui », éd. Lextenso, coll. Petites affiches, n°120, p.3.
[327] Le décret d'application du décret-loi du 30 septembre 1953 date du 28 novembre 1953, ces derniers sont rentrés en vigueur le 1er janvier 1954.
[328] Le nombre des tribunaux administratifs n'a cessé de croitre depuis 1953. Aujourd'hui en France on compte au total 31 tribunaux administratifs en France métropolitaine et 11 tribunaux administratifs dans les départements outre-mer.
[329] F. THIRIEZ, « La justice administrative », éd. Lextenso, coll. Petites affiches, 26-06-1998- n°76, p. 41.

B- La Constitution et le roi en faveur d'une haute juridiction administrative

103. « *Initialement, en France, la justice administrative présente la particularité de résulter non pas d'une volonté, d'un choix ou d'une théorie, mais, originellement, de circonstances historiques*[330].» Ce que l'on peut remarquer en France, c'est qu'il y a eu d'abord un Conseil d'État et ensuite des juridictions inférieures qui se sont greffés à l'ordre administratif.

Au Maroc, le développement judiciaire et le développement de l'ordre administratif se sont faits d'une manière complètement différente.

Compte tenu de ces éléments historiques, penser un Conseil d'État ou penser à améliorer l'ordre administratif ne doit pas être l'objet d'initiatives hâtives voire simplistes se résumant à l'idée de se baser sur l'expérience française. Cela dit, l'évolution de la justice administrative principalement concernant la création d'une juridiction administrative suprême doit se concrétiser d'une manière plus réfléchie en s'appuyant sur les propres acquis du système marocain tout en s'inspirant de l'expérience française.

104. Toutefois, cette réflexion a l'air de durer. C'est en 1999 que Sa Majesté le roi Mohammed VI a fait référence dans l'un de ces discours à la création d'un Conseil d'État ; puis en 2011 la constitution a fait référence à son tour à la plus haute juridiction administrative. Toutefois, le projet de loi n° 38-15 portant sur l'organisation judiciaire du royaume constitue un bond en arrière pour l'ensemble de la justice au Maroc. En effet, le paysage de l'organisation judiciaire au Maroc est en totale discorde. L'esprit de la constitution et du discours royal est totalement dévoyé avec la nouvelle organisation judiciaire.

La constitution en tant que source suprême de l'État et sa Majesté la roi Mohammed VI en tant que chef de l'État sont tous les deux en faveur de la création d'une haute juridiction administrative.

(a- La préconisation royale)

(b- L'exigence constitutionnelle)

[330] « Rapport du groupe de travail sur l'arbitrage », La documentation française, 2007, p.22, cité par O. Le Bot, « Contentieux administratif », éd. Lacier, coll. Paradigme, 2014, p. 18.

a- La préconisation royale

105. La doctrine n'a pas une vision unanime sur la question de l'institution d'une juridiction suprême qui chapeauterait l'ordre administratif. Le Professeur Rousset estime qu'il serait préférable de maintenir une seule et unique juridiction suprême. À l'actuelle situation, il trouve des avantages. Il considère que la création d'un Conseil d'État n'a pas de justification historique contrairement à l'expérience française. Pour lui, l'unité de juridiction au sommet de la hiérarchie juridictionnelle a fait ses preuves depuis plusieurs décennies. La Cour de cassation a pu donc assurer « *le respect de l'exigence de la rapidité du traitement des affaires et de la spécificité des contentieux.* »[331]

Une partie de la doctrine, en revanche, pense qu'il serait judicieux de couronner l'ordre juridictionnel administratif d'une Cour administrative suprême[332]. Elle préconise une réforme générale des procédures applicables, et de mettre fin à l'unité du corps de la magistrature[333].

Quelles que soient les différences qui opposent ces deux courants, ils demeurent arbitrés par la volonté royale qui souhaite couronner l'ordre administratif d'un Conseil d'État. Ce dernier avant toute chose devrait répondre à trois critères : l'accessibilité, l'impartialité, et l'efficacité[334].

106. Ainsi, dans le discours royal du 15 décembre 1999[335], Sa Majesté le roi Mohammed VI exprime la perspective de la création d'un Conseil d'État ayant pour finalité de parachever la dualité de juridiction.

Une juridiction suprême administrative obéissant à ces critères offrirait en effet plus de clarté dans l'organisation judiciaire du royaume. Elle donnerait une meilleure définition à la justice administrative et encouragerait les juristes à s'intéresser plus au droit administratif et au contentieux administratif. De cette façon, le contentieux administratif serait promu et amélioré.

---

[331] M. ROUSSET, « Plaidoyer pour la chambre administrative de la Cour suprême», op cit., pp. 82-83.

[332] Pro.

- A. MOURJI, « La séparation des contentieux dans la jurisprudence administrative française et marocaine : plaidoyer pour une dualité de juridiction », Série « séminaires et Colloques » Numéro 5, tribunaux administratifs et État de droit, université Cadi Ayyad, Coll. de la faculté des sciences juridiques économiques et sociales Marrakech, 1996.
- T. LAOUINI, « La place de la justice administrative marocaine en comparaison par ces homologues français et égyptiens », op cit.

[333] Cf. infra.

[334] M-A. BENABDALLAH, « Les administratifs –à propos d'une loi en gestion », éd. La Revue juridique et politique et économique du Maroc, n°24, 1990, p.183.

[335] Cf. supra.

Nonobstant la volonté royale accompagnée de l'adhésion d'une grande partie de la doctrine, plus de vingt ans nous séparent du discours royal et aucune démarche n'a été entreprise en vue de la création d'un Conseil d'État.

Une avalanche de raisons, bien que peu convaincantes, peut justifier cette situation. Cela pourrait être expliqué par la complexité structurelle ou encore la difficulté financière voire le manque de ressources humaines qualifiées, ou tout bonnement un manque de volonté politique !

Une autre partie de la doctrine considère que la réserve relative à la création du Conseil d'État serait inconstitutionnelle.[336]

b- L'exigence constitutionnelle

107. La Constitution de 2011 a été un tournant décisif dans l'histoire du Maroc. Cela se justifie par le contexte de la réforme constitutionnelle. En effet, le Maroc a connu une vague de manifestations durant le premier semestre de l'année 2011 au même titre que les autres pays de la région. Ces contestations portaient principalement sur l'amélioration des conditions de vie, de la dignité ainsi que le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Ces exigences populaires ont trouvé réponse auprès de Sa Majesté le roi Mohamed VI à travers le discours du 9 mars 2011[337] relatif la réforme constitutionnelle.

Cette nouvelle constitution porte sur la valorisation de la justice et par ce biais l'autorité judiciaire cède la place au pouvoir judiciaire. La justice devient donc un pouvoir indépendant au même titre que les pouvoirs législatif et exécutif[338].

Renforcer l'indépendance de la justice revient à permettre au Conseil supérieur du pouvoir judiciaire de protéger les garanties constitutionnelles des juges et de ce fait, établir la confiance dans un système judiciaire indépendant et impartial, efficient et efficace. Ainsi en vertu de l'article 117 de la constitution[339] le juge est garant de la protection des droits et des libertés. Cet article concerne aussi bien la justice judiciaire que la justice administrative.

[336] M. HINNI, « Remarques sur le projet de loi relatif à l'organisation judiciaire au Maroc : le dépérissement de la justice administrative est inconstitutionnel. » [SE], [Trad. Ar.], 2016, p. 2.

[337] Extrait du discours du 9 mars 2011 de Sa Majesté le roi Mohammed VI : « […] pour la consolidation de notre modèle de démocratie et de développement, et Ce qu'il induit comme révision constitutionnelle profonde. Nous tenons celle-ci pour être la clé de voûte des nouvelles réformes globales que Nous entendons lancer, toujours en parfaite symbiose avec la nation dans toutes ses composantes. »

[338] L'article premier de la constitution : « […] Le régime constitutionnel du royaume est fondé sur la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs […]

[339] L'article 117 de la constitution : « Le juge est en charge de la protection des droits et libertés et de la sécurité judiciaire des personnes et des groupes, ainsi que de l'application de la loi. »

Corollairement, la sécurité juridique suppose la primauté de la loi et le respect de la légalité. Le contentieux administratif constitue la pierre angulaire du respect de cette légalité et la garantie des droits individuels et collectifs et des libertés.

Dans cette même logique, l'article 118 de la constitution[340] comporte deux fondements relatifs à la création d'un Conseil d'État. Le premier, concerne la constitutionnalité du contrôle judiciaire et le second est la possibilité d'intenter un recours pour contrôle de légalité contre tout acte administratif devant une juridiction compétente.

Pourtant l'article de la constitution qui concrétise le plus l'idée de la création d'un Conseil d'État, malgré l'absence de sa matérialisation, est l'article 114[341]. Ce dernier suppose la création d'une juridiction administrative suprême devant laquelle sont susceptibles de cassation les décisions des Cours administratives d'appel.

Cet article est avant-gardiste et innovant, dans le sens où il permettrait la concrétisation de l'État de droit et la protection des droits et des libertés.

Ce qui est inattendu c'est que malgré l'adéquation de l'article 114 de la constitution avec le discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI du 15 décembre 1999, le projet de loi n° 38-15 relatif à l'organisation judiciaire leur est incompatible. En réalité, la création d'un Conseil d'État n'est pas une finalité en soi, mais un moyen de concrétisation de l'État de droit et de renforcement des institutions du royaume. Plusieurs avantages pourraient être réalisés à travers une juridiction administrative suprême. Quelques-uns seront cités d'une manière non exhaustive.

Cette juridiction permettrait, d'abord le respect de la constitution, la consécration de la dualité de juridiction, ainsi qu'une meilleure spécialisation des juges.

Une juridiction suprême spécialisée unifierait la jurisprudence et apporterait plus de cohérence au contentieux administratif et aux juges des juridictions inférieures.

Il est vrai que les contestations populaires portent sur l'extension des droits de l'Homme, et l'évolution des libertés fondamentales tandis que l'institution d'un Conseil d'État ne fait pas concrètement partie des demandes de la vague des manifestations. Elle est plutôt une demande des juristes particulièrement celle des spécialistes en contentieux administratif. Toutefois, la matérialisation de la démocratie et de la culture des droits de l'Homme passe

[340] L'article 118 de la constitution : « L'accès à la justice est garanti à toute personne pour la défense de ses droits et de ses intérêts protégés par la loi.
Tout acte juridique, de nature réglementaire ou individuelle, pris en matière administrative, peut faire l'objet de recours devant la juridiction administrative compétente. »

[341] L'article 114 de la constitution : « Les décisions individuelles du Conseil Supérieur du Pouvoir judiciaire sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant la plus haute juridiction administrative du royaume. »

inéluctablement par la consolidation des institutions et de ce fait par la création d'une juridiction administrative suprême.

Le fondement d'un État de droit passe inévitablement par le respect de la constitution ; et pourtant ce texte suprême est mis en péril par le projet de loi 38-15 relative à l'organisation judiciaire.

Conclusion chapitre

109. La Constitution de 2011 a été un tournant décisif dans l'histoire du Maroc. Cela se justifie par le contexte de la réforme constitutionnelle. En effet, le Maroc a connu une vague de manifestations La France, dans le cadre de ses engagements issus du traité du protectorat de 1913, a introduit plusieurs réformes judiciaires. Compte tenu de la mission civilisatrice de la France, cette dernière a participé à la construction d'un nouveau système judiciaire au Maroc.

    Toutefois, les réformes entreprises par la France ont été mises en œuvre en rupture avec les institutions traditionnelles marocaines. Cela s'est notamment manifesté par l'écartement de l'institution du cadi qui incarnait la pratique de l'islam. L'ensemble de ces changements avait pour vocation d'éloigner la tradition, en faveur d'une vision de la société considérée comme plus moderne[342].

    En outre, le système mis en place n'était pas conforme à l'école française du droit[343],

110. En effet, il ne repose, en premier lieu, que sur un seul ordre juridictionnel qui n'obéit pas à une séparation satisfaisante entre le contentieux judiciaire et les affaires administratives. Les institutions judiciaires de l'époque étaient organisées selon le modèle de l'unité de juridiction qui tendait vers un binôme de contentieux. Ajoutant à cela que les juges de l'époque n'étaient pas spécialisés en contentieux administratif.

111. En second lieu, le recours en annulation revêt une importance moindre comparativement au recours indemnitaire.

112. Le Maroc indépendant a connu plusieurs phases de réformes consacrant le système de la semi-dualité de juridiction.

113. Dans un premier temps, le rôle de la Cour de cassation est incontestable et concerne tous les contentieux. Elle joue le rôle de régulateur des instances inférieures. En raison du caractère récent et peu expérimenté des juridictions inférieures, la Cour de cassation comblait leurs erreurs. Sa position de redresseur des fautes était donc primordiale.

    À côté de ses attributs, la Cour de cassation était la seule juridiction compétente pour statuer sur les recours pour excès de pouvoir. Ce recours est considéré comme une progression importante, d'autant plus qu'il est devenu ouvert à tous.

[342] R. DAOUJI, « Le contentieux administratif marocain : histoire et fondement de la loi instituant la dualité de juridiction », op cit., p. 84.
[343] On fait référence à l'unité de juridiction.

Les réformes des années soixante relatives à la marocanisation et à l'arabisation sont justifiées. Il est logique qu'un pays indépendant ait des juges nationaux qui rendent des jugements dans la langue officielle du pays.

Il n'en demeure pas moins que ces réformes se sont faites dans la précipitation. À l'époque, il n'y avait pas suffisamment de diplômés intéressés par une carrière dans la magistrature.

114. La promulgation de la procédure civile est venue dans la continuité de l'affirmation de l'unité du contentieux avec une dualité de droit. Avec le nouveau Code de procédure civile, le recours en annulation est devenu possible devant les tribunaux de première instance.

Cette avancée est intéressante dans la mesure où elle rapproche le juge du citoyen. En revanche l'article 25 du Code de procédure civile[344] limite grandement les pouvoirs du juge. Il interdit à ce dernier de trancher un litige de nature à entraver l'action de l'administration.

115. La deuxième période concerne la création des juridictions administratives, avec l'application du Code de procédure civile. Ce changement rapproche de plus en plus le modèle marocain de l'école française du droit c'est-à-dire de la dualité de juridiction.

La semi-dualité de juridiction au Maroc présente plusieurs insuffisances. Ce système hybride affecte la qualité de la justice administrative, de la jurisprudence, mais aussi de la doctrine. Le fait d'être à mi-chemin n'ouvre pas en pratique la place à une réelle spécialisation des juristes ; qu'il s'agisse de magistrats ou d'auxiliaires de justice. Cela met en péril la qualité de justice administrative et donc la confiance du justiciable en cette justice.

La création des juridictions administratives est considérée comme une avancée majeure dans l'histoire de l'organisation juridictionnelle du royaume. Elle concrétise le désir d'une dualité de contentieux.

On parle de désir, car au Maroc et jusqu'à aujourd'hui malgré la création des Cours administratives d'appel ; on ne peut pas affirmer l'existence d'une dualité de juridiction.

La plus haute juridiction du royaume est traditionnellement la juridiction de cassation de droit commun ; seule une chambre administrative est dédiée au contentieux administratif. Ce déficit institutionnel a des effets sur le contentieux en général. Il est question du manque de développement jurisprudentiel, absence de célérité, etc.

En réalité, le problème au Maroc n'est pas uniquement d'ordre judiciaire. Ce qui complique la situation, c'est la formation qui peut être qualifiée ''de moyenne'' des administrateurs ; de plus de l'absence ou du moins du manque des services juridiques et contentieux dans les différentes administrations du royaume.

[344] Cf., infra.

Cette situation n'a pas continué dans la durée, particulièrement depuis l'adhésion du Maroc à l'union africaine et ainsi l'application de la Charte africaine des droits des Hommes et des peuples[345].

L'évolution du contentieux administratif est une nécessité. Cela ne pourrait se faire sans implication humaine.

[345] Cf. infra.

Chap. II : Le rôle des acteurs du contentieux administratifs dans la garantie des droits

116. *« Il n'y a ni richesse ni force que d'hommes »*[346]. Depuis l'essor de l'école des ressources humaines prônée par l'école managériale et particulièrement par les spécialistes de la théorie de l'organisation, la place de l'Homme est devenue primordiale et plus valorisée dans les entreprises et les institutions. Les Hommes, dès à présent, sont considérés comme une ressource, au même titre par exemple que les ressources financières ou toute autre ressource. Les Hommes sont donc une richesse. Ils sont par conséquent rares, les préserver est une nécessité.

Cette logique s'applique au secteur de la justice. Les institutions sont imparablement essentielles pour la construction de l'État de droit. Les Hommes qui les dirigent, qui y travaillent, sont une condition importante de leur réussite.

L'article 2 de la loi 41-90[347] témoigne de l'importance des ressources humaines d'un tribunal compte tenu de sa position dans la loi. L'article prévoit l'organisation du tribunal administratif, à travers ses différents effectifs à savoir son président, ses magistrats et son greffe.

En France, c'est l'article 221-1 du Code de justice administrative[348] qui prévoit la composition des tribunaux administratifs et Cours administratives d'appel.

Les effectifs qui collaborent dans l'ensemble du système judiciaire, quelle que soit leur qualité, ont tous une place et une empreinte importantes dans la situation actuelle où se trouvent les différentes juridictions.

(Sect. 1 : La professionnalisation de la fonction de juger)

(Sect. 2 : Les autres acteurs de la justice administrative)

[346] J. BODIN, « les Six Livres de la République », Jacques du Puys, Libraire juré à la Samaritaine, Paris, 1576, Livre V, chapitre II : Les moyens de remédier aux changements des Républiques, qui adviennent pour les richesses excessives des uns, et pauvreté extrême des autres.

[347] L'article 2 de la loi 41-90 : « Le tribunal administratif comprend : - un président et plusieurs magistrats ; - un greffe. Le tribunal administratif peut être divisé en sections suivant la nature des affaires. Le président du tribunal administratif désigne pour une période de 2 ans parmi les magistrats de celui-ci et sur proposition de l'assemblée générale un ou plusieurs commissaires royaux de la loi et du droit. »

[348] L'article 221-1 du CJA : « Les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel se composent d'un président et de plusieurs membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Ils peuvent également comprendre d'autres membres détachés dans ce corps dans les conditions définies par les lois et règlements en vigueur. »

Sect. 1 : La professionnalisation de la fonction du juger

117. ‘‘ Saisir le juge ’’ pour dire ester en justice ou encore actionner un tribunal. Cette expression est sans doute révélatrice de la place importante qu’occupe le juge dans tous les contentieux. Il est donc naturel d’affirmer la place fondamentale du juge administratif en comparaison avec ses homologues judiciaires.

Le juge administratif, comme tous les autres juges, a une mission ardue et complexe, celle de dire le droit. Son rôle est délicat car il est amené à se prononcer sur une réglementation ou sur une législation élaborée en dehors de lui. Sa mission est lourde. Parfois, l’interprétation de certaines décisions et jurisprudences évolue dans le temps et leur sens initial change[349].

118. Le but de saisir le juge pour le justiciable est d’avoir une décision ayant la force de la chose jugée. De ce fait, la décision judiciaire devient irrévocable et s’impose à tous. Cependant, le poids du rôle du juge au niveau social est manifestement difficile et complexe.

La difficulté qu’affronte le juge administratif est liée à la nature même de la discipline. Ainsi, se prononcer en légalité en appliquant certaines notions larges telles que l’ordre public, l’intérêt général ou encore le pouvoir discrétionnaire pour n’en citer que quelques-unes, est une tâche particulièrement subtile.

En effet, en tenant compte de la nature prétorienne du contentieux administratif, le droit et le contentieux administratif sont très assimilés à la jurisprudence.

119. D’une manière sommaire, on peut avancer que le pouvoir normatif du juge et particulièrement du Conseil d’État, est axé en deux grandes catégories. D’abord, il complète les imperfections et les manquements des textes puis interprète les textes opaques. Ces attributions ne révèlent pas le caractère du pouvoir normatif du juge. À ce propos, Kelsen précise que la théorie des lacunes est erronée. Il explique qu’en l’absence de textes interdisant telle ou telle conduite, cette dernière est alors autorisée. Dans ce cas, le juge se retrouve dans l’impossibilité d’appliquer une norme déterminée. Toutefois, l’application de l’ordre juridique est possible. Elle se matérialise par l’application du droit[350]. Le professeur Roche[351] confirme cette idée en avançant que le juge administratif, et en vertu des

[349] M-A. BENABDALLAH, « Réflexions autour de la fonction du juge administratif », *in*- Mélanges offerts en l’honneur du Professeur Hassan Ouzzani Chahdi, Droit et mutations sociales et politiques au Maroc et au Maghreb, éd. publisud, 2012, p. 34.
[350] H. KELSEN, « Théorie pure du droit », RIDC, pp. 329 et s.
[351] J. ROCHE, « Réflexions sur le pouvoir normatif de la jurisprudence », AJDA, 1962, n°534.

articles 4[352] et 5[353] du Code civil, dispose des principes applicables aux juridictions administratives.

Malgré cette démonstration, il arrive que l'application stricte et radicale du droit puisse engendrer des solutions impropres, mais surtout inadaptées à la conscience collective. Ce sont des raisons extrajudiciaires qui poussent le juge à créer de la jurisprudence selon ses convictions morales, idéologiques et politiques. Cela conduit à affirmer que la notion même d'interprétation ou de lacune est relative et subjective.

Dans la suite dialectique, la synthèse est la suivante : l'expression du pouvoir normatif du juge se situe en amont et en aval de la loi[354]. En d'autres termes, le juge ne crée jamais le droit ou du moins ne crée jamais le droit « *ex nihilo* ». C'est-à-dire qu'en l'absence de textes applicables, il fonde son raisonnement à partir du droit existant. Le pouvoir normatif peut aussi se manifester à travers la jurisprudence interprétative[355].

Le professeur De Visscher avance qu'il n'est « *aucune décision interprétative qui, par le point de vue qu'elle dégage, n'enrichisse de quelque trait la face abstraite des normes appliquées*[356]. »

Plusieurs catégories de jurisprudences et de décisions de nature et valeur différentes sont dégagées par le juge administratif. Elles sont interprétatives, novatrices, ou encore font l'objet de revirement de jurisprudence.

La place du juge administratif est donc primordiale dans le contentieux. Elle est l'expression de la démocratie.

(§ 1- Une mission fondamentale dans un État de droit : le contrôle de la légalité)

(§ 2- Les garanties octroyées au juge : clef de voûte de la qualité de la justice)

[352] L'article 4 du CCF : « Le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice. »

[353] L'article 5 du CCF : « Il est défendu aux juges de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises. »

Les articles 4 et 5 du CCF ont été créés par la Loi 1803-03-05 promulguée le 15 mars 1803.

[354] D. Loschak, « Le rôle politique du juge administratif français », op. cit., p.83.

[355] Pro. D. LABETOULLE, « Le juge administratif et la jurisprudence », Rev. adm., n° spécial-5, 1999, pp. 60 et s.

[356] CH. DE VISSCHER, « Autorités politiques et haute Administrations : une dichotomie repensée par la NGP» Rev. adm., n° spécial-5, 1999, p.60.

§ 1- Une mission fondamentale dans un État de droit : le contrôle de la légalité

121. Selon le professeur Hertzog, le contentieux administratif serait naturellement fragile[357]. Ainsi, la saisine du juge administratif est fondée sur une notion ‘‘ attrape-tout ’’ dont les litiges sont indéterminés. Le contentieux administratif revêt donc un caractère principalement instrumental plutôt qu'un caractère conceptuel[358]. À partir de ce postulat, déterminer la compétence et le rôle du juge n'est pas une mince affaire.

De plus, le juge joue un rôle important au niveau social, il est l'acteur principal au niveau du contentieux.

Il est donc nécessaire de s'interroger sur sa position et le rôle qu'il joue pour faire évoluer la jurisprudence.

(A- L'obligation imposée au juge d'appliquer la loi)

(B- L'opportunité donnée au juge de dire le droit)

[357] Pro. R. HERTZOG, « A-t-on encore besoin du droit administratif ? », *in*- Mélange à l'honneur de Jean -Paul JACQUE, Chemins d'Europe, éd. Dalloz, 2010, p. 353.

[358] M. PAILLET, « Brèves observations sur l'office du juge administratif », Liber Amicorum Darcy, Détours, *in*- Mélange à l'honneur de Jean -Paul. JACQUE, juridique : le praticien, le théoricien et le rêveur, 2012, p. 632.

A- L'obligation imposée au juge d'appliquer la loi

123. Les Hommes qui rendent la justice doivent être à la hauteur de la tâche qui leur est confiée. Compte tenu du rôle du juge, aussi bien au niveau judiciaire qu'au niveau social, le justiciable et l'administration, doivent avoir confiance en le juge et ses décisions[359].
« *Les bons magistrats vivent pour servir leur pays* » écrivait Jean-Antoine Petit[360], cela voudrait dire que le juge, à travers ses fonctions, déteint sur la société tout entière.

(a- Une conception traditionnelle de la fonction de juger)
(b- L'utilité sociale de la résolution des litiges)

a- Une conception traditionnelle de la fonction de juger

124. Le président Drai perçoit la fonction des juges comme une « *lave brûlante des faits de la vie quotidienne*[361]».
La saisine du juge suppose de mettre fin à une contestation. Aujourd'hui et de plus en plus, sa place est centrale et décisive. Le juge n'a jamais été autant sollicité bien qu'il soit quelques fois critiqué[362].

125. Afin que le juge puisse se prononcer, il doit se faire convaincre par les parties. De ce fait, au cours de la procédure, le juge a plusieurs fonctions contentieuses. Pour se forger une position et statuer dans une affaire, il effectue une préparation préliminaire qui consiste en la prise de connaissance des différentes pièces de l'affaire et l'échange des mémoires ainsi que la notification des parties[363].
Le juge a donc devant lui deux modes de préparation : premièrement, les moyens généraux de préparation et ensuite les moyens spéciaux de la préparation de la procédure administrative contentieuse.

(α- L'importance du juge dans la procédure inquisitoire)

---

[359] Pro. M. ROUSSET, « Rétrospective et prospective ou la dynamique du contentieux administratif marocain », Série « séminaires et Colloques », n° 5, Tribunaux administratif et État de droit, Université Cadi Ayyad, Coll. de la faculté des sciences juridiques économiques et sociales Marrakech, 1996, p. 26.
[360] Jean-Antoine Petit, « Bluettes et boutades », 1846.
Jean-Antoine Petit est écrivain et poète franco-suisse.
[361] P. DRAI, « La Cour de cassation et la Constitution de la République », Actes du colloque des 9 et 10 déc. 1994, PU d'Aix-Marseille, spéc. p. 8.
[362] Pro. V.H. HAENEL et M- A FRISON-ROCHE, « Le juge et la politique », éd. PUF, 1998.
[363] M. EL OUZZANI. « Le rôle du juge administratif dans la création de l'équilibre entre les parties du procès », éd. REMALD, n° 37, Mars-Avril 2001, [Trad. Ar.], p. 69.

(β- Les moyens d'instructions accordés au juge)

α- L'importance du juge dans la procédure inquisitoire

126. Le rôle du juge dans les procédures inquisitoires est central. Sa fonction est manifeste dès l'introduction de l'instance. Une fois le juge saisi de l'affaire, compte tenu du caractère écrit de la procédure administrative, il commence par consulter les différents documents, vérifie sa compétence et se saisit de l'affaire.

Pour ce faire, le juge s'appuie sur l'article 334 du Code de procédure civile[364]. Il est à préciser que l'instruction de l'affaire devant la Cour de cassation[365] est très proche de celle devant le Conseil d'État[366].

127. Le rôle du juge rapporteur est prévu par l'article 4 de la loi 41-90[367]. Cet article dispose de renvois aux articles 333 à 336 ainsi qu'à l'article 329 du Code de procédure civile[368].

Étant donné la nature inégalitaire du contentieux administratif, le juge administratif a pour mission de créer un équilibre entre les parties. Une décision du tribunal d'Oujda en est l'illustration. Dans les faits, malgré l'omission de la communication de l'acte contesté par le demandeur, le tribunal a accepté la requête. Le juge a considéré que la nature et l'objet de l'acte contesté étaient bien définis dans tous les mémoires échangés entre les parties[369].

---

[364] L'article 334 du CPCM : «Le conseiller rapporteur met la procédure en état et ordonne la production des pièces qui lui paraissent nécessaires à l'instruction de l'affaire. Il peut, sur la demande des parties ou même d'office, les parties entendues ou dûment convoquées, ordonner toutes mesures d'instruction telles qu'enquêtes, expertises, comparutions personnelles, sans préjudice de celles auxquelles pourra recourir ultérieurement la juridiction saisie de l'appel114 en audience publique ou en chambre du conseil. Les ordonnances ainsi rendues ne peuvent en aucun cas préjudicier au principal. Elles sont notifiées par le greffe et ne sont pas susceptibles de recours. Le conseiller rapporteur peut, s'il y échet, désigner un curateur. »

[365] - Cass., 27 juin. 1968, El Chamnati Ouari Hassan c/ Ministre de l'intérieur, Décisions de de la Cour suprême 1966-1970, n°2, [Trad. Ar.], p. 162.

- Cass., 8 janv. 1971, Les héritiers Amlile Kasanak c/ Ministre de l'intérieur, décisions de la Cour suprême, n°2, La chambre administrative 1971-1972, [Trad. Ar.], p. 87.

- Cass., 25 sep. 1985, n° 2246, Revue de la justice et du droit, Novembre1986.

[366] Pro.

- CE., sec. cont., 24 juil. 1907, Fournier, n° 66324.
- CE., sec. 1 mai. 1936, Couespel du Mesnil, rec. p. 485

[367] L'article 4 de la loi 41-90 : « Après enregistrement de la requête, le président du tribunal administratif transmet immédiatement le dossier à un juge rapporteur qu'il désigne et au commissaire royal de la loi et du droit visé à l'article 2 ci-dessus. Les articles 329 et 333 à 336 du Code de procédure civile sont applicables aux actes de procédure effectués par le juge rapporteur, les attributions dévolues par lesdits articles à la cour d'appel, à son premier président et au conseiller rapporteur étant exercées respectivement par le tribunal administratif, son président et le juge rapporteur. »

[368] Cf. infra.

[369] TA., Oujda, 2 jan. 95, n°94/5.

Cité par M. ENNAJARI, « Les garanties du procès équitable devant le juge administratif », éd. La Revue des études juridiques, économiques et sociales, n° spécial d'une conférence sur la justice administrative et la protection et droit et liberté au Maroc., n° 6-7, [Trad. Ar.], 1995,

La Cour de cassation a décidé dans une autre affaire que la charge de la preuve appartient à l'administration. Dans les faits, la Cour a considéré que c'est à l'Administration de prouver la date de la notification de l'acte contesté[370].

Ipso facto, le caractère inquisitoire permet au juge de diriger toute la procédure, de demander aux parties de régulariser la requête en cas d'incomplétudes ou encore d'absence de motivation[371].

β- Les moyens d'instructions accordés au juge

128. Le juge dispose de plusieurs moyens spéciaux pour diriger la procédure.

Premièrement, le juge, pour se forger une opinion sur l'affaire, peut demander une expertise. Cette dernière est essentiellement exigée dans les requêtes en indemnité particulièrement pour les contentieux relatifs à la responsabilité médicale, aux contentieux des marchés publics et aux contentieux fiscaux. La désignation d'expert est courante devant la Cour de cassation[372].

Dans une affaire portée devant cette dernière, un expert a été désigné, en vertu de l'article 59 du Code de procédure civile[373], afin de préciser si les lots de terres récupérées faisaient l'objet d'une seule exploitation[374].

Pour que le juge se fasse sa propre appréciation, il peut ordonner une visite des lieux. Dans certains cas, le juge peut la faire lui-même[375].

---

[370] Cass., 8 mai. 1970, Bouarï Saïd Mimoun c/ Ministre de l'intérieur, pub. Décisions de la Cour suprême, n°23, la Chambre administrative, 1966-1970, [Trad. Ar.].

[371] Cass., 24 nov. 1971, n° 4599.
Cité par A-L. HADDAD, « La justice administrative à la lumière de la loi instituant les tribunaux administratifs », op cit., p. 223.

[372] Pro. Cass., 8 mai. 1970, El Houchoumi Ahmed Abdesallem c/ le Pacha de la ville de Fès, n° 22, pub. Décisions de la Cour suprême 1966-1970, p. 234.

[373] L'article 59 du CPCM : « Article 59 :(modifié, D. n° 1-00-345 du 26 décembre 2000-29 ramadan 1421 portant promulgation de la loi n° 85-00- art unique)
Quand le juge ordonne une expertise, il nomme soit d'office, soit sur les propositions faites d'accord par les parties, l'expert qui y procédera. […] Le juge détermine les points sur lesquels portera l'expertise dans la forme de questions techniques à l'exclusion de tous points de droit.
L'expert doit présenter une réponse claire et déterminée sur toute question technique et il lui est interdit de répondre à une question qui ne rentre pas dans sa compétence technique et qui a rapport avec le droit. »

[374] CS., décision n° 29, 22 juillet 1971.
Barrane Oumir c/ ministre de l'agriculture et les autres, décisions de la Cour suprême, 1971-1972, [Trad. Ar.], p 26.

[375] Article 70 : (modifié, D. n° 1-93-206 du 10 septembre 1993 - 22 rebia I 1414- art 2) « Il est dressé procès-verbal de la visite des lieux qui doit être signés selon le cas, par le président de la formation qui a effectué la visite et le greffier ou par le juge rapporteur ou le juge chargé de l'affaire et le greffier. Ce procès-verbal est déposé au greffe et tenu à la disposition des parties. »

Le juge se forge son idée sur l'affaire en se basant aussi sur les témoignages[376]. Ainsi, dans une affaire portée devant la Cour de cassation, il s'est basé sur le témoignage qui corroborait les faits et qui confirmait l'identité des exploitants du terrain[377].

Le juge peut aussi recourir à l'interrogatoire. Toutefois, ce dernier revêt un caractère particulier dans les procédures administratives, car la juridiction évite le conflit avec l'administration. Pour cette raison, l'interrogatoire en matière administrative ressemble plutôt à des discussions qu'à un interrogatoire proprement dit[378].

En somme, le juge, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, a la liberté de choisir les moyens qui lui permettent d'instruire l'affaire et de la juger. Le Conseil d'État égyptien s'accorde avec le caractère inquisitoire de la procédure[379]. Toutefois, malgré la panoplie des moyens de préparation soumise au juge, ce dernier accorde plus d'importance aux preuves écrites et particulièrement à l'expertise[380].

[376] Article 72 : « Le jugement qui ordonne l'enquête indique les faits sur lesquels elle doit porter, le jour et l'heure de l'audience où il doit y être procédé.
Il contient invitation aux parties d'avoir à se présenter et à présenter leurs témoins aux jours et heure fixés, ou à faire connaître au greffier dans le délai de cinq jours, les témoins qu'elles désirent faire entendre.»

[377] La Cour de cassation, décision n° 92, 12 mai 1972, Said ben Mohammed et les autres c/ Farji ould Mohammed, les décisions de de la Cour suprême [Trad. Ar.].

[378] M-D. EL HLABI EL KATANI, « La procédure administrative », Tome I, la REMALD, coll. Actualité, n° 12, [Trad. Ar.], p. 35.

[379] Le CE égyptien, 10 déc. 1966, 18e année, [Trad. Ar.], p. 365.

[380] Pro. M-K WASFI, « les procédures judiciaires administratives », Tome I, [S.E], [Trad. Ar.], 1961, p. 68 et pp. 252-321.

b- L'utilité sociale de la résolution des litiges

130. La fonction attendue du juge au niveau social est incontestablement l'efficacité. Cette dernière ne peut se faire que dans le respect de la légalité. En effet, l'efficience du juge dans la société se traduit par l'État de droit. La nécessité de l'efficacité est d'autant plus décisive en contentieux administratif, car l'administré est désarmé face à la toute-puissance de l'administration.

Le professeur Loschk affirme que « *l'existence du juge atteste que les citoyens ne vivent pas sous l'arbitraire*[381].» En effet, il est même nécessaire pour la société que tous les litiges trouvent une réponse juridique. Cette dernière peut résulter soit d'une procédure contentieuse ou non contentieuse[382]. En tout cas, le juge doit assurer une solution juridique qui réponde aux garanties du procès équitable et particulièrement à l'impartialité.

Bien que le juge soit l'acteur principal ou du moins l'acteur visible sur la scène de l'État de droit, il ne peut offrir à lui seul toutes les garanties. Pour que le juge soit opérationnel, les justiciables doivent avoir d'une part un accès facile aux prétoires et d'autre part confiance en la justice.

L'existence matérielle du juge ne garantit pas à elle seule le règne de la règle de droit. En effet, l'effectivité du juge va de pair avec les garanties et les prérogatives dont il dispose afin de réaliser au mieux sa mission pour qu'elle puisse avoir les répercussions sociales attendues.

Le juge doit bien évidemment jouir de garanties suffisantes pour mener à bien sa mission, et ce particulièrement au contentieux administratif compte tenu de sa nature prétorienne.

[381] D. LOSCHAK, « Le rôle politique du juge », éd. LGDJ, 1972, p. 62.
[382] Pro. P. CHEVALIER, Y. DESDEVISES et P. MILBURN, « Les modes alternatifs de règlement des conflits : les voies nouvelles d'une autre justice », éd. La documentation française, coll. Perspectives sur la justice, 2003.

B- L'opportunité donnée au juge de dire le droit

132. Le droit du contentieux administratif présente plusieurs caractères. Tout d'abord, c'est un droit autonome[383]. Il est à la fois indépendant du droit privé[384], mais aussi du droit constitutionnel[385]. C'est un droit considérablement tributaire de la jurisprudence qui est fréquemment à l'origine des règles codifiées[386].

Le caractère prétorien permet au droit administratif de s'acclimater aux évolutions de la société, le juge n'est pas dans l'obligation d'appliquer la règle du précédent. Cette souplesse occasionne une incertitude pour l'Administration et pour le justiciable, ce qui compromet le principe de la non-rétroactivité. En effet, quand le juge change de jurisprudence, il applique une nouvelle règle de droit qui n'était pas applicable avant le procès[387].

Le rôle du juge implique une cohérence. Elle est une condition fondamentale pour l'homogénéité et la sécurité juridique pour tous.

(a- Le juge administratif français, un jurislateur)

(b- La jurisprudence administrative marocaine, une cohérence menacée)

a- Le juge administratif français, un jurislateur

133. « *Parce que le droit administratif n'est pas codifié ''au sens où l'est le droit civil'', parce qu'aucune loi n'a jamais déterminé ses notions fondamentales et ses principes dominants, il est revenu au juge administratif de se faire, à proprement parler, jurislateur*[388]».

Proportionnellement, la jurisprudence administrative est plus conséquente que la jurisprudence du droit privé. La professeure Loschak a écrit en ces termes : « *la juridiction administrative n'a pas été créée pour appliquer un droit spécifique. Le droit administratif au contraire, c'est la juridiction administrative qui a forgé peu à peu, au fur et à mesure des cas d'espèce, un droit spécial, destiné à régir les rapports entre la puissance publique*

[383] Cf. supra la loi des 16-24 août 1790 portant sur le principe de la séparation des fonctions administratives et judiciaires.
[384] L'arrêt Blanco, (TC., 8 fév. 1873), précise que la responsabilité administrative « *ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil* ».
M. Long, P. Weil et G. Braibant, « Les grands arrêts de la […]»,op. cit., n°1.
[385] Les décisions du Conseil constitutionnel ont une valeur d'autorité relative à l'égard du Conseil d'État.
Pro. A. MAURIN, « Droit administratif », Ed Sirey, coll. Aide-mémoire, 9e édition, 2014, p. 33.
[386] Cf. infra.
[387] CE, 26 mars 1982, Mlle Sarrabay, Recueil Lebon, n°521.
[388] R. CHAPUS, « Droit administratif général», éd. Montcherstien, 15e éd., n° 116.

et les administrés[389]. » À partir de ce postulat, le pouvoir normatif du juge est donc très large.

Le juge administratif crée de la jurisprudence avec des forces inégales. Il élabore deux grandes catégories de principes : premièrement, les principes impératifs et ensuite les principes au caractère supplétif[390].

On distingue trois sortes de principes généraux : d'abord, les principes généraux de droit, ensuite les principes généraux de procédures et enfin les règles générales de procédure.

134. Le lexique des termes juridiques définit les principes généraux comme la « *principale source non écrite du droit administratif, représentée par les règles de droit obligatoires pour l'Administration et dont l'existence est affirmée de manière prétorienne par le juge*[391].»

Les propriétés des principes généraux de droit sont au nombre de trois. Ce sont des principes applicables même sans textes[392], ils sont imposables à toutes les administrations sans exception, y compris les autorités réglementaires[393] et dans certains cas au législateur. Ils sont un gage de garanties protégées par le juge en faveur des administrés[394].

135. Les principes généraux de la procédure administrative[395] sont différents des principes de la procédure civile : cela se justifie par le caractère inégalitaire du contentieux administratif. La procédure administrative est écrite, inquisitoire[396], en partie secrète[397], non suspensive des recours[398], l'office d'un avocat n'est pas obligatoire[399] et enfin elle est contradictoire[400].

Le Conseil d'État a élaboré en août 1918 une jurisprudence selon laquelle les règles générales de procédure s'appliquent même en l'absence de textes[401]. Le professeur Chapus

---

[389] D. Loschak, « Le rôle politique du juge administratif français », éd. Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1972, p. 81.
[390] M-C ROUAUL, « L'essentiel du contentieux administratif », éd. Lextenso, Gualino, coll. les carrés, 4e éd, 2013, p. 18.
[391] R. GUILLIEN et J. VIENCENT, « Lexique des termes juridiques », op cit., p. 515.
[392] CE., ass. 26 oct. 1945, Aramu, Rec. 213.
[393] CE., sect. 26 jui. 1959, Syndicat des ingénieurs-conseils Rec. 394.
[394] L'étendue des principes généraux du droit n'a pas cessé de croître depuis l'arrêt Aramu.
[395] Les principes de procédure administrative sont dans l'ensemble regroupés dans le titre préliminaire du CJA. (Les articles L.2 à L.11. CJA).
[396] La procédure est dite inquisitoire quand le juge dirige l'instance et œuvre à trouver les preuves. La place du juge dans cette procédure est cardinale.
[397] Les audiences ne sont pas publiques sauf dispositions contraires.
[398] Le recours administratif ne suspend pas les décisions administratives, il s'agit du bénéfice du préalable. Toutefois, ce principe connaît des exceptions, il est question des recours dits suspensifs relatifs, par exemple, aux élections à la fois municipales et régionales ainsi que les mesures prises par le préfet en cas de reconduite aux frontières.
[399] Le principe selon lequel le recours à un avocat n'est pas obligatoire pour le recours pour excès de pouvoir permet au recours administratif d'être peu coûteux et accessible à tous. De plus, le caractère inquisitoire de la procédure rend le déroulement du procès simple et limite les frais liés aux enquêtes et aux expertises.
L'office de l'avocat en contentieux marocain est obligatoire en vertu de la loi. (cf. infra)
[400] Le principe du contradictoire à une valeur constitutionnelle (Cons. Const., 28 juil. 1989). Il a été reconnu par le Conseil d'État comme principe général de droit (CE., 29 juil. Mme Eslatine).
[401] CE., 10 aoû. 1918, Villes, Lebon 841, concl. Berget.

les qualifie de principes ayant une valeur infra-législative et supra-décrétale[402]. Il est à préciser que les règles générales de procédure se différencient des principes généraux du droit, car les premières ont un caractère supplétif contrairement aux deuxièmes qui ont un caractère impératif[403].

Les règles générales de procédures veillent à satisfaire le bon déroulement des procédures précontentieuses[404] et contentieuses. Compte tenu de leur caractère non impératif, il arrive que ces règles ne soient pas respectées par les juridictions[405].

Plusieurs règles de procédure perdent leur caractère supplétif en faveur du caractère impératif[406]. À titre d'exemple, l'obligation de motiver les décisions de justice était dans un premier temps une règle générale de procédure[407] qui, par la suite, a été élevée au rang de principe général[408].

b- La jurisprudence administrative marocaine, une cohérence menacée

136. La mission du juge administratif comparée à ses homologues judiciaires est particulièrement épineuse. Il est confronté à l'interprétation et aux changements d'interprétations des lois et des règlements, aussi rares soient-ils. Le juge administratif est face à des notions complexes et peu codifiées.

Affirmer que l'évolution de la jurisprudence marocaine est différente de la française est, sans controverse, une lapalissade. À son stade embryonnaire, en France, la jurisprudence s'est fortement inspirée des principes d'origine législative[409]. Aujourd'hui et avec sa croissance, elle constitue un pouvoir normatif[410].

La jurisprudence, par nature, ne doit pas être figée. La Constitution marocaine au même titre que la loi, ne mentionne pas que la jurisprudence est une source de droit. En résumé, on peut considérer que la jurisprudence est une « *source abusive du droit*[411] », elle est une

[402] R. CHAPUS, « Les principes généraux du droit et les autres règles jurisprudentielles du droit administratif », D. 1966. Chron. 99.
[403] B. JEANNEAU, « La théorie des principes généraux du droit à l'épreuve du temps », éd. EDCE, 1981. 82, p. 39.
[404] CE., sect., 10 juil. 1964, Centre médico-pédagogique de Beaulieu, Lebon 399, D. 1965. 84, concl. Rigaud.
[405] CE., 10 août. 1918, Villes, cf. Supra.
[406] B. GENEVOIS, « Principes généraux du droit », RDCA, octobre 2010 (actualisé en octobre 2014), n° 88.
[407] CE., 5 déc. 1924, Légillon, p. 985.
[408] CE., 19 juil. 2010, Rec. nº 337071, Région de la Réunion.
[409] Pro. S. GUINCHARD, C-S. DELICOSTOPOULOS, M. DOUCHY-OUDOT, et les autres, « Droit processuel, droit commun et droit comparé du procès équitable», éd. Dalloz, Coll. précis, 4e éd., 2007.
[410] J. ROCHE, « Réflexions sur le pouvoir normatif de la jurisprudence», AJDA, 1962, pp. 532 et ss.
[411] O. Dupeyroux, « La jurisprudence source abusive du droit »- *in* Mélange Maury, Tome II, 1960, p. 349.

source non écrite de droit autant que l'enseignement du droit[412]. En effet, le silence de la loi contraint le juge à devenir un ''jurislateur''.

Pour que la logique opère, le juge doit faire évoluer graduellement la jurisprudence sans être réfractaire à toute évolution, qui serait justifiée par son caractère novateur. Autrement, cette méthode permettrait dans une certaine mesure la stabilité juridique, car revenir brusquement sur ce qui a été récemment décidé est de nature à éloigner le justiciable des juges administratifs.

En ce sens, dans l'affaire Boulil[413], le tribunal administratif de Rabat a rompu avec la jurisprudence antérieure en appliquant la technique du contrôle de « *l'excès d'appréciation* »[414] en faveur du pouvoir absolu de l'autorité disciplinaire en vue d'apprécier le degré de l'importance de la sanction[415].

Le juge, dans ce cas d'espèce, a effectivement fait évoluer la jurisprudence dans la logique de la continuité qui doit caractériser toute jurisprudence, afin d'éviter la rétroactivité des normes.

Malheureusement, il arrive parfois que le juge prenne des décisions pour le moins surprenantes. Ce fut le cas d'une décision du tribunal administratif de Casablanca. Le ministre de l'Agriculture intente un recours en référé contre un fonctionnaire à la retraite qui n'a pas quitté son logement de fonction[416]. Le fait que l'Administration cherche à récupérer ses biens occupés par un particulier n'est que droit, mais de là à actionner le juge administratif qui, de surcroît, se reconnaît compétent, c'est tout simplement onirique.

Une autre situation touche à la cohérence de la jurisprudence administrative. Le tribunal administratif de Casablanca, dans deux affaires qui présentent des faits similaires, a jugé de façon contradictoire.

Dans les deux affaires, il était question de changement de fonction d'un fonctionnaire.

Le tribunal administratif de Casablanca, dans la première affaire, a considéré que la décision prise par l'Administration relevait du pouvoir discrétionnaire et de ce fait, il n'y avait pas

---

[412] La jurisprudence tunisienne et son évolution après l'indépendance sont intéressantes à comparer. Le droit administratif tunisien est en grande partie codifié. Les textes relatifs au droit et à la procédure administrative sont essentiellement inspirés de la jurisprudence du Conseil d'État français.
Pro. S. MELLOULI, « La jurisprudence, source de droit ? », *-in* Mélanges en l'honneur de Mohammed charfi, éd. Centre de Publication universitaire, 2001, p. 203.

[413] TA., Rabat, 23 mar. 1995, Boulil.

[414] Le juge marocain a trouvé inspiration chez son homologue égyptien.
Pro. M-A BENABDELLAH, « Le contrôle de " L'excès de l'appréciation" dans le droit disciplinaire de la fonction publique », éd. REMALD, n°12, 1995, p.78.

[415] Cass. ch. admi., 26 mai. 1962, Eddange, R. p. 87.
Cass. ch. admi., 15 juil. 1963, Tadili, RACAM, 1964, p. 204.

[416] TA., Casablanca, 24 aoû. 1999, Ministre de l'Agriculture c/Mimoun Aït Al Majdoub, pub. REMALD, [Trad. Arb.], n° 37, 2001.

obligation de la motiver[417]. Dans la seconde affaire, le tribunal administratif a considéré qu'en l'absence à la fois de circonstances exceptionnelles et de la motivation de la décision, l'acte était illégal[418]. Nous nous abstenons de donner notre avis sur ces deux arrêts.

137. L'astreinte contre l'Administration pour inexécution des décisions de justice a connu des hauts et des bas[419].

En 1997, le tribunal administratif de Rabat, en appliquant l'article 448 du Code de procédure civile[420], a mis fin à l'inexécution des décisions de justice ou du moins a réduit leur durée d'exécution[421]. Sa décision fut confirmée par la Cour de cassation[422].

En 1998, le tribunal administratif de Meknès revient sur cette jurisprudence[423], laquelle trouve confirmation devant la Cour de cassation[424].

En 2005, la Cour de cassation a statué en faveur de l'application de l'article 448 du Code de procédure civile au contentieux administratif[425].

L'idée n'est pas de dresser un tableau noirâtre sur la jurisprudence ou de pointer du doigt le juge car, au final, ce dernier a le droit et même le devoir d'être libre et d'exercer ses fonctions en toute indépendance. En ce sens, le juge doit se forger sa propre opinion sur l'affaire qui lui a été apportée et se prononcer sur son issue.

Le juge, pour faire évoluer la jurisprudence, doit faire preuve d'une réflexion à la fois conservatrice et novatrice. Les magistrats de juridictions inférieures, sans pour autant rester figés et rigides, ne doivent pas ignorer la jurisprudence de la Cour de cassation.

Le juge doit avant tout faire preuve de cohérence, quels que soient l'opinion et le raisonnement qu'il suit. Il est l'expression de la loi.

Espérer une jurisprudence conforme aux attentes des citoyens et des justiciables est certes en grande partie la fonction du juge, mais pas seulement. Les autres protagonistes du contentieux administratif sont concernés aussi[426]. Toutefois, pour ce faire, le juge

---

417 TA., Casablanca, 29 déc. 2004, Chtaibi, pub. REMALD, n°65, 2005, p. 155.

418 TA., Casablanca, 21 mar. 2005, El khadir c/Président de la région Chaouia Oudigha, pub. REMALD, [Trad. Arb.], n° 64, 2005, p. 208.

419 Cf. Supra.

420 L'article 448 du CPCM : « Lorsque le poursuivi se refuse à accomplir une obligation de faire ou contrevient à une obligation de ne pas faire, l'agent chargé de l'exécution le constate dans son procès-verbal et rend compte au président, lequel prononce une astreinte si cela n'avait été fait.
Le bénéficiaire de la décision peut, en outre, solliciter de la juridiction l'ayant prononcée, l'allocation de dommages-intérêts. »

421 TA., Rabat, 6 mar. 1997, Héritiers El Achiri, pub. REMALD, n° 20-21, 1998, p. 246.

422 Cass. ch. admi., 25 sept. 1997, Agent judiciaire du Royaume c/ Héritiers El Achiri, pub. REMALD, [Trad. Arb.], n°23, p.139.

423 TA., Meknès, 3 avr. 1998, El Attaoui, [Trad. Ar.], non pub.

424 Cass. ch. admi., 11 mar. 1999, Commune rurale de Tounfit c/Attaoui, pub. REMALD, n°31, 2000, p 135.

425 Cass. ch. admi., 25 mai. 2005, Héritiers Zineb Mansour, pub. REMALD, n°72-73, 2007, p. 166.

426 Cf. infra.

administratif marocain mérite une meilleure formation et une réelle concrétisation de ses droits afin de mener à bien sa mission de juge spécialisé d'un droit ''prétorien''.

§2- Les garanties octroyées au juge : clef de voûte de la qualité de la justice

139. « *Le juge administratif agit comme juge supérieur hiérarchique de l'administration*[427] ». Devant ces propos, le constat est simple. Le juge administratif est un juge qui présente, sans l'ombre d'un doute, des particularités.

C'est un juge qui, par ses décisions, peut contrarier, gêner l'administration. Même en France, pays de la dualité de juridiction, ce n'est que par le biais de la décision du 23 janvier 1987[428] que l'existence d'un domaine de compétences constitutionnellement réservées au juge administratif a été reconnue[429].

Le statut des magistrats administratifs diffère d'un pays à un autre. La Déclaration du Caire, adoptée lors de la 3e conférence des ministres chargés de la Justice ayant le français en partage[430], a réitéré l'importance de la justice et des juges. En référence à cette conférence, les juges doivent avoir trois acquis essentiels : d'abord un statut adéquat, ensuite, ils doivent disposer de moyens afin d'exercer au mieux leurs fonctions et enfin bénéficier d'un système de protection sociale adapté.

(A- Des sources de fragilité)

(B- Des principes de bases)

[427] M. OUZIANE (sous la direction), [S.T], éd. Revue du droit marocain, Coll. Revue juridique semestrielle, n°4, 2e année- Décembre 2007, p. 12.
[428] Cons. Const., 23 jan. 1987, n° 86-224 DC, Journal officiel du 25 janvier 1987, p. 924.
[429] Pro. L. FAVOREU, « Le juge administratif a-t-il statut constitutionnel ? », *in*- Études offertes à Jean-Marie Auby, Dalloz 1992, p. 113.
[430] La conférence s'est tenue au Caire du 30 octobre au 1e novembre 1995.

A- Des sources de fragilité

141. La particularité du juge administratif est illustre. En France, le juge administratif est un fonctionnaire en vertu du statut général de la fonction publique contrairement au juge judiciaire qui relève d'un statut légal, spécifique et dérogatoire. Toutefois, le juge administratif, bien qu'il soit un fonctionnaire, dispose d'un statut particulier[431]. Au demeurant, tous les juges administratifs n'ont pas le même statut[432]. On en distingue deux : le premier concerne les membres du Conseil d'État et le second concerne les juges des juridictions inférieures[433].

Le fait que le juge administratif soit irréfutablement un fonctionnaire laisse croire qu'il est moins indépendant. En ce sens, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il ne peut être garant des libertés individuelles, cédant ce champ de compétence à son homologue judiciaire.

Jouissant de la qualité de haut fonctionnaire, les juges administratifs sont recrutés par la voie de l'École nationale de l'Administration et sont nommés par décret présidentiel. Le professeur Ricci résume le statut du juge administratif et les garanties dont il dispose en avançant que « *la nature particulière de ses attributions conduit à doter d'une large liberté d'action et d'une très grande indépendance, d'où la nécessaire –et bienvenue- reconnaissance à ce fonctionnaire de la qualité de magistrat*[434]. »

(a- Des civilistes aux prétoires administratifs)

(b- Un statut : deux compétences)

a- Des civilistes aux prétoires administratifs

142. Le défaut de formation des magistrats administratifs date de l'institution des tribunaux administratifs par le biais de la loi 41-90. Dans les faits, on s'est contenté de nommer des magistrats de juridictions ordinaires aux juridictions administratives.

[431] Y. LAIDIE, « Les juges administratifs, fonctionnaires ou magistrats ? », AJFP, 2005, p. 176.
[432] Pro. R. LE GOFF, « Les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont-ils des magistrats ? », AJDA, 2003, pp.1145 et suiv.
[433] Les conseillers d'État sont nommés par décret en Conseil des ministres. Les nombres des juridictions inférieurs sont nommés par décret simple.
[434] J-C RICCI, « Contentieux administratif », éd. hachette supérieur, 4e éd., 2014, p. 19.

Avant l'institution du système juridictionnel dualiste, le droit administratif ne faisait pas partie des matières enseignées à l'Institut national d'études judiciaires, ce qui explique la faiblesse de la jurisprudence et la problématique de réparation des compétences[435].

L'Institut national d'études judiciaires n'avait pas consacré de formation ou de section singulière pour les attachés de justice afin de les spécialiser en contentieux administratif et les familiariser avec les particularités des notions du droit administratif. Et pourtant, il aurait pu le faire. Deux ans séparaient le vote et la promulgation de la loi portant la création des tribunaux administratifs.

Les premiers magistrats administratifs du royaume étaient purement et simplement des juges de droit civil. Toutefois, le choix de ces magistrats ne s'est pas fait d'une manière aléatoire, bien au contraire. Ces juges statuaient certes au civil, mais il n'en demeure pas moins qu'ils avaient une expérience notable, une expérience d'au moins dix ans pour certains[436]. Dans un sens, cette solution n'est pas complètement maladroite[437].

Les juges civils ont, sans équivoque, une réflexion et une logique privatiste du droit, mais au moins ils avaient de réels acquis et compétences dans le contentieux de pleine juridiction. Entre la transition des magistrats des juridictions civiles aux juridictions administratives, ces deniers ont participé à des journées d'étude et à des séminaires portant sur le contentieux administratif, auxquels de hauts magistrats français et des professeurs ont pris part[438].

Les vingt-huit magistrats et les sept présidents des nouveaux tribunaux ont effectué des stages en France et en Égypte. Ils ont eu l'occasion de visiter les tribunaux et Cours administratives français ainsi que le Conseil d'État.

[435] A. EL BAKRUI, « La réforme de la justice administrative », Série « séminaires et Colloques », n° 5, Tribunaux administratifs et État de droit, Université Cadi Ayyad, Coll. La faculté des sciences juridiques économiques et sociales Marrakech, 1996, p. 80.

[436] Ces magistrats avaient tous, le grade de conseillers, et les présidents avaient le premier grade.

[437] F. BELLASRI, « Le statut des magistrats chargés du contentieux administratif : le cas du Maroc », éd. La REMALD, Janvier-février 2001, n°36.

[438] Un rappel historique est obligatoire. Les Français, par le biais du protectorat, ont institué les juridictions modernes au royaume. Les années qui ont suivi l'indépendance, ils sont restés omniprésents afin de continuer les réformes et le développement du pays.
Des années plus tard, on fait toujours appel aux Français pour former des magistrats à un contentieux nouveau. Cela exprime la référence quasi automatique au droit français à la fois aux prétoires, à la doctrine et aux facultés de droit marocain.

b- <u>Un statut : deux compétences</u>

143. Le législateur marocain a maintenu l'unité de la magistrature, c'est-à-dire que tous les magistrats du royaume sont recrutés et évoluent dans leurs carrières dans les mêmes conditions, bien que leurs compétences soient différentes[439].

Le professeur Rousset considère qu'« *il fallait se féliciter de ce que le législateur ait maintenu l'unité de la magistrature tout en adoptant le statut de façon à tenir compte de "la spécialité de leurs fonctions"*[440] ».

Aujourd'hui, les magistrats administratifs sont recrutés de deux façons différentes : la première se fait par voie de concours et la seconde par recrutement direct.

Le concours est ouvert aux titulaires d'une licence en droit ou d'un diplôme équivalent[441].

La formation des magistrats au Maroc se fait en deux ans. Les attachés de justice disposent d'un an d'enseignement et de travaux pratiques à l'Institut national d'études judiciaires, le reste de la formation étant destiné à des stages. Ils peuvent être effectués dans des juridictions de différent rang ou encore dans des administrations ou dans des entreprises privées ou publiques.

La deuxième voie de recrutement, contrairement à la première qui concerne tous les magistrats du pays, qu'ils soient juges de droit commun ou juges administratifs, ne vise que ces derniers. Elle n'intéresse que les fonctionnaires, échelle onze, titulaires d'au moins une licence de droit ou d'un diplôme équivalent justifiant d'une expérience de dix ans et plus. Cette voie de recrutement reste très peu empruntée en pratique.

Les magistrats qui siègent à la chambre administrative de la Cour de cassation sont des magistrats de premier grade. Ces derniers justifient d'une expérience non négligeable tout en étant soumis au même statut que le reste des magistrats du royaume.

---

[439] L'article premier de la loi n° 1-74-467 (26 chaoual 1394) formant statut de la magistrature), dispose :
« La magistrature du Royaume forme un corps unique comprenant les magistrats du siège et du parquet des cours et tribunaux.
Elle comprend également les magistrats qui exercent dans les services de l'Administration centrale du ministère de la Justice.
L'affectation des magistrats à l'Administration centrale du ministère de la Justice est prononcée par dahir sur proposition du ministre de la Justice. »

[440] M. ROUSSET, « Rétrospective et prospective ou la dynamique du contentieux administratif marocain », Série « séminaires et Colloques » n° 5, Tribunaux administratifs et État de droit, Université Cadi Ayyad, Coll. de la faculté des sciences juridiques économiques et sociales Marrakech, 1996, p. 24.

[441] L'article 5 de la loi formant statut de la magistrature : « Les attachés de justice sont recrutés selon les besoins des différentes juridictions par voie de concours ouvert aux personnes remplissant les conditions visées à l'article 4 du statut de la magistrature, titulaire d'un diplôme universitaire qui ne peut être inférieur à la licence. »

Les conseillers d'État égyptiens[442] sont nommés par arrêté du président de la République en accord avec l'Assemblée générale du Conseil d'État[443]. Les postulants doivent justifier de deux diplômes, dont l'un deux en droit public ou en sciences administratives. Le recrutement direct des magistrats administratifs est très restreint et sélectif.

Les conditions de recrutement des magistrats en Égypte nous semblent intéressantes. L'exigence de diplômes spécialisés est, dans une certaine mesure, un gage de qualité.

Les compétences cognitives sont une condition primordiale de recrutement. On ne peut imaginer l'embauche d'un banquier d'affaires diplômé en Lettres par exemple.

Or, les magistrats administratifs au Maroc sont recrutés sur la base d'un diplôme dit ''équivalent'', accompagné d'une formation non spécialisée à l'Institut national d'études judiciaires.

Sans vouloir être d'une exigence extrême, les tribunaux administratifs doivent disposer de juges spécialisés, à la hauteur de leurs tâches. Dans les faits, le professeur Rousset explique que le nombre important de rejets des recours en annulation est dû à l'ignorance des notions élémentaires du droit administratif et ce, pas uniquement par des juges mais aussi par les avocats[444] qui, dans certains cas, sont agréés par la Cour suprême[445].

Si l'on veut qu'actionner le juge administratif se concrétise et devienne naturel chez le justiciable, il faut que sa compétence, son intégrité et son indépendance soient de rigueur. Pour ce faire, le juge doit jouir de garanties afin de mener à bien sa mission.

[442] Les conseillers d'État égyptien doivent être âgés de 38 ans révolus tandis que les juges des tribunaux administratifs et disciplinaires sont âgés de 30 ans et plus.
[443] Pro. La loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987.
[444] Cf. infra.
[445] M. ROUSSET, « Rétrospective et prospective ou la dynamique du contentieux administratif marocain », op cit., p. 25.

B- Des principes de base

145. La justice est sans équivoque la pierre angulaire de toutes les sociétés. Le rôle du juge repose sur la création de l'équilibre social. La justice est le gage du respect de toutes les libertés, de la liberté d'entreprendre à la liberté de penser, en passant par la liberté de conscience et bien d'autres. Le juge prend des décisions susceptibles de changer l'avenir des personnes, d'où la nécessité d'une justice responsable.

La quête de cette stabilité amène le juge à trancher des litiges entre les différentes personnes. Il peut être conduit à trancher un litige où un haut responsable de l'État est partie. Le juge doit donc faire respecter le droit et la justice. Pour cela, il doit jouir de garanties et de droits suffisants afin d'assurer le bien-vivre en société. Cela est d'autant plus vrai pour le juge administratif qui peut être considéré comme « *naturellement fragil*e[446] ».

(a- L'indépendance, garantie fondamentale pour le juge)

(b- La tangibilité des garanties du juge)

a- L'indépendance, garantie fondamentale pour le juge

146. Être juge n'est pas une fonction comme les autres, c'est la création et le maintien de l'équilibre de toute une société. En raison de la spécificité de la mission du juge, ce dernier doit bénéficier de pouvoirs suffisants. Le tribunal doit disposer d'une plénitude de juridiction[447]. En effet, « *les tribunaux d'une société démocratique se doivent d'inspirer le justiciable*[448] », de ce fait, le juge est tenu d'être protégé et par conséquent, d'être indépendant.

147. La confusion entre l'indépendance et l'impartialité est à soulever. L'indépendance de la magistrature prévoit l'inadmissibilité de l'intervention matérielle ou morale de toute autorité politique, administrative ou tout agent, dans le fonctionnement du système judiciaire. L'interdiction de cette influence est valable pour toutes les autorités y compris le ministre chargé des Affaires de la Justice ou le chef de l'État qui ne doivent d'aucune manière intervenir sur quelque affaire portée devant les tribunaux.

---

[446] R. HERTZOG, « A-t-on encore besoin du droit administratif ? », *in*- Mélange à l'honneur de Jean Paul Jacqué, Chemins d'Europe, éd Dalloz, 2010, p. 353.

[447] CEDH., 21 sep. 1993, Zumtobel c./ Autriche, n°12235/86.

[448] CEDH., 23 avr. 1996, Remli c./ France.

L'indépendance du juge serait donc l'exercice de ses fonctions en dehors de toute influence étrangère. Toutes les nouvelles démocraties disposent de ce principe dans leur Constitution.

148. L'impartialité est une question d'apriorisme, à proprement parler. Il s'agit des cas où le juge peut avoir une idée préconçue sur tel ou tel point objet du litige ou encore avoir un préjugé relatif aux parties[449]. De même, l'impartialité du juge est une garantie pour le justiciable beaucoup plus que pour le juge en tant que tel.

149. Ces principes trouvent leurs sources dans l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme[450], ainsi que dans l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques[451] ou encore dans les Principes de Bangalore[452] sur la déontologie judiciaire[453].

Le Code de déontologie judiciaire, en raison de l'importance de l'indépendance de la justice, lui cède la place de la première valeur[454].

Sa Majesté le roi Mohammed VI a donné des recommandations à travers plusieurs de ses discours à l'égard de l'indépendance de la justice. D'abord, avec le discours du 20 août 2009, à l'occasion du 56e anniversaire de la révolution du roi et du peuple[455]; ensuite, lors du discours de l'ouverture de la première session de la 4e année législative de la 8e législature du Parlement[456] pour ne citer que cela.

L'islam accorde une place importante au juge[457]. Le coran fait référence à la qualité du juge, dans la sourate ''an-nisa'' (les femmes), verset 58[458].

---

[449] CE., 2 oct. 1996, Commune de Sartrouville**,** n° 158463, pub. Recueil Lebon.

[450] L'article 10 Déclaration universelle des droits de l'homme : « Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera, soit de ses droits et obligations, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. »

[451] L'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : « Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial […]»

[452] Projet de Bangalore 2001 sur un code de déontologie judiciaire, a été adopté par le Groupe judiciaire sur le renforcement de l'intégrité de la justice. Il fut révisé lors de la table ronde des premiers présidents organisée au Palais de la Paix à La Haye les 25 et 26 novembre 2002.

[453] Pro. M. BOUZLAKA, « L'indépendance de la justice au Maroc », association de la justice, éd. imprimerie la maison de la plume, Rabat, décembre 2013, p. 10.

[454] Code de déontologie judiciaire dans sa première valeur " indépendance" dispose : « L'indépendance de la magistrature est une exigence préalable du principe de légalité et la garantie fondamentale d'un procès équitable. Pour cette raison, un juge maintiendra et montrera en exemple l'indépendance de la justice sous ses aspects à la fois individuels et institutionnels […] »

[455] Extrait du discours : « […] Nous appelons le gouvernement à élaborer le plan d'une réforme globale et profonde de la justice, un plan intégré et précis, propre à refléter la profondeur stratégique de la réforme. Ce plan devrait se décliner en six axes majeurs, en l'occurrence. La consolidation des garanties de l'indépendance de la justice […] »

[456] Extrait du discours : « […] Nous entendons faire émerger une justice proche des justiciables, marquée par la simplicité et la célérité de ses procédures, la probité de ses jugements et la modernité de ses structures, une justice rendue par des magistrats compétents et impartiaux, fermement attachée à la suprématie de la loi, à la protection des droits et au redressement des injustices […] »

[457] Cf. supra. Les qualités du Cadi en islam.

[458] « Allah vous commande […] quand vous jugez entre des gens, de juger avec équité. Quelle bonne exhortation qu'Allah vous fait ! Allah est, en vérité, celui qui entend et qui voit tout. »

b- La tangibilité des garanties du juge

150. La justice au Maroc était constitutionnellement reconnue comme étant une autorité et non un pouvoir[459]. Il a fallu attendre le titre VII de la Constitution de 2011 pour élever la justice d'autorité au pouvoir au même titre que les pouvoirs législatif et exécutif.

Cette gradation de la justice en 2011 est une réponse aux contestations populaires de l'époque qui considéraient que la justice était un fondement essentiel de la concrétisation de l'État de droit.

151. La qualité de la justice est un indice de développement international. Pour ce faire, deux formes d'indépendance doivent être garanties : d'abord, l'indépendance de la justice des autres pouvoirs et ensuite l'indépendance des juges face à toute intervention extérieure ou même intérieure. La Constitution du Maroc dispose d'un seul article[460] qui garantisse ces deux indépendances, au même titre que la Tunisie[461] ou encore la Jordanie[462]. Cette formulation ne fait pas l'unanimité de toutes les Constitutions.

Le passage d'autorité à pouvoir ne doit pas être qu'un changement de vocable dans une Constitution. À lui seul, il ne présente pas une fin en soi. La notion de pouvoir judiciaire et de son indépendance doit être concrétisée dans les prétoires et doit être ressentie au niveau de la société. Pour ce faire, l'indépendance de la justice en tant que pouvoir doit se matérialiser dans les ''tant attendus'' décrets d'application et dans les procédures.

Il est vrai que la Constitution de 2011 a apporté plusieurs droits aux magistrats, comparée aux Constitutions précédentes[463]. Toutefois, le juge est censé bénéficier de la formation et des acquis nécessaires pour contrer et faire face à toutes les éventuelles tentatives de pression[464]. Les magistrats doivent avoir un salaire correct qui leur permet de vivre dignement.

---

[459] L'article 82 de la constitution de 1996 : « L'autorité judiciaire est indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. »

[460] L'article 107 : « Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Le roi est le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire ».

[461] Cf. L'article 65 de la constitution tunisienne.

[462] Cf. L'article 97 de la constitution jordanienne.

[463] L'article 111 de la constitution : « Les magistrats jouissent de la liberté d'expression, en compatibilité avec leur devoir de réserve et l'éthique judiciaire. Ils peuvent appartenir à des associations ou créer des associations professionnelles, dans le respect des devoirs d'impartialité et d'indépendance et dans les conditions prévues par la loi. Ils ne peuvent adhérer à des partis politiques ou à des organisations syndicales. »

[464] L'article 20 du Dahir n°1-74-467 du 11 novembre 1974 formant statut de la magistrature : « Les magistrats sont protégés, conformément aux dispositions du Code pénal et des lois spéciales en vigueur, contre les menaces, attaques, outrages, injures ou diffamations dont ils peuvent être l'objet. »

En France, l'inamovibilité[465] garantit l'indépendance des juges administratifs[466] mais elle ne constitue pas une protection des juges[467] en cas de sanction disciplinaire ou de déplacement d'office[468]. Au Maroc, l'inamovibilité des juges ne concerne que les magistrats du siège[469].

Tout droit trouve, dans son axe de symétrie, des devoirs. Les juges doivent disposer de garanties, mais eux aussi doivent obéir aux dispositions de l'article premier de la Constitution qui prévoit le principe suivant : « […] *la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes.* »

Plus concrètement, c'est l'article 113 de la Constitution qui dispose des devoirs des juges[470].

La concrétisation de l'État de droit et la protection des droits et des libertés des citoyens sont un tout indivisible. Ainsi, les garanties du juge et son indépendance ne peuvent aboutir qu'à travers la création d'une haute juridiction administrative.

L'article 105 de la Constitution, dans un sens, présente une avancée. Cette dernière concerne la suppression du ministre de la Justice des membres composant le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire certes, mais la composition du reste de ses membres ne fait pas l'unanimité[471].

L'article prévoit dans la composition du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire cinq personnalités, sans indiquer lesquelles ou leurs fonctions. Cette élasticité écarte toute clarté et compromet l'équilibre de l'indépendance des juges et du pouvoir judiciaire.

Loin de nous l'idée de présumer la mauvaise foi. Toutefois, nous estimons que plus de transparence aurait pu apporter plus de sérénité chez les juges et les justiciables.

De plus, le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire est composé aussi du président de la Cour de cassation[472].

---

[465] O. YEZNIKIAN, « Tribunal administratif », Répertoire de contentieux administratif, janvier 2006 actualisation avril 2017, n° 92.

[466] L'article L. 231-3 du code de justice administrative : « Lorsqu'ils exercent leurs fonctions de magistrats dans une juridiction administrative, les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ne peuvent recevoir, sans leur consentement, une affectation nouvelle, même en avancement. »

[467] L'article L. 232-1 du CJA prévoit les attributions du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTACAA). Le Conseil est compétent pour connaître toutes les questions relatives au statut des juges administratifs. Il se prononce sur les propositions concernant les nominations, détachements de magistrats.

[468] Pro. CE., 5 nov. 2003, Synd. de la juridiction administrative, n° 252071.

[469] L'article 108 de la constitution : « Les magistrats du siège sont inamovibles »

[470] L'article 113 de la constitution : « Le Conseil Supérieur du Pouvoir judiciaire veille à l'application des garanties accordées aux magistrats, notamment quant à leurs indépendances, leur nomination, leur avancement, leur mise à la retraite et leur discipline. »

[471] Le dernier alinéa de l'article 105 : « de 5 personnalités nommées par le Roi, reconnues pour leur compétence, leur impartialité et leur probité, ainsi que pour leur apport distingué en faveur de l'indépendance de la justice et de la primauté du droit, dont un membre est proposé par le Secrétaire général du Conseil Supérieur des Oulémas.»

[472] L'article 115 de la constitution : « Le Conseil Supérieur du Pouvoir judiciaire est présidé par le Roi. Il se compose : du Premier-président de la Cour de cassation en qualité de Président-délégué, […] »

Il se trouve qu’en cas de grief causé à un juge à la suite d'une décision du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, le magistrat en question doit intenter un recours en annulation. Ce dernier est ouvert devant la Chambre administrative de la Cour de cassation laquelle est présidée par le vice-président du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire !

Sect. 2 : Les autres acteurs de la justice administrative

153. La justice ne compte pas uniquement le juge. Bien au contraire, d'autres intervenants participent directement ou indirectement au procès et à faire évoluer le droit. Toujours dans la quête de l'affirmation de l'État de droit, les personnes qui participent au fonctionnement du service public doivent présenter de nombreuses qualités.

En effet, tous sont responsables du service de la justice. Des justiciables conscients de leurs droits et leurs devoirs auront plus de facilité à comprendre ce qui se passe dans les prétoires, ils seront plus attentifs au déroulement de leur procès.

Dans la somme des autres acteurs du procès administratif, on compte entre autres, le commissaire royal de la loi et du droit ainsi que les avocats dont l'office est obligatoire au Maroc.

(§1- Le commissaire royal de la loi et du droit, un tiers intéressé au procès[473])

(§2- Les axillaires de la justice administrative)

[473] Pro. S. GUINCHARD, « O Kress où est ta victoire ? Ou la difficile réception, en France d'une (Demie) leçon de démocratie procédurale », *in*- Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan, Libertés, justice, tolérance, Tome 2, éd. Bruylant, 2004, p. 943.

§1- Le commissaire royal de la loi et du droit, un tiers intéressé au procès

155. La confusion du commissaire royal de la loi et du droit avec le ‘‘ ministère public ’’ persiste. Cet entremêlement trouve ses origines dans l'institution des commissaires du roi en France statuant en contentieux par l'ordonnance du 12 mars 1831. À cette époque, les commissaires du roi avaient des fonctions de ministères publics[474].

Le commissaire royal de la loi et du droit n'est pas un juge. C'est un « *organe de la juridiction, comme le greffier par exemple, il ne juge pas, mais à la différence de celui-ci, il participe à l'élaboration intellectuelle du jugement* [475]». Il n'est pas non plus partie du procès.

Le rapporteur public a traditionnellement un rôle doctrinal en raison des conclusions qu'il relate[476], néanmoins, sa popularité en France ne vaut pas celle du commissaire royal de la loi et du droit au Maroc.

(A- La participation à la fonction de juger)

(B- Le rapporteur public, un acteur importé)

[474] M. DEGUERGUE, « Procédure administrative contentieuse », éd. Lextenso éditions, Montchrestien, coll. focus droit, 2003, p. 49.
[475] S. GUINCHARD, « O Kress où est ta victoire ? Ou la difficile réception, en France d'une (Demie) leçon de démocratie procédurale », op cit., p. 943.
[476] A. COURREGES et S. DAEL, « Contentieux administratif », éd. PUF, Thémis droit, 4e éd. mise à jour 2006, p. 390.

A- La participation à la fonction de juger

157. Le commissaire royal de la loi et du droit a un rôle prééminent dans la procédure administrative consacrée par la législation marocaine. Sa présence à toutes les audiences et dans toutes les affaires est obligatoire. À cet égard, il présente ses conclusions écrites et orales. Toutefois, son rôle demeure restreint et peu influent en comparaison de ses homologues français et égyptiens.

Il convient alors de s'intéresser au rôle effectif du commissaire royal dans le droit marocain, ainsi qu'à sa position dans la jurisprudence.

(a- Une influence limitée au Maroc)

(b- Ses homologues en droit comparé, une influence confirmée)

a- Une influence limitée au Maroc

158. Le commissaire royal de la loi et du droit a été institué au Maroc, en vertu de la loi 41-90. Sa mission est la défense du droit et de la justice.

Le commissaire royal de la loi et du droit est avant tout un magistrat qui fait partie du tribunal administratif, auquel il appartient. Il exerce ses fonctions en toute indépendance, il n'obéit à aucune autorité hiérarchique, et ne reçoit aucune recommandation d'une quelconque partie[477].

Sa mission est de se fonder sur les faits, de les approfondir et d'étudier l'ensemble des documents liés à l'affaire dès le début du procès[478] afin d'apporter des conclusions de nature à éclairer l'instance[479]. Le commissaire royal de la loi et du droit ne défend aucune partie. Il est du côté du droit et de la légalité. Il peut critiquer l'Administration s'il voit que ses agissements ne sont pas conformes avec le droit et la légalité.

Le commissaire royal de la loi et du droit base ses conclusions sur le droit applicable au procès, il se réfère aux précédents jurisprudentiels, aux principes généraux de droit, à la

[477] Le dernier alinéa de l'article 2 de la loi 41-90 : « Le président du tribunal administratif désigne pour une période de 2 ans parmi les magistrats de celui-ci et sur proposition de l'assemblée générale un ou plusieurs commissaires royaux de la loi et du droit. »

[478] L'article 4 de la loi 41-90 : « Après enregistrement de la requête, le président du tribunal administratif transmet immédiatement le dossier à un juge rapporteur qu'il désigne et au commissaire royal de la loi et du droit visé à l'article 2 ci-dessus. »

[479] A. WOUAKRI et M. MAHJOUBI, « Le commissaire royal et ses missions devant les tribunaux administratifs », [S.E], 1e éd., [Trad. Ar.] 1995, p 71.

doctrine, aux usages et aux coutumes. Cela rend sa mission périlleuse. Il a besoin d'acquis solides ainsi qu'une grande implication à la tâche.

N'étant pas juge, le commissaire royal de la loi et du droit ne participe pas aux délibérations de la juridiction administrative en vue du prononcé du jugement[480]. Néanmoins, ses conclusions constituent un fondement de la décision de la juridiction administrative[481], les parties peuvent y accéder, mais ne peuvent pas y répondre. Cela se justifie par la nature des conclusions qui visent à éclairer les juges et non à prendre parti ou à défendre les requérants[482].

Certains commissaires royaux ont porté le flambeau du développement et de la constitution d'une réelle jurisprudence. Il est vrai qu'une évaluation profonde des conclusions des commissaires royaux est complexe en raison du peu de publications.

Cette situation est peu logique, vu que les commissaires royaux rendent leurs conclusions à la fois oralement et par écrit. Il serait plus judicieux et constructif d'assembler les conclusions, en vue de les publier. Cette démarche permettrait le développement du contentieux administratif à travers l'échange intellectuel entre les magistrats, les juristes et la doctrine.

En se basant sur les conclusions accessibles des commissaires royaux, certaines remarques sont à soulever[483]. D'abord, une grande partie des conclusions sont concises. Dans un sens, elles permettent la clarté et la limpidité, mais dans un autre, ces conclusions ne présentent pas la logique d'un précédent suffisamment claire pour les jurisprudences à venir[484].

Dans une affaire portée devant le tribunal de Rabat[485], le commissaire royal de la loi et du droit, Mahjoubi, a communiqué des conclusions détaillées, analytiques et complètes sur les questions juridiques relatives à l'affaire.

Son exposé a défini l'excès de pouvoir en se référant aux conclusions du commissaire du gouvernement français, Aucoc, ou encore en s'appuyant sur la doctrine de Laferrière, Hauriou ainsi que celle de Duguit.

---

[480] TA., Marrakech, 28 nov. 1995, n° 120, pub. REMALD, [Trad. Ar.], n° 16.

[481] L'article 5 de la loi 41-90 dans son dernier alinéa : « Le commissaire royal de la loi et du droit expose à la formation de jugement, et en toute indépendance, ses conclusions écrites et orales sur les circonstances de fait et les règles de droit applicables. Ses conclusions sont développées sur chaque affaire en audience publique. Les parties peuvent se faire communiquer, à titre d'information, copie des conclusions du commissaire royal de la loi et du droit. Le commissaire royal de la loi et du droit ne prend pas part au jugement. »

[482] S-M. EL TAMAOUI, « La justice administrative », Tome II, éd. La maison de la réflexion arabe, [Trad. Ar.], 1996, p 518.

[483] Pro. A. MALOUK, (préface, S. BELMIR), « recours en annulation pour excès de pouvoir à la lumière de la jurisprudence administrative marocaine en droit comparé », [S.E], 1[e]éd., 2006, [Trad. Ar.], pp. 131 et suiv.

[484] TA., Rabat 13 avr. 2000, n° 2000/39, Conc. M. Mahjoubi, [Trad. Ar.]

TA., Rabat, 18 juil.1996, n° 95/215, Conc. M. Mankar Bennis, [Trad. Ar.]

[485] TA., Rabat 13 avr. 2000, n° 2000/39, Conc. M. Mahjoubi, [Trad. Ar.], op cit

Mahjoubi, dans ses conclusions dans la même affaire, a apporté à la juridiction les éclaircissements nécessaires concernant la charge de la preuve, en concluant que l'Administration était dans son tort et que l'issue de la décision était l'annulation.

En somme, la conclusion portée est la suivante : il n'y a pas de règle concernant les conclusions des commissaires royaux. Tantôt, elles sont fournies, tantôt elles sont insuffisantes.

b- Ses homologues en droit comparé, une influence confirmée

159. La mission de tout membre de la juridiction ne peut être menée à bien que si l'indépendance de ses acteurs est garantie[486]. Le commissaire royal de la loi et du droit est avant tout un magistrat.

Bien qu'il n'ait qu'un rôle consultatif[487], il participe au procès dès le début, il peut demander des éclaircissements sur certains points de l'affaire[488]. Il peut être amené à donner des avis à l'encontre des décisions de l'administration, d'où l'intérêt de renforcer l'indépendance de la magistrature.

Le commissaire royal de la loi et du droit au Maroc est désigné par le président de la juridiction. En France, le rapporteur public est désigné par le Premier ministre après proposition du ministre chargé des Affaires de la justice. En Égypte, le commissaire de l'État est désigné par le président de la République après l'approbation du Conseil des affaires administratives du Conseil d'État[489]. Les homologues du commissaire royal de la loi et du droit ont plus de marge dans l'exercice de leurs fonctions.

160. Une partie de la doctrine, en France, considère que les rapporteurs publics présentent des conclusions plus précises et surtout plus novatrices. Cela tient aussi à leurs solides connaissances en la matière, d'autant plus qu'en France, ce sont les rapporteurs publics qui font évoluer la jurisprudence et non les juges[490]. Les rapporteurs publics effectuent un travail avec une grande technicité, additionné à une haute indépendance de l'administration[491].

---

[486] Cf. Supra. (L'indépendance du juge)

[487] Pro. M. EL MAHJOUBI et A. AKRI, « Le commissaire royal et ses fonctions auprès du tribunal administratif », éd. imprimerie du livre arabe, Damas, 1e éd., [Trad. Ar.], 1995.

[488] M. EL NAJARI, « Les garanties procédurales devant les juridictions administratives », éd. REMALD, n° spécial conférence sur la justice administrative et la protection des droits et libertés au Maroc, 1995, [Trad. Ar.], p. 126.

[489] Z-M., EL NAJARE, « Restructuration du système des commissaires d'Etat dans le contentieux administratif », éd. maison de la renaissance arabe, [Trad. Ar.], 1994, p. 9.

[490] I. EL BADOUI, « La justice administrative », Tome 2, [S.E], 1e éd., [Trad. Ar.], 1993, p. 337.

[491] S. EL TAMAOUI, « La justice administrative et le contrôle des actes de l'Administration », [S.E], 3e éd. [Trad. Ar.], 1961, p. 93.

161. Le commissaire d'État égyptien dépasse, en prérogatives, ses homologues français et marocain[492]. Il contribue à la préparation de l'instance, la proposition de règlement alternatif du conflit, l'exonération des taxes judiciaires, ou encore il interjette la décision en appel ou l'envoie en cassation. Le commissaire d'État a des prérogatives non seulement plus importantes que ses homologues, mais aussi plus larges que les juges administratifs marocains et français[493].

162. En somme, le rôle que joue le commissaire royal au Maroc demeure à ses débuts, il se trouve largement dépassé par son homologue égyptien qui a parcouru un long trajet[494]. Le commissaire royal, en une phrase, a une tâche principale, celle de communiquer ses conclusions. Il ne participe pas activement à l'affaire. Les conclusions restent très concises et peu détaillées. La situation trouve justification, entre autres, en raison du manque de leur formation. De plus, les textes ne sont pas détaillés à cet égard, il dispose uniquement du rôle ''d'éclaireur'' de l'instance.

Il serait plus constructif de fournir aux commissaires royaux une plus large indépendance et les moyens matériels nécessaires pour mener au mieux leurs missions.

Ce qui est d'autant plus critiquable, c'est la position des commissaires royaux de la loi et du droit à la Cour de cassation. Le législateur n'y a pas prévu leurs fonctions. Il y a un vide législatif sur la question. D'un point de vue normatif, rien ne prévoit leurs fonctions. Bien plus blâmable, à la plus haute juridiction du royaume, c'est le ministère public qui exerce les fonctions du commissaire royal de la loi et du droit.

D'où la grande nécessité de la création de la plus haute juridiction administrative. C'est un impératif.

[492] N. CHARITI., « Le commissaire royal dans le droit administratif marocain et en droit comparé», éd. La réussite, [Trad. Ar.], 2003, p. 20.
[493] I. SOBHI-JARJASSE, « L'organisation des commissaires d'État en Égypte », Thèse en droit public, Université du Caire, [Trad. Ar.], 2000, p. 60.
[494] M. JABIR-ABDELALIM, « Le commissaire d'État dans la justice administrative », éd. maison des livres juridiques d'Égypte [Trad. Ar.], 2007, p. 145.

B- Le rapporteur public, un acteur importé

163. Compte tenu du caractère prétorien du droit administratif, la jurisprudence et la doctrine sont entremêlées. Le professeur Rivero se demandait si un dialogue entre la jurisprudence et la doctrine existait, car ces dernières étaient imbriquées l'une dans l'autre[495].

La conception du droit et du contentieux administratif est de ce point de vue très liée au prétoire et donc aux membres de la juridiction. Ainsi l'évolution de cette discipline qualifiée de récente et fluctuante, repose sur la qualité de la composition de la juridiction qui peut être particulièrement influencée par les conclusions des commissaires de gouvernement[496]. L'impact de ces derniers sur le développement de la discipline fait partie intégrante de l'enseignant du droit et du contentieux administratif français. On compte parmi certains commissaires de gouvernement ceux qui ont influencé le contentieux administratif au Maroc.

(a- Les historiques commissaires du gouvernement français)

(b- Le commissaire du gouvernement Teissier : son empreinte indélébile dans le droit marocain)

a- Les historiques commissaires du gouvernement français

164. On compte parmi les commissaires du gouvernement en France, ceux qui ont contribué à l'élaboration du droit administratif et de ce fait, ils ont fait partie intégrante de la jurisprudence, de la doctrine et de l'enseignement de la discipline.

Parmi eux, on peut compter les commissaires Romieu, David, Pichat et Teissier[497]. Ce dernier relève un intérêt particulier car il était à l'origine de l'article fondateur de la responsabilité administrative au Maroc.

[495] Pro. J. RIVERO, « Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif », éd. EDCE, 1995, pp. 27-36.

[496] Nous nous permettons cet abus lexical, en utilisation le vocable, « commissaire de gouvernement » au lieu de « rapporteur public » malgré l'application du « décret n° 2009-14 du 7 janvier 2009 relatif au rapporteur public des juridictions administratives et au déroulement de l'audience devant ces juridictions » ; uniquement, car nous consacrons cette partie à des commissaires de gouvernant ayant exercé leurs fonctions avant cette date.

[497] Pro. H. OUZZANI CHAHDI, « Dialogue entre la doctrine et la jurisprudence en droit administratif », éd. La REMALD, Janvier-avril 2003, n°48-49.

En l'an 1833, le président Chasseloup-Laubat[498], avant les arrêts Escalatine[499] et Kress[500], avait défini la fonction du commissaire du gouvernement : c'est donc un organe du ministère public n'ayant pas pour mission ni de défendre ni de soutenir l'administration.

Certains commissaires du gouvernement en France incarnent la discipline, leurs noms sont intrinsèquement liés au droit administratif. En ce sens, le commissaire Romieu a, pendant 16 ans (de 1891 à 1907), éclairé une grande partie de la jurisprudence. Il a établi le record quantitatif de son époque.

Pendant les décennies 50 et 60, les commissaires Kahn, Chardeau et Braillant ont pris le relais. Puis, d'autres commissaires du gouvernement ont beaucoup apporté au droit administratif. À titre indicatif et de manière non exhaustive, il s'agit de Teissier, Laferrière, Tardieu, Latournerie, Rivet, Aucoc ou enfin de Josse.

Toutefois, certains commissaires du gouvernement ont eu un rôle tout aussi influant à la fois dans leurs fonctions au pupitre qu'en dehors de ce dernier. On pense à Jacques Helbronner ou à Georges Cahen-Salvador pour ne citer qu'eux[501].

En effet, les attributs des commissaires du gouvernement ne se limitent pas uniquement aux juridictions administratives, bien au contraire, ils s'étalent à d'autres institutions. Bien évidemment, il s'agit des conclusions devant le tribunal des conflits. Ainsi les commissaires de gouvernement peuvent appartenir au Conseil, comme c'est le cas pour des conclusions du commissaire de gouvernement David dans l'arrêt Blanco[502] ou encore comme les conclusions du commissaire Laferrière dans l'arrêt Lauminnier-Carriol[503].

En plus de leurs attributions devant le tribunal des conflits, les commissaires de gouvernement agissent en tant qu'avocats généraux auprès de la Cour de cassation. Ronjat[504], Feuilloley[505] et Matter[506] en sont la preuve.

L'apport des conclusions des commissaires de gouvernement a contribué à l'évolution du contentieux administratif social, particulièrement sous le régime de la III[e] République. On pense ici à l'arrêt Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux, conclusion M. Chardenet[507], où le Conseil d'État a dégagé la théorie de l'imprévision. Dans le même ordre d'idée, l'arrêt

[498] Le commissaire de gouvernement Chasseloup-Laubat a présidé le CE du 17 juillet 1869 au 2 janvier 1870.
[499] CE., 29 juil. 1998, Mme Esclatine, n° 179635**.**
[500] CEDH., 7 juin. 2001, Kress c. France, n°39594/98.
[501] J. MASSOT, « Les grandes conclusions - Réactions d'un ancien commissaire du gouvernement », RFDA, 2016, p.641.
[502] TC., 8 fév. 1873, pub. Recueil Lebon, 00012.
[503] TC**.,** 5 mai. 1877**,** Laumonnier-Carriol, Rec., p. 437.
[504] Cass., ch. civ., 22 juin. 1892, pub. Bulletin.
[505] Cass., ch. civ., 9 nov. 1915.
[506] Cass., ch. civ., 17 mai 1927, pub. Bulletin.
[507] CE., 30 mar.1916, pub. Recueil Lebon, n°59928.

sous les conclusions du commissaire du gouvernement Tardieu décrites par le doyen Hauriou comme étant « *complètes et tellement ordonnées*[508] », a apporté tous les éclaircissements nécessaires concernant la recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre les règlements publics.

Une série de jurisprudence couronnée par les conclusions des commissaires de gouvernement a pu dégager les grands principes du droit administratif français à savoir, la théorie de l'imprévision, le fait du prince ou bien d'autres.

L'apport des rapporteurs public est toujours d'actualité, notamment dans le contentieux administratif social. Il concerne l'ouverture des magasins le dimanche ou encore le repos hebdomadaire[509].

La jurisprudence française a évolué avec le temps. À l'époque de la séparation de l'église et de l'État et compte tenu des controverses concernant le droit de grève ou encore le socialisme municipal, la conjoncture a donné lieu à de grandes conclusions. Pour cerner le nouveau régime parlementaire, ces conclusions portaient principalement sur les libertés publiques. Il s'agissait des conclusions relatives à la liberté d'expression, à la liberté de presse ou encore à la liberté de réunion. En ce sens et pendant l'état de siège, le commissaire du gouvernement Corneille a éclairci la théorie des actes de gouvernement[510].

Les commissaires du gouvernement français on fait preuve au fil du temps d'adaptation à la fois aux différentes juridictions, à leurs fonctions au pupitre et à l'extérieur du pupitre et pour certains à l'extérieur même des frontières[511]. Notre intérêt porte sur le commissaire Teissier qui a été à l'origine de certains articles au Maroc.

b- <u>Le commissaire du gouvernement Teissier : son empreinte indélébile dans le droit marocain</u>

165. Le traité du protectorat du 30 mars 1912 accordait à la France la possibilité de créer une organisation judiciaire nouvelle et moderne sur l'étendue du territoire[512]. La modernisation de l'Administration et des instances juridictionnelles répond forcément à la réflexion et à

[508] M. HAURIOU, Note sous CE, 6 déc. 1907, Chemins de fer de l'Est, requête numéro 4244, S. 1908.3.1.
[509] J. MASSOT, « Les grandes conclusions - Réactions d'un ancien commissaire du gouvernement », op cit., p. 641.
[510] Idem.
[511] L'expression à « l'extérieur même des frontières » n'est pas tout à fait exacte, car le Maroc était sous protectorat français à l'époque.
[512] M. EL YAAGOUBI, « Le juge protecteur de l'Administration », *in*- En hommage au Professeur Michel Rousset, Indépendance nationale et système juridique au Maroc, actes de colloques des 26 et 27 mars 1998, Presses Universitaires de Grenoble, 2000, p. 12. L'auteur précise que « *la politique coloniale ne concerne pas les personnes ; elle vise essentiellement les institutions*.»

l'école française de droit. Cependant, même après l'indépendance, les Français sont restés omniprésents au Maroc. En raison du manque de ressources humaines à l'époque, la collaboration entre les deux pays a continué[513]. Comme précédemment mentionné, l'Homme est la condition sine qua non du développement. Certains Français ont laissé une trace indélébile dans le droit marocain. On fait référence au commissaire du gouvernement Teissier qui est à l'origine des articles relatifs à la responsabilité administrative.

(α- Teissier : le commissaire du gouvernement)

(β- Teissier : le législateur)

α- Teissier : le commissaire du gouvernement

166. Le commissaire Teissier a exercé ses fonctions à l'âge d'or de l'épanouissement de la jurisprudence française. En effet, à l'époque, le contexte historico-politique en France était particulier.

En effet, l'avènement de la République et la chute du Second Empire auraient pu mener à l'affaiblissement du Conseil d'État, voire à sa disparition. Contrairement à cette prédiction, la loi du 24 mai 1872[514] a marqué le passage définitif de la justice retenue à la justice déléguée. À partir de cette date, le Conseil d'État a rendu les décisions au nom du peuple français.

Au demeurant, « *le Cons. Const. a jugé que c'est "depuis la loi du 24 mai 1874" que l'indépendance de la juridiction administrative est constitutionnellement garantie, et cela en vertu des "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*[515]". »

La période de 1831 à 1940 est celle où le droit administratif fut construit. Les grandes notions ont été élaborées[516]. C'est l'époque où le commissaire du gouvernement Teissier exerçait ses fonctions. Cette référence historique ne constitue pas une simple réitération, bien au contraire, elle explique l'état d'esprit des membres du Conseil d'État.

---

[513] Pro. J. THEIS, « Les institutions publiques du Maroc indépendant », éd. Revue de droit public et la science politique, 1961.
Les conseillers d'État THEIS et MAYRAS ont successivement présidé la chambre administrative de la Cour de cassation.

[514] Loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du CE dans l'article 9 : « Le Conseil d'État statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative, et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formés contre les actes des diverses autorités administratives. »

[515] R. CHAPUS, « Droit du contentieux administratif », éd. Lextenso éditions, Coll. Montchrestien, 2008, p. 72.

[516] Pro. J. MASSOT, « Les grandes conclusions - Réactions d'un ancien commissaire du gouvernement », op cit., p. 641.
Il s'agit des notions relatives aux actions en responsabilité, des recours pour excès de pouvoir, du domaine public, du service public, de la concession ou encore des travaux publics.

167. À l'époque de la pleine construction du droit administratif et en l'absence de sources nécessaires, le commissaire Teissier s'est basé sur les conclusions des travaux parlementaires pour élaborer la jurisprudence relative à la non-rétroactivité des lois.

À côté de cette jurisprudence, il a construit la théorie des mutations domaniales. Il est vrai que Teissier est un ancien de la section des travaux publics. Toutefois, et toujours en se référant au contexte de l'époque, la question de la domanialité n'était pas très répandue, comme la plupart des notions du droit administratif d'ailleurs. De ce fait, Teissier s'est basé sur les avis des formations consultatives du Conseil, en précisant tout de même qu'il en a levé la confidentialité[517].

Cette démarche que l'on peut définir de téméraire et audacieuse de Teissier nous donne une idée de la perspicacité de l'homme.

Cependant, l'intérêt que nous portons à Teissier est lié aux articles 79 et 80 du dahir des obligations et des contrats[518], dont il est à l'origine. Ces articles concernent la responsabilité des collectivités publiques. Il se trouve que Tessier fut le commissaire du gouvernement chargé de l'affaire Feutry[519].

En somme, les conclusions et la jurisprudence de l'arrêt Feutry[520] étendent la responsabilité de l'État aux collectivités publiques en cas d'inexécution ou de déficit d'exécution des activités de service public. Depuis cet arrêt, la juridiction administrative est compétente pour statuer dans les litiges relatifs à la responsabilité quasi délictuelle des départements. Toutefois, bien que le contentieux de la responsabilité extracontractuelle des collectivités soit indexé au contentieux administratif, il n'en demeure pas moins qu'il répond à des règles spécifiques[521].

β- Teissier : le législateur

168. Les articles 79 et 80 du dahir des obligations et des contrats portent sur le régime de la responsabilité administrative. Le recours indemnitaire est possible pour connaître des

[517] Idem.
[518] M. ROUSSET et M-A. BENABDALLAH, « Actualité du droit administratif 2003-2009 », op cit., p. 167.
[519] TC., 29 fév. 1908, Feutry, n° 00624, pub. Recueil Lebon.
[520] Dans les faits, le Sieur Feutry est victime de l'incendie causé par le sieur Baudry, malade mental, ayant réussi à s'échapper de l'asile.
L'asile en question est une Administration publique sous la responsabilité du département.
[521] La jurisprudence Feutry est le prolongement de l'arrêt Terrier.
Cf. CE., 6 fév. 1903, Rec.94.

dommages dus aux défauts de fonctionnement des services administratifs[522] et aussi pour les différentes fautes de service commises par les agents administratifs[523].

En soi, la présence de ces articles est un acquis. Toutefois, bien que ces articles soient des articles de loi, il n'en demeure pas moins que leurs interprétations et leurs applications ne sont pas sans difficulté.

Au niveau de leurs interprétations doctrinales, deux courants de pensée ressortent. Le premier est celui de la responsabilité objective et le second est relatif à la responsabilité subjective. Ce dernier offre l'opportunité au juge d'établir un régime de responsabilité.

Les articles 79 et 80 sont incontestablement un acquis pour le contentieux administratif. Toutefois, le professeur De Laubadère considère qu'ils présentent uniquement le fondement du principe de responsabilité, laissant le soin à la jurisprudence d'en préciser le régime[524], comme en France.

Pour des articles trouvant leur origine chez un commissaire du gouvernement, il est naturel qu'ils soient conçus de manière souple de telle sorte qu'ils laissent de la marge à la jurisprudence pour en définir les contours.

La jurisprudence marocaine relative à ces articles a connu un flottement. D'abord dans l'affaire Dame veuve Aâboudou où le président de la Cour de cassation de l'époque, le président Bahnini[525], a opté pour la responsabilité objective en rejetant toute référence à la faute[526].

Il a fallu attendre l'arrêt Succession Pichon pour élargir la liberté du fondement de la responsabilité administrative ce qui a permis une meilleure interprétation au fondement législatif[527]. À partir de cette date, la jurisprudence marocaine adopte le régime dualiste de la responsabilité, à savoir la responsabilité sans faute et la responsabilité pour faute.

En somme, les articles de Teissier présentent un acquis important pour la responsabilité administrative, malgré les hésitations jurisprudentielles. La Cour de cassation au Maroc a fini par reconnaître les responsabilités pour faute et sans faute. Néanmoins, le problème jurisprudentiel lié à l'interprétation de ces articles est relatif à la définition prétorienne de la faute administrative.

---

[522] L'article 79 du DOC : « L'État et les municipalités sont responsables des dommages causés directement par le fonctionnement de leurs Administrations et par les fautes de service de leurs agents. »

[523] L'article 80 du DOC : « Les agents de l'État et des municipalités sont personnellement responsables des dommages causés par leur dol ou par des fautes lourdes dans l'exercice de leurs fonctions. »

[524] A. DE LAUBADERE, « Le fondement de la responsabilité des collectivités publiques au Maroc : la faute ou le risque ? », GTM., 1943, pp. 25 et ss.

[525] Cf. Infra.

[526] Cass., ch. civ. 3 Juil. 1968, Dame veuve Aâboudou, pub. La Revue des avocats, 1968.

[527] Pro. Succession Pichon, RACAR. 1953-1954, p 34. RMD., 1951, p.415.

La notion de la faute administrative ne trouve pas de définition claire et unanime dans la doctrine marocaine et, de ce fait, la référence aux auteurs français est de rigueur[528]. Parallèlement, la Cour de cassation n'a toujours pas donné une définition homogène à la notion. Deux arrêts distincts portent sur la faute administrative, lesquels mériteraient d'être combinés.

En effet, l'alliance de l'arrêt Chahir Mohammed[529] et de l'arrêt Dame Lekbira[530] répond à la conformité de la notion de la responsabilité administrative. Le premier arrêt définit la responsabilité pour faute individuelle, c'est-à-dire les cas où le dommage est causé suite à la faute de service d'un agent. Le second arrêt porte sur la responsabilité sans faute pour risque et la responsabilité pour faute de service anonyme.

La somme de ces deux arrêts est effectivement satisfaisante. Toutefois, la Cour de cassation n'a toujours pas apporté une vision claire sur la notion.

En revanche, ce qui est fort regrettable, c'est la non-application de ces articles en matière de voie de fait. Dans l'arrêt Inous, la Cour de cassation considère que « *les articles 79 et 80 du dahir des obligations et des contrats ne s'appliquent pas à la voie de fait administrative, car l'article 79 cité concerne la responsabilité de l'État et des municipalités pour les préjudices directement par le fonctionnement de leurs administrations et les fautes de service de leurs agents, tandis que l'article 80 concerne la responsabilité personnelle des agents de l'État et des municipalités. Le jugement déclarant l'incompétence du tribunal ordinaire est confirmé*[531].» Malgré la timidité de la jurisprudence relative à ces articles, il n'en demeure pas moins qu'ils constituent un acquis pour le régime de la responsabilité administrative. De plus, la jurisprudence, par nature, est en perpétuelle évolution, l'espoir serait d'avoir de nouveaux arrêts novateurs en la matière, des arrêts s'inspirant des conclusions de Teissier dans l'arrêt Feutry [532] afin de s'approcher au mieux de ''l'esprit de ces articles''.

L'évolution du contentieux administratif repose certes sur les magistrats, qu'ils soient commissaires royaux ou juges. Néanmoins, la justice administrative suppose le concours

---

[528] Pro.
- A. DE LAUDADERE, « Traité de droit administratif », Tome 1, éd. LGDJ, Paris, réédition par L-C. VENEZIA et Y. GAUDEMET, 9e éd., pp. 747 et ss.
- J. RIVERO, « Droit administratif », éd. Dalloz, 7e éd. Paris, 1975, pp.175 et ss.

[529] Cass., 1e ch., 17 sept. 1986, Chakir Mohamed c/ État marocain et Dahhak, Rabitat al Qodt, Revue Ligue des magistrats, n°20-21, mar. 1987, [Trad. Ar.].

[530] Cass., 1ère chambre, 13 avr. 1977, ONCF. c./ dame Lekbira bent kaCem et autres, RJPEM, n°5, 1979.

[531] Cass., ch. admi., 19 sept. 1996, Inous, le recueil des arrêts de la Cour Suprême, Chambre administrative, 1958-1997, p. 421.

[532] Cf. supra. TC., 29 fév. 1908, Feutry, n° 00624, pub. Recueil Lebon.

d’autres effectifs à savoir les auxiliaires de justice, les fonctionnaires ou encore les experts, etc.

§2- Les auxiliaires de la justice administrative

169. « *Le juge ne peut moudre que le grain qui lui est apporté*[533] .»

Le juge n'est que l'acteur principal de la pièce théâtrale de la justice. À lui seul, il ne peut présenter une performance. Tout acteur est accompagné d'un metteur en scène, d'un éclairagiste, du maquilleur, voire du souffleur.

Même le meilleur acteur ne peut donner une bonne prestation si le technicien sonore n'est pas à la hauteur. Sa voix ne sera jamais entendue. On ne peut imaginer un acteur sans accessoiriste. Son jeu manquera sans doute de profondeur.

L'observation d'une telle pièce finira avec le constat simple et quelque peu hâtif que l'acteur est tout bonnement mauvais. En réalité, il n'est pas le seul, bien que le plus visible ait donné une aussi mauvaise prestation.

Ce qui est vrai pour le comédien est vrai pour le juge. La participation des autres professionnels du droit est aussi importante.

D'une manière générale, la justice administrative n'inspire pas une grande confiance aux justiciables. Elle a une mauvaise réputation[534]. Le citoyen ne s'imagine pas aller devant les tribunaux tout en ayant comme "adversaire" l'administration. Cette discipline judiciaire n'attire pas non plus énormément d'avocats, peut-être qu'elle les laisse perplexes et pourtant ce sont des acteurs tout aussi importants, d'autant plus que leur office est obligatoire dès la saisine des tribunaux administratifs en 1re instance.

Pour ce qui est du reste des acteurs du procès administratif, nous nous contenterons d'un exposé succinct les concernant, car ils ne sont pas un apanage des juridictions administratives.

(A- Les acteurs de la justice, gage de la qualité de la justice)

(B- Les avocats, gage du respect du droit de la défense)

[533] J.LAMARQUE, « Le procès du procès », *in*- Études offertes à Jean-Marie Auby, Dalloz 1992, p. 154.
[534] R. ROUQUETTE, « Petit traité du procès administratif contentieux administratif juridictions générales et spéciales », éd. Praxis Dalloz, 5e éd., 2013/2014, p. 3.

A- Les acteurs de justice, gage de la qualité de la justice

170. Les tribunaux administratifs sont les nouveau-nés de l'organisation judiciaire du royaume. Les professionnels du droit ne sont pas tous familiarisés avec ces instances juridictionnelles. Il ne s'agit pas d'avancer une thèse nihiliste, mais les fonctionnaires des tribunaux administratifs, au même titre qu'une bonne partie des fonctionnaires des administrations du royaume, ne font pas preuve d'une grande efficacité. Le discours de Sa Majesté le roi Mohammed VI du 14 octobre 2016 en est la preuve[535].

Le service public, en général, est dans un état d'abattement. Ce constat constitue une double peine au justiciable en contentieux administratif. Pour faire face au grief de l'administration, il se retrouve devant l'inefficacité des différents bureaux des juridictions administratives, tel le service de greffe par exemple.

Cette situation est alarmante pour les citoyens. Ces derniers devront faire face aux griefs de l'administration, mais aussi aux obstacles administratifs du service public de la justice. Cette situation pourrait être de nature à faire perdre foi des citoyens en l'Administration et aux institutions du royaume.

171. En effet, le droit touche à tout. Par conséquent, devant les prétoires, le juge pour se forger son idée, peut faire appel à des experts judiciaires. Ces derniers sont des personnes qualifiées dans un secteur de spécialité autre que le droit. Ils présentent des rapports aux juges, lesquels doivent être clairs et précis[536]. Cependant, en l'absence d'expertise illustre, la décision finale du juge ne sera pas satisfaisante, bien que l'expertise ne lie pas le juge.

172. Le juge administratif peut faire appel à des traducteurs, et là aussi l'efficacité est de rigueur. Bref, tous les professionnels qui collaborent avec la justice, juristes ou non, fonctionnaires ou non, doivent être à la hauteur de la contribution à la mission de rendre la justice. Ils doivent être bien formés, efficaces et professionnels pour que le juge puisse prononcer sa décision en se basant sur tous les éléments nécessaires.

173. Une fois la décision du juge prise, le recours aux huissiers est souvent nécessaire, d'autant plus que l'exécution des décisions de la justice administrative est particulièrement ardue[537].

---

[535] Extrait du discours de Sa Majesté Mohammed VI prononcé à l'occasion de l'ouverture de la 1e session de la 1e année législative de la 10e législature : « Dans la mesure où l'efficacité administrative est un critère à l'aune duquel se mesure le progrès des nations, et tant que la relation entre l'Administration et le citoyen ne s'est pas améliorée, le classement du Maroc, dans ce domaine, restera dans la catégorie des États du tiers monde, voire du quart-monde et même du cinquième monde.»

[536] Pro.
- A. HEURTE, « De quelques problèmes relatifs à l'expertise devant les tribunaux administratifs », AJDA, 1955.
- J-P. PASTOREL, « L'expertise dans le contentieux administratif », éd. LGDJ, 1994.

[537] Cf. Supra. (La jurisprudence)
Cf. Infra. (La problématique d'exécution des décisions de justice administrative)

Avant, pendant et après le procès, la justice a besoin de plusieurs collaborateurs. Ils peuvent avoir des professions et des statuts différents, mais contribuent tous à la justice.
Ici, on ne parle pas uniquement du développement de la justice, mais du développement de plusieurs secteurs professionnels, autant dire le développement de tout le pays.
Toutefois, le sujet reste le contentieux administratif, et pour garantir les droits de la défense du justiciable, le droit à un avocat compétent est donc un impératif.

B- Les avocats, gage du respect du droit de la défense

174. Le contentieux administratif n'est pas la discipline qui fait palpiter les avocats. Ils ne montrent pas une importante attention au droit public[538].

En France, cela s'explique par le fait, peut-être, que l'office de l'avocat n'est pas obligatoire en première instance. Paradoxalement, depuis 2003, et malgré l'obligation de se faire assister par un avocat en appel, les prétoires administratifs n'intéressent pas plus que cela les avocats[539].

« L'introduction d'une telle procédure[540] n'est pas sans risque compte tenu des particularités de la procédure contentieuse administrative[541].» D'où l'intérêt de l'office d'un avocat. D'abord, et contrairement aux juridictions judiciaires, la procédure est inquisitoire. Cela suppose que le dossier constitué soit complet, comprenant toutes les pièces de nature à instruire l'affaire. La mission de l'avocat dans la procédure administrative est très active d'autant plus que le dossier '' complet '' est présenté au juge rapporteur.

Certaines affaires contentieuses portées devant les juridictions administratives sont d'une grande importance et leurs conséquences juridiques peuvent être de nature à changer le cours de grandes décisions au niveau central de l'État. On pense ici aux décisions ministérielles par exemple.

Tout acte peut être entaché d'illégalité et constituer un grief. Des actes importants le peuvent aussi, d'autant plus qu'ils peuvent être grandement compromettants et confidentiels[542].

Les avocats chargés de ce genre d'affaires doivent faire preuve d'un grand respect de la déontologie. Cela ne veut pas dire que les avocats qui défendent leurs clients devant les autres juridictions ne doivent pas eux aussi se contenir aux règles déontologiques.

Les avocats qui ne respectent pas les règles de déontologie devant les juridictions judiciaires privées compromettent l'intérêt de leurs clients et la foi des justiciables dans la justice, certes ; mais les avocats en contentieux administratif déçoivent leurs clients, rendent les justiciables sceptiques envers la justice et les citoyens suspicieux à l'égard de l'administration.

---

538 R. ROUQUETTE, « Petit traité du procès administratif contentieux administratif juridictions générales et spéciales », op cit., p. 3.
539 Idem.
540 Les auteurs font référence à l'introduction de l'instance devant le CE, toutefois les particularités du contentieux administratif sont toutes aussi effectives à tous les degrés de juridiction.
541 B. HENDRICKX et M. JOASSART, « Les règles particulières s'imposant aux avocats devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État », *in*- Liber Amicorum : Édouard, Pourquoi Antigone ?, éd. Bruylant. 2010, p. 191.
542 B. HENDRICKX et M. JOASSART, « Les règles particulières s'imposant aux avocats devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État », op cit., p. 197.

En conclusion, le rôle de l'avocat dans les procédures administratives est intrinsèquement lié à la qualité de la justice rendue. Cela est d'autant plus vrai, au Maroc, car son office est de rigueur devant toutes les juridictions administratives.

Les différents barreaux du royaume doivent participer activement à la sensibilisation des avocats à la formation continue, particulièrement en droit administratif, d'abord en raison de son caractère récent, et de son caractère prétorien et mouvant.

Le barreau de Casablanca est à encourager, à cet égard. Depuis l'ouverture de la maison de l'avocat en décembre 1993, il organise régulièrement des sessions de formation[543].

Les avocats qui seront amenés à plaider devant les juridictions administratives doivent faire l'effort de s'intéresser à la matière, d'approfondir leurs connaissances sur les questions de droit soulevées, de faire des recherches sur le droit applicable au niveau national et en droit comparé et d'étudier les précédents jurisprudentiels. Autant dire, se spécialiser.

Au Maroc, le droit administratif en est à ses débuts, le rôle des avocats est primordial pour son développement et la création d'un droit administratif national. Le juge n'est pas conseil des parties, il ne peut juger qu'en fonction des demandes. À partir de ce postulat, les avocats doivent avoir des connaissances solides en la matière afin de faire valoir le droit de leurs clients, et de ce fait le droit des justiciables.

Les barreaux ne sont pas les seuls concernés par la formation continue des avocats, la contribution de l'université et de la doctrine est un impératif.

[543] M. ROUSSET, « Rétrospective et prospective ou la dynamique du contentieux administratif marocain », op. cit., p. 26.

Conclusion chapitre

176. L'administré marocain garde toujours un blocage socioculturel vis-à-vis du contentieux administratif qui, paraît-il, par nature ne procurerait pas un si grand bien-être ! Cette situation est justifiée. L'ensemble des décisions rendues par la Cour de cassation entre 1957 et 1990 penchait en faveur de l'administration[544].

Accroître la confiance du justiciable envers la justice est donc une nécessité. Pour ce faire et, par conséquent, pour promouvoir le développement de tout le pays, « *on est en droit d'exiger de tout magistrat un minimum de qualités et de force de caractère*[545] ».

Ces qualités doivent être étendues à tous les acteurs de la société et plus particulièrement aux acteurs de la justice, mais aussi aux citoyens qui ne doivent pas ignorer leurs droits.

177. Cela est d'autant plus vrai chez les effectifs majeurs du contentieux administratif, tels les commissaires royaux de la loi et du droit. Ces derniers ont une grande responsabilité dans le développement du droit et du contentieux administratif et par conséquent à faire valoir le droit et la légalité.

Pour un droit jurisprudentiel, leurs missions d'éclaireurs des prétoires administratifs ne sont qu'à leurs débuts, on constate des initiatives éparses.

L'obstacle au développement du contentieux est en partie un obstacle humain, auquel nous tous devons remédier. D'abord en tant que citoyens, en prenant connaissance de leurs droits. Ensuite, tous les professionnels du droit, quels que soient leurs fonctions et leurs statuts, sont tenus de développer le secteur de la justice. Le développement est difficile car il repose sur un tout, certes sur les Hommes, mais pas seulement. Il tient compte des ressources financières, du contexte et la conjoncture en plus de l'environnement géographique et continental. Sans oublier bien sûr, la volonté politique.

Le justiciable doit avoir confiance en la justice. D'abord pour faire valoir son droit, mais aussi pour développer les prestations de l'administration.

La confiance du justiciable dans l'ensemble du système judiciaire est essentielle. Le justiciable lui ne connaît pas les différents effectifs relatifs au contentieux administratif, il ne connaît que le résultat qui en découle.

[544] M. EL YAÂGOUBI, « Le juge protecteur de l'administré », *in*- Mélange en hommage au Professeur Michel Rousset, Indépendance nationale et système juridique au Maroc, éd. PUG, coll. Collection Mélanges, p. 122.
[545] J.LAMARQUE, « Le procès du procès », *in*- Études offertes à Jean-Marie Auby, Dalloz 1992, op cit., p. 155.

Conclusion Titre

178. Tout porte à conclure que la création d'une haute juridiction administrative ne relève pas du luxe.

D'abord et tout simplement, il est question de cohérence. Un système semi-dualiste est incompatible avec toute logique judiciaire du Maroc d'aujourd'hui, surtout que cela fait deux décennies que Sa Majesté le roi Mohammed VI a fait référence dans son discours du 15 décembre 1999 à la création d'une haute juridiction administrative. D'autant que l'omission de la création d'une haute juridiction administrative serait inconstitutionnelle, en raison de son incompatibilité avec l'article 104 de la Constitution.

179. La composition du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire prévue par l'article 115 de la Constitution n'est pas en adéquation avec le principe de l'indépendance et de l'impartialité.

Il se trouve que le président de la Cour de cassation est le président délégué du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire.

Conséquence : le recours contre une décision du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire est porté devant la chambre administrative de la Cour de cassation !

En créant une haute juridiction administrative, le problème d'impartialité et d'indépendance ne se posera plus dans ces cas de figure.

180. Encore plus alarmant, le commissaire royal de la loi et du droit en cassation se trouve remplacé, à la plus haute juridiction actuelle du royaume, par le ministère public.

Une remarque est à soulever : en France, ce sont les rapporteurs publics qui ont fait évoluer le droit administratif, notamment au Conseil d'État, d'où l'intérêt de renforcer l'institution des commissaires royaux.

De plus, le juge administratif aurait « *mauvaise réputation*[546] », de telles conditions n'arrangeraient pas son image.

181. L'institution d'une haute juridiction administrative doit donc aller de pair avec des effectifs judiciaires à la hauteur des attentes des justiciables.

De même, l'institution la plus puissante, la plus indépendante, la plus impartiale n'aurait pas d'effet sur la justice en l'absence d'hommes et de femmes consciencieux et compétents.

« Le système juridique français tout entier[547], […] a donné lieu à des adaptations et même à des métamorphoses- dans de nombreux pays aussi divers que la Belgique, l'Italie, la

[546] R. ROUQUETTE, « Petit traité du procès administratif contentieux administratif juridictions générales et spéciales », op cit., p. 3.
[547] L'auteur fait référence à la dualité de juridiction.

Grèce, la Suède, et l'Égypte[548].» Ainsi, s'inspirer de l'expérience française est une bonne initiative, toutefois il devrait s'agir d'adaptations et non de transpositions.

Naturellement, en l'absence d'une configuration identique ou du moins ressemblante, il est difficile d'attendre une prestation semblable de la chambre administrative de la Cour de cassation à celle du Conseil d'État.

La mission d'une juridiction administrative suprême serait celle de ‘‘fabriquer du droit’’ ou du moins elle serait novatrice, interprétatrice et ‘‘combleuse’’ de vide juridique[549].

En l'absence de tels ingrédients, les normes dans le contexte marocain, constitueraient une garantie et ‘‘ une source ’’ de clarté du champ du contentieux administratif.

[548] Pro. F. JULIEN-LAFERRIERE, « La dualité de juridiction, un principe fonctionnel ? », *in*- Mélanges en hommage à Roland Drago, L'unité du droit, 1996.

[549] Pro. P. DELVOLVE et Y. GAUDEMET, « Regard doctrinal sur l'évolution du contentieux administratif dialogue », *in*- Hommage à Daniel Chabanol, Regards de la communauté juridique sur le contentieux administratif, 2009, p. 64.

Titre II : Les obstacles à l'autonomie normative

182. On reconnaît aujourd'hui « *qu'on ne peut parler de droit administratif comme d'un droit dérogatoire au droit commun que par une commodité de langage*[550] ».

Ainsi, selon l'école française du droit, le droit privé n'est pas plus un droit commun que le droit administratif[551].

La modernisation du droit administratif tend de plus en plus vers l'emprunt au droit privé, cette évolution tient aussi à garder les règles dérogatoires du droit commun[552].

Malgré sa modernisation qui le rapproche du droit privé, il garde sa spécificité, celle de la puissance publique. Cette dernière est le fondement contemporain du droit administratif[553].

Cette notion de puissance publique est par définition mouvante. Cette fluctuation est alors en désaccord avec toute codification[554]. C'est la raison pour laquelle, même en présence de codification, le juge doit intervenir pour établir la justice.

Cette réalité du contentieux administratif est bien présente. À notre sens, elle ne doit être qualifiée ni de bonne ni de mauvaise. Il s'agit uniquement du cadre conceptuel du droit administratif. C'est sa nature.

La difficulté que présente le contentieux administratif marocain, notamment d'un point de vue normatif, c'est l'application du Code de procédure civile.

Il conviendrait alors d'étudier les sources normatives du droit administratif ainsi que la disparité des textes qu'il présente.

(Chap. I. Le flou du droit administratif)

(Chap. II. L'application du Code de procédure civile, décalage profond avec la nature du contentieux administratif)

---

[550] C. DEBBASH, « Le droit administratif, droit dérogatoire au droit commun ? », *in*- Mélanges CHAPUS René , Droit administratif, éd. Montchrestien, 1992, p. 127.

[551] A. DE LAUDADERE, J- CL. VENEZIA et Y. GUADEMET, «Traité de droit administratif », Tome I, éd. LGDJ, 11e éd., 1990, p. 27, cité par C. DEBBASH, « Le droit administratif, droit dérogatoire au droit commun ? », op cit., p. 127.

[552] J. CHEVALLIER, « Le droit administratif, droit de privilège », éd. Pouvoirs, n° 46, 1988, p. 57.

[553] C. DEBBASH, « Le droit administratif, droit dérogatoire au droit commun ? », op cit., p. 128.

[554] M. LE TOURNEUR, « Quelques réflexions sur la codification du droit administratif », *in*- Études juridiques offertes à Léon Julliot De Morandière, éd. Librairie Dalloz, 1964, p. 278.

Chap. I. Le flou du droit administratif

183. Le vice-président Laferrière a toujours mis en cause la possibilité de codifier le droit administratif, car la discipline administrative a pendant longtemps était monopolisée par le Conseil d'État, accompagnée de certaines synthèses doctrinales[555]. En France, la codification du contentieux administratif demeure restreinte, surtout dans son volet réglementaire[556].

184. La question de la nécessité de codifier le contentieux administratif s'est toujours posée. Le doyen Vedel écrivait en ces mots : *« à quoi servirait de remplacer cet artisan discret, habile et agissant qu'est le juge, par cet amateur, bien intentionné, mais parfois mal informé et maladroit qu'est le législateur* [557]? ».

Le juge administratif devrait donc être un juge spécialisé, pour pouvoir incarner la fonction de cet artisan travailleur. Au Maroc, malgré certaines tentatives courageuses, le juge n'agit pas comme fabricateur de droit. Dans de telles conditions, les textes ne sont pas superfétatoires. Bien au contraire, ils constitueraient une source normative qui éclairerait le paysage de la justice administrative.

Il est vrai que les règles législatives constituent une contrainte pour le juge. Leurs applications sont obligatoires. C'est le cas de la loi 41-90 instituant les tribunaux administratifs[558] et la loi 80-03 instituant les Cours d'appel administratives. À ce stade, il convient d'étudier les textes applicables devant les juridictions administratives et leurs efficiences.

(Sect. 1 : Les contours imprécis des sources)

(Sect. 2 : L'organisation inachevée des juridictions administratives)

[555] Pro : E. LAFERRIÈRE, « Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux », 2 vol., 1887-1888, 2e éd. 1896, (réimpression LGDJ 1989).
[556] Y.GAUDMEMET, « Remarques sur l'évolution des sources du droit contentieux administratif », *in*-Mélanges à Pierre Drai, « Le juge entre deux millénaires », éd. Dalloz, 2000, p. 329.
[557] G. VEDEL, « Le droit administratif peut-il rester indéfiniment jurisprudentiel ? », EDCE 1979, n° 31, p. 31.
[558] Pro. La justice administrative, Bilan et perspectives, AMSA, 1993.

Sect. 1 : Les contours imprécis des sources

186. Le droit administratif est un droit prétorien. C'est même la raison pour laquelle le présent travail commence par l'étude des institutions judiciaires administratives. Toutefois, bien qu'il soit fortement jurisprudentiel, il n'en demeure pas moins que des textes s'y appliquent. Les différents textes ont pour origine plus ou moins lointaine le droit civil. Les grandes notions du droit civil trouvent application dans les différents droits.

Les sources du droit administratif, bien que comportant des différences substantielles par rapport aux autres droits, gardent des similitudes.

187. Cependant, compte tenu de cette différence inhérente, nous n'allons pas étudier ses sources dans l'ordre ''classique'' à savoir d'abord la Constitution, ensuite la loi, le règlement et enfin la jurisprudence et la coutume.

Il convient de s'intéresser aux sources de ce droit qui ne se serait pas codifié, ainsi que l'apport de ces textes par rapport à la création des tribunaux et des Cours d'appel administratives.

(§ 1- La hiérarchie des normes régissant la justice administrative au Maroc)

(§2- Le désintérêt politique pour la codification)

§ 1- La hiérarchie des normes régissant la justice administrative au Maroc

189. Le Conseil d'État français a élaboré les principes fondateurs du droit administratif sur une longue durée, près d'un siècle.

Au Maroc, les principes du droit administratif au sens moderne du terme ont été introduits lors du protectorat. L'aboutissement de la logique juridique est ainsi fondamentalement différent[559].

Le principe de légalité, ou encore le principe de la primauté du droit, est un principe selon lequel le droit s'applique à tous, aussi bien aux personnes physiques que morales. En vertu de ce principe, le droit s'appliquerait donc à l'administré et à l'administration[560].

Les sources de légalité doivent être entendues dans leur sens large et ne pas se limiter aux sources législatives et aux textes de loi. Les travaux royaux, la Constitution et la jurisprudence constitutionnelle sont aussi des sources de droit.

(A- Les sources fondamentales)

(B- L'imprécision du domaine de la procédure administrative)

[559] Cf. Supra.

[560] H-M. AWADA, « Les principes fondamentaux du droit administratif », op cit., p.16.

A- Les sources fondamentales

191. Les sources de droit, d'une manière générale ne sont pas figées dans le temps, bien au contraire, elles sont de nature à changer et à évoluer[561]. Cela s'explique par les changements idéologiques ou encore religieux. Par exemple, un État qui adopte un régime laïc, par exemple, mettra de côté la référence religieuse.

Toutefois, la Constitution demeure le fil conducteur des orientations de l'État, elle comporte la base des principes empruntés par la nation. C'est le texte qui se trouve au sommet de la hiérarchie de l'ordre juridique interne[562].

La Constitution ne porte pas de dispositions relatives au contentieux administratif en tant que tel. Elle comporte des dispositions concernant tous les pouvoirs, y compris le pouvoir judiciaire.

Sa Majesté le Roi Mohammed VI, en tant que chef de l'État[563], exerce de réels pouvoirs, notamment dans l'action administrative et dans le contentieux administratif.

(a- La Constitution, source abstraite de procédure)

(b- Les travaux royaux)

a- La Constitution, source abstraite de procédure

192. La Constitution, en raison de sa suprématie sur les autres textes nationaux[564], constitue la source de tous les droits. Elle contient les principes fondateurs du droit d'un pays et constitue le socle de principes fédérateurs.

En France, le droit du contentieux administratif est un droit autonome[565], à la fois indépendant du droit privé[566], mais aussi du droit constitutionnel[567]. Ce n'est pas le cas au Maroc.

---

[561] Pro. T. LARZUL, « Les mutations des sources du droit administratif », Thèse en droit public, Rennes I, 1991.
[562] Cf. Les sources supranationales.
[563] L'article 42 de la constitution : « Le Roi, Chef de l'État, son Représentant suprême, Symbole de l'unité de la Nation, Garant de la pérennité et de la continuité de l'État et Arbitre suprême entre ses institutions, veille au respect de la Constitution, au bon fonctionnement des institutions constitutionnelles, à la protection du choix démocratique et des droits et libertés des citoyennes et des citoyens, et des collectivités, et au respect des engagements internationaux du Royaume. […] »
[564] Pro. G. VEDEL, « Les bases constitutionnelles du droit administratif », EDCE, 1954.
[565] Pro. La loi des 16-24 août 1790 portant sur le principe de la séparation des fonctions administratives et judiciaires.
[566] L'arrêt Blanco, (TC., 8 fév. 1873), précise que la responsabilité administrative « ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil ». M. Long, P. Weil, G. Braibant, « Les grands arrêts de la […]», op. cit., n°1.
[567] Les décisions du Conseil constitutionnel ont une valeur d'autorités relatives à l'égard du Conseil d' État.
Pro. A. MAURIN., « Droit administratif », Ed Sirey, coll. Aide-mémoire, 9e édition, 2014, p. 33.

La Constitution marocaine comporte des dispositions relatives à la procédure d'une manière générale ainsi que des dispositions relatives au droit administratif.

193. À titre d'exemple et pour ne citer que les articles suivants, l'article 23 porte sur les principes fondamentaux de la procédure[568], l'article 118[569] prévoit la garantie du droit de la défense ainsi que la possibilité d'attaquer « Tout acte juridique, de nature réglementaire ou individuelle, pris en matière administrative ». L'article 120 prévoit le droit au procès équitable[570]. L'article 125 prévoit la motivation des jugements[571].

194. La Constitution comporte aussi des dispositions concernant le droit administratif. Il s'agit par exemple des articles 31[572], 36[573], ou encore 135[574].

Cette liste d'articles permet de conclure que la Constitution marocaine est sans équivoque une source du droit et du contentieux administratif.

La difficulté qui en découle est relative à l'application et à la concrétisation de ces principes. Par exemple, l'article 33 dispose qu'« il incombe aux pouvoirs publics de prendre toutes les mesures appropriées […] ». La notion de mesures appropriées est élastique et imprécise, et de ce fait laborieuse à mettre en œuvre.

Quoi qu'il en soit, la Constitution comporte indéniablement des principes qui, bien que généraux, présentent un fondement de légalité.

195. En France, la jurisprudence constitutionnelle ne constitue désormais plus qu'une autorité relative à l'égard du contentieux administratif[575].

La justice constitutionnelle[576] a été instituée avec la première Constitution du royaume en 1962, et ce, en s'inspirant de la Constitution française de 1958.

---

[568] L'article 23 de la constitution : « […] le droit à un procès équitable sont garanti […] »

[569] L'article 118 : « L'accès à la justice est garanti à toute personne pour la défense de ses droits et de ses intérêts protégés par la loi.
Tout acte juridique, de nature règlementaire ou individuelle, pris en matière administrative, peut faire l'objet de recours devant la juridiction administrative compétente. »

[570] L'article 120 : « Toute personne a droit à un procès équitable et à un jugement rendu dans un délai raisonnable. Les droits de la défense sont garantis devant toutes les juridictions. »

[571] L'article 125 : « Tout jugement est motivé et prononcé en audience publique dans les conditions prévues par la loi. »

[572] L'article 31 : « L'État, les établissements publics et les collectivités territoriales œuvrent à la mobilisation de tous les moyens à disposition pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens aux conditions leur permettant de jouir des droits […] »

[573] L'article 36 : « […] Les pouvoirs publics sont tenus de prévenir et réprimer, conformément à la loi, toutes formes de délinquance liées à l'activité des administrations et des organismes publics, à l'usage des fonds dont ils disposent, à la passation et à la gestion des marchés publics. […] »

[574] L'article 135 : « Les collectivités territoriales du Royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes. Elles constituent des personnes morales de droit public et gèrent démocratiquement leurs affaires. Les Conseils des régions et des communes sont élus au suffrage universel direct. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant, en substitution d'une ou plusieurs collectivités mentionnées à l'alinéa premier. »

[575] Pro.
- L. FAVOREU et T. RENOUX, « Le contentieux constitutionnel des actes administratifs », éd. Sirey, Paris, 1992.
- B. GENEVOIS, « La jurisprudence du Conseil Constitutionnel, principes directeurs », éd. STH, 1988.

[576] De 1977 à 1992, la justice constitutionnelle était consacrée à la chambre constitutionnelle de la Cour de cassation. Cependant avec la constitution 1992, le conseil constitutionnel fut créé au Royaume.

Ainsi, la chambre constitutionnelle de la Cour de cassation s'est prononcée sur l'article 25 du dahir du 1er mars 1963 portant sur le statut particulier des administrateurs du ministère chargé des Affaires de l'Intérieur[577] en statuant qu'il était inconstitutionnel[578].

Une autre décision constitutionnelle[579] corrobore l'idée selon laquelle la justice constitutionnelle influe sur le droit et le contentieux administratif, en se prononçant sur la constitutionnalité des dispositions du dahir du 6 février 1958 portant sur les grâces[580].

Les décisions de la justice constitutionnelle représentent une source du droit administratif dans son ensemble. Il s'agit du bloc de constitutionnalité.

[577] Dahir n° 1-63-038 du 5 chaoual 1382 (1er mars 1963) portant statut particulier des administrateurs du ministère chargé des affaires de l'intérieur.
[578] C.S., cham. Const., n° 41 (17-10-1980), [Trad. Arab.].
[579] C.S., cham. Const., n° 235 (27-02-1990), [Trad. Arab.].
[580] Dahir 6 février 1958 n° 1-57-387 du 16 rejeb 1377 portant sur les grâces.

b- <u>Les travaux royaux</u>

197. Les travaux royaux sont l'ensemble des idées, réflexions et recommandations que Sa Majesté le Roi, chef de l'État, exprime ou propose en différentes occasions. Ils reflètent dans leur ensemble la philosophie directrice de la gestion administrative et d'une manière générale la gestion du royaume.

Le souverain s'exprime soit par le biais d'un discours destiné au peuple ou d'une lettre qu'il transmet au gouvernement ou encore à un ministre.

198. Une décision royale peut revêtir la forme d'une règle administrative. Ce fut le cas de feu Sa Majesté le Roi Hassan II, lors de sa décision destinée au Premier ministre concernant la simplification et l'allégement de la procédure de l'étude des dossiers consultatifs.

La lettre comportait les principes précis sur la manière d'agir de l'administration à l'égard de certains fonctionnaires territoriaux, notamment les conseillers. Par la suite, la lettre royale a été intégralement reprise par le Premier ministre et a fait l'objet d'une loi[581].

Dans le même ordre d'idée, la lettre de feu Sa Majesté Hassan II du 15 novembre 1993 a apporté une modification du droit de la fonction publique. Ainsi, après quatre ans d'exercice de fonctions dans un ressort territorial donné, les responsables administratifs doivent être mutés dans un autre ressort territorial[582].

Les discours royaux au Maroc ont été à l'origine de plusieurs réformes du contentieux administratif. D'abord, le discours du 8 mai 1990 qui portait sur la création des tribunaux administratifs. Ensuite, le discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI du 15 décembre 1999 concernant la création des Cours administratives d'appel et la perspective de création d'un Conseil d'État. De même, le discours royal du 20 août 2009 prononcé à l'occasion du 56^{e} anniversaire de la Révolution du roi et du peuple qui contient des recommandations de nature à réformer la justice

Enfin, le discours de Sa Majesté le Roi prononcé à l'occasion de l'ouverture de la première session de la 4^{e} année législative de la 8^{e} législature du parlement qui désigne des lignes directrices du procès équitable[583].

Ce qui est indéniable, à travers cet échantillon de discours et de travaux royaux, c'est que ces derniers sont une source de droit.

[581] Dahir n° 1-95-213 du 14 joumada II 1416 (8 novembre 1995) portant promulgation de la loi-cadre n° 18-95 formant charte de l'investissement, Bulletin officiel n° 4336 du mercredi 6 décembre 1995.
[582] Pro. ACHOUKRI, « Le Dahir chérifien dans le droit public marocain », éd. La maison de la culture, 1983.
[583] Cf. Supra.

L’initiative royale vise à améliorer la justice, le droit et même les procédures. Toutefois, la difficulté liée aux discours et aux travaux royaux, c’est leur concrétisation effective.

La perspective de la création d’un Conseil d’État, le rapprochement de la justice des justiciables, la simplicité et la célérité des procédures, ou encore l’indépendance des magistrats, sont les fondements mêmes d’une bonne justice.

Nul justiciable ne peut relever l’incompétence de la chambre administrative de la Cour de cassation en invoquant le discours royal du 15 décembre 1999 concernant la création du Conseil d’État.

Pour matérialiser de tels principes, les autres institutions du royaume doivent participer activement à cet effet, à travers la promulgation de textes de nature à s’appliquer directement aux juridictions du royaume.

B- L'imprécision du domaine de la procédure administrative

199. La combinaison des articles 71[584] et 72[585] de la Constitution marocaine au même titre que les articles 34 et 37 de la Constitution française, mène à la conclusion suivante : tout ce qui ne relève pas de la loi relève du règlement[586]. Cette répartition des compétences apparait dans le Code de justice administrative[587].

La distinction entre le domaine légal et réglementaire n'est pas chose aisée. À cet égard, le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel n'ont pas toujours été d'accord sur la question[588].

(a- La procédure administrative et le domaine de la loi)

(b- La procédure administrative et le domaine du règlement)

a- La procédure administrative et le domaine de la loi

200. La loi est une disposition normative et abstraite posant une règle juridique d'application obligatoire. On distingue d'une part les lois organiques et les lois ordinaires.

Toutefois, l'intérêt est plus porté sur les lois organiques, car elles sont des dispositions de grande importance puisqu'elles complètent la Constitution. Plusieurs de ces dispositions concernent le droit administratif.

Les lois organiques au Maroc, en raison de leurs rangs, concernent les orientations juridiques fondamentales du pays[589]. Elles portent principalement sur l'essentiel de l'activité administrative[590].

Le Conseil constitutionnel français a interprété d'une manière large l'article 34 de la Constitution. Ainsi, un « nouvel ordre de juridiction » concerne à la fois la création d'une nouvelle juridiction ou un ensemble de juridictions. L'article comprend aussi l'organisation des compétences des juridictions en plus des règles constitutives[591]. De même, la

---

[584] L'article 71 de la constitution : « sont du domaine de la loi, outre les matières qui lui sont expressément dévolues par d'autres articles de la Constitution […] »

[585] L'article 72 de la constitution : « Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi appartiennent au domaine réglementaire. »

[586] M-C ROUAULT, « L'essentiel du Contentieux administratif », op cit., p. 15.

[587] Cf. infra.

[588] CE., sect., 4 juill. 1969, Ordre des avocats à la CA Paris.
Cons. Const., 2 déc. 1980, Délais de recours, Rec. 73.

[589] Les lois organiques concernent : la langue amazighe, l'institut national des langues et de la culture marocaine, les partis politiques, les pouvoirs publics, le droit de grève, le parlement, les travaux publics, l'organisation du Conseil constitutionnel, les régions ou encore le Conseil économique et social, etc.

[590] K. LAHRACHE, « La justice administrative marocaine », éd. REMALD, [Trad. Arab.], n° double 16-17, 2012, p. 15.

[591] Cons. Const., 20 juil. 1977, n° 77-83 DC, Rec. 39.

Constitution marocaine prévoit que la création de nouvelles catégories de juridiction relève du domaine de la loi.

Le Conseil constitutionnel a dégagé des règles qui s'appliquent au contentieux administratif. Par exemple, il a œuvré au respect du principe d'égalité[592].

Consolider les règles du procès administratif en les élevant au rang de dispositions législatives afin de renforcer les garanties du procès équitable est certes appréciable, mais certains manquements sont tout de même à soulever.

Bien que les garanties fondamentales en matière de libertés publiques soient d'ordre législatif, le Code de justice administrative ne précise pas expressément certaines garanties. Par exemple, les cas où le ministère d'un avocat est obligatoire ainsi que les hypothèses de dispenses[593]. De plus, le législateur, dans certains cas, ne précise pas les délais accordés aux justiciables pour saisir le juge administratif[594].

Les garanties fondamentales relatives aux libertés publiques des citoyens sont du domaine de la loi. Les règles concernant l'impartialité et l'indépendance des juridictions et de la justice le sont aussi[595]. Parallèlement et en vertu de l'article 71 de la Constitution marocaine, sont du domaine de la loi « les libertés et droits fondamentaux ».

Le Conseil constitutionnel français a confirmé que les règles de procédures relevaient du domaine réglementaire[596], sauf les dispositions relevant de la procédure pénale, des modalités de recouvrement d'une imposition ou encore les dispositions relatives aux droits de la défense.

Ainsi, les principes fondamentaux de la procédure relèvent exclusivement du pouvoir du législateur.

La procédure administrative tout comme la procédure civile ne font pas partie de ces règles. Bien que l'intervention du législateur ne soit pas obligatoire dans ces cas-là, il n'en demeure pas moins que les dispositions des textes qui touchent aux principes édictés par la Constitution, doivent eux être du domaine de la loi[597].

---

[592] Cons. Const., 6 déc. 2007, n°2007-559, Recueil Lebon 439.

[593] CE., 21 déc. 2001, M et Mme Hofmann, pub. RFDA, 2001, p. 176.

[594] CE., 13 mar. 1992, Cne des Mureaux, Recueil Lebon 117.

[595] CE., ass., 30 mar. 1962, Association nationale de la meunerie, Rec. 233.
TC., 11 déc. 1970, Sté Duvoir, Rec. 885.

[596] Cons. Const., 21 déc. 1972, n° 72-75 L, Rec. 36.
Cons. Const., 14 mai. 1980, n° 80-113 L, Rec. 61.

[597] R. ROUQUETTE, « Petit traité du procès administratif contentieux administratif juridictions générales et spéciales », op cit., p. 11.

La procédure pénale présente l'exclusivité. Elle est la seule procédure réservée au législateur, en vertu de la Constitution de 1958[598].

Cependant, en raison de l'assimilation du contentieux administratif à certaines procédures pénales, l'intérêt de le soulever n'est pas sans utilité. La compétence des juridictions répressives françaises est très claire : il est question du contentieux fiscal, du contentieux des contraventions de grandes voiries, de la dégradation des biens publics, etc.[599]

Or, au Maroc, en vertu de l'article 71 de la Constitution, les procédures pénales et civiles sont du domaine de loi. Cela pourrait avoir comme interprétation que la procédure administrative relèverait du domaine réglementaire. Ce n'est pas tout à fait vrai. En effet, la Constitution ne prévoit pas de procédure administrative, seule la procédure civile s'applique au contentieux administratif.

Si en France le contentieux répressif relatif aux litiges administratifs relève de la compétence des instances pénales, au Maroc ce contentieux ne revêt pas la même clarté[600]. Dans la procédure contentieuse administrative française, bien que réglementaire[601], certaines de ses dispositions sont législatives en raison de leur importance. Il s'agit des garanties fondamentales en matière des libertés publiques qui sont prévues par la loi dans le Code de procédure administrative[602].

« *Certainement, la confection du Code de justice administrative a été l'occasion d'un réexamen des règles gouvernant la répartition de la compétence entre les juridictions qu'il régit*[603]. »

En l'absence d'une hiérarchisation claire des normes et d'une répartition précise des compétences, faire valoir la justice serait une mission particulièrement épineuse.

---

[598] CE., sect., 8 oct. 1971, Librairie F.Maspero, Rec. 589.
CE., ass., 2 juil. 1982, Huglo, Rec.257.

[599] CE., 23 juil. 1976, Secr. État aux PTT c/Mme Ruffenach, Rec. 361.

[600] L'article 609 du Code pénal : « Sont punis de l'amende de 10 à 120 dirhams : Contraventions relatives à l'autorité publique [...] 11 ° ceux qui contreviennent aux décrets et arrêtés légalement pris par l'autorité administrative lorsque les infractions à ces textes ne sont pas réprimées par des dispositions spéciales. »
Cf. Infra. (La répartition des compétences.)

[601] Cons. Const., 23 fév. 1988, Décision n° 88-153, « Les dispositions de la procédure à suivre devant les juridictions relèvent de la compétence réglementaire dès lors qu'elles ne concernent pas la procédure pénale et qu'elles ne mettent en cause aucune des règles, ni aucun des principes fondamentaux placés par la Constitution dans le domaine de la loi. »

[602] L'article 34 de la constitution « La loi fixe les règles concernant : - les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques […] »

[603] R. CHAPUS, « La justice administrative : évolution et codification, Lecture du code de justice administrative », éd. Dalloz, RFDA, 2000, p. 929.

b- La procédure administrative et le domaine du règlement

201. L'article 37 de la Constitution française complète l'article 34 en précisant que tout ce qui ne résulte pas de la loi relève du règlement. On peut en dire autant des articles 71 et 72[604] de la Constitution marocaine[605].

La répartition des dispositions législatives et réglementaires est utile pour délimiter les compétences du législateur et du pouvoir réglementaire en matière de contentieux administratif[606], pour plus de clarté dans la hiérarchie des normes.

Le Conseil constitutionnel confirme que les règles de procédures sont du ressort du pouvoir réglementaire autonome[607]. Toutefois, certaines normes constitutionnelles sont de nature à limiter la compétence générale du pouvoir réglementaire. Il est question du droit de la défense, principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Ainsi, l'obtention du sursis à exécution d'une décision administrative contestée est affirmée par le Conseil constitutionnel. Désormais, le sursis à exécution est une garantie des droits de la défense[608]. Ces principes sont repris par les articles 4[609] et L. 521-1[610] du Code de justice administrative.

Un autre exemple plus significatif concerne la nécessité d'intervention du pouvoir réglementaire. En vertu des articles 71 et 72 de la Constitution, le pouvoir exécutif est compétent en matière de recevabilité des requêtes[611]. Or en réalité, c'est l'article 3 de la loi 41-90 portant la création des tribunaux administratifs qui régit ce point avec un renvoi à l'article 32 du Code de procédure civile[612].

La procédure administrative contentieuse marocaine devrait relever du domaine du règlement. Cela ne découle pas uniquement de l'emprunt de l'expérience française. Les justifications suivantes expliquent ce point de vue.

---

[604] L'article 72 : « Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi appartiennent au domaine réglementaire. »

[605] Pro. P. STILL MUNES, « La classification des actes ayant force de loi en droit public français », RDP, 1964, pp. 261-292.

[606] M. GUYOMAR et B. SEILLER., « Contentieux administratif », op cit., p. 30.

[607] Cons. Const., 21 déc. 1972, n° 72-7, Rec. 36.

[608] Cons. Const. 23 jan. 1987, n° 86-224 DC, Journal officiel du 25 janvier 1987, p. 924.

[609] L'article 4 du CJA : « Sauf dispositions législatives spéciales, les requêtes n'ont pas d'effet suspensif s'il n'en est autrement ordonné par la juridiction. »

[610] L. 521-1 du CJA : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des référés, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision […] »

[611] Concernant la recevabilité de la requête, le Conseil d'État décide qu'il est du pouvoir du Premier ministre de décider de l'obligation du ministère d'un avocat.
CE. 21 déc. 2001, M et Mme Hofmann, éd. RFDA, 2001, p. 176.
Cf. Infra. (L'office de l'avocat en procédure administrative au Maroc.)

[612] L'impact de la corrélation entre la LTA et le CPC.

D’abord, constitutionnellement, rien ne précise que la procédure administrative est du domaine de la loi. Bien plus encore, la Constitution ne semblerait pas porter d’intérêt outre mesure pour la procédure administrative en tant que telle. Elle consacre une procédure de droit commun à un droit inégalitaire basé sur la prérogative de puissance publique.

Ensuite, en l’absence d'une vision claire relative au contentieux administratif, il serait préférable de se limiter à des dispositions réglementaires qui seraient de nature à être modifiées en cas de besoin[613].

En s'appuyant sur les dispositions de la Constitution et sur le bon sens, les droits fondamentaux en général et les droits relatifs à la procédure doivent impérativement relever de la loi compte tenu de leur importance, en vue d’apporter une sécurité aux justiciables.

Il est cependant intéressant de se pencher sur l’expérience française de codification et d’étudier les obstacles à la codification du contentieux administratif marocain.

[613] Pro.
- En droit marocain : A-K BAYBA., « Les moyens juridiques de l’activité administrative », éd. Le temple, [Trad. Arab.], 2006, pp. 69-84.
- En droit français : L. MIRE., « La réforme du pouvoir gouvernemental », éd. RDP, Sept-Oct. 1981, pp. 1241-1269.

§2- Le désintérêt politique pour la codification

203. La nature prétorienne du droit administratif présente à la fois des avantages, mais aussi des inconvénients.

Un droit prétorien est par définition un droit souple. Il se fond plus facilement dans l'évolution constante de la société. Bien que le juge soit lié dans une certaine mesure à la règle du précédent, il n'en demeure pas moins qu'il peut l'adapter, la modifier ou la changer. Ce droit mouvant revêt donc une incertitude patente, une jurisprudence ne peut être considérée comme définitive. Cela voudrait dire qu'au moment de la commission de tels ou tels faits juridiques, la règle applicable à cet instant est susceptible de changer le jour d'un éventuel procès. Si la règle prétorienne est rétroactive[614], la règle codifiée en revanche ne l'est pas[615].

Toutefois, la codification du contentieux administratif n'est autre que la concrétisation textuelle des principes dégagés par le Conseil d'État. Même après la promulgation du Code de justice administrative, le Conseil d'État a continué à interpréter ses articles et à combler ses lacunes.

Il convient donc d'étudier l'expérience française de la codification de ce droit prétorien ainsi que la situation au Maroc, notamment celle relative aux textes épars régissant le contentieux administratif.

(A- La codification en France : la traduction juridique d'un contexte historique)

(B- La codification au Maroc : un impensé)

[614] CE., 26 mar. 1982, Mlle Sarrabay, Recueil Lebon, n°521.
[615] Sauf certains cas particuliers, tels les validations législatives.

A- La codification en France : la traduction juridique d'un contexte historique

204. Le Code de justice administrative soulève une particularité. C'est un texte unique qui régit le contentieux et l'organisation de la juridiction administrative de droit commun. Il réunit toute la matière à la fois législative et réglementaire, couronnée d'un chapitre préliminaire. Ce dernier rassemble plusieurs grands principes de la justice administrative qui sont par ailleurs proches de ceux du procès civil. Le Code de justice administrative comporte neuf livres au titre préliminaire[616].

(a- L'histoire d'un Code pas comme les autres)
(b- Un large champ d'application)

a- L'histoire d'un Code pas comme les autres

205. La codification était vue par une partie de la doctrine comme une nécessité[617]. Pourtant, en France, le processus de codification relève d'une contradiction historique. Sous le Premier Empire, le Conseil d'État a contribué à la rédaction des cinq Codes de droit privé[618], sans penser à la codification du droit et du contentieux administratif[619].

---

[616] Le premier livre est exclusivement dédié au CE, à ses fonctions non contentieuses ainsi qu'au statut de ses membres, à l'exception de quelques dispositions sur la justice.
Le livre II, compte tenu de ses dispositions, ne suscite que très peu l'intérêt des avocats et des justiciables. Ce livre concerne l'organisation des TA et des CAA, le statut de leurs magistrats ainsi que leurs fonctions non contentieuses.
Le livre III est consacré à l'ensemble des règles de compétences au sein des juridictions administratives, qu'il s'agisse des compétences en premier ressort en appel ou en cassation.
Le livre IV fixe les règles relatives à l'introduction de l'instance en premier ressort. Ce livre est dédié à l'ensemble des règles de procédures devant les juridictions administratives générales.
Les livres V et VI sont relatifs successivement aux procédures en référé et aux règles d'instruction.
Le livre VII complète le livre précédent, car il comporte les règles applicables aux procédures spéciales, à savoir : le contentieux fiscal, le contentieux électoral, le contentieux de grande voirie, etc.
Ce livre, qui se trouve au cœur du Code, ne revêt pas qu'un intérêt formel, mais aussi un grand intérêt matériel en raison des règles procédurales dont il dispose : il précise les règles relatives aux jugements, à l'audience, ainsi qu'aux ordonnances.
Le livre VIII et le livre IX concernent les voies de recours et enfin de régime d'exécution des décisions.
R. ROUQUETTE, « Petit traité du procès administratif […] », op cit., p. 13.

[617] C. BAILLON-PASSE., « Le titre préliminaire du Code de justice administrative : retour sur un objet juridique à identifier », Lextenso, petites affiches, 2004, n°262, p. 6.

[618] Le processus de codification en France s'est fait de manière graduelle. Dans un premier temps, la codification des quatre Codes napoléoniens du XIX^{e} siècle, à savoir : le Code civil (1804), Code de procédure civile (1806), Code du commerce (1807) et Code pénal (1810). Dans un second temps, entre 1910 et 1945, cinq autres Codes se sont greffés à l'ensemble des textes en France.
En 1948, la Commission supérieure chargée d'étudier la codification fut créée, elle donne lieu à l'institution de la Commission supérieure chargée de l'étude de la codification ainsi que la simplification. Entre1955 et 1989, la France a connu le plus grand mouvement de codification de son histoire, plusieurs Codes ont vu le jour durant cette période.
Pro : J. FOURRE, « Les codifications récentes et l'unité du droit en France », RJPIC, 1986, pp. 737 et s.

[619] M. DEGUERGUE, « Procédure administrative contentieuse », éd. Lextenso éditions, Montchrestien, coll. focus droit, 2003, p. 47.

Avant l'entrée en vigueur du Code de justice administrative, le contentieux administratif était régi par des règles éparses, d'origines et d'époques diverses[620]. Le Conseil d'État était régi par un ensemble de textes datant du 19e et du 20e siècle[621] puis par l'ordonnance du 31 juillet 1945.

C'est par la suite que le Code des tribunaux administratifs [622] a été promulgué pour devenir le Code des tribunaux administratifs [623] et des Cours administratives d'appel en 1987[624]. Ces derniers textes, selon le professeur Gaudemet, ne mériteraient pas « véritablement ce nom de Code[625].»

Le gouvernement français en 1999 a eu pour ambition d'entamer un programme de codification, neuf Codes ont été mis en chantier[626]. Le but de cette codification était de garantir la hiérarchie des normes et l'harmonisation du droit[627]. La loi portant l'habilitation donnée au gouvernement de procéder à la codification par voie d'ordonnance n'a pas fait l'unanimité. Elle a été fortement contestée par les parlementaires, car elle réduisait une large partie de leurs compétences. Pour certains, cette loi entravait le principe de la séparation des pouvoirs.

La revue française du droit administratif a interrogé M. Braibant, président de section honoraire au Conseil d'État, sur ses propos concernant : […] l'Assemblée nationale, lorsqu'elle s'est élevée contre la loi[628] et en a saisi le Conseil constitutionnel […][629] ». Le président Braibant a répondu : « *L'hostilité était plus d'ordre juridique que d'ordre politique : elle portait moins sur la loi d'habilitation que sur la codification elle-même. À travers la critique de l'utilisation des ordonnances pour adopter les codes, c'est le principe de la codification qui était contesté. Le texte du recours est rédigé en ce sens*[630]. »

Le Code de justice administrative, comme tous les autres textes, s'est confronté au même problème. Devant cette situation, le choix s'est porté sur la codification par ordonnance[631].

---

[620] Ce constat a été relevé par la Commission de codification dans son rapport du président de la République relatif à la partie législative au Code de justice administrative, JO, 7 mai 2001.
[621] D. COSTA, « Contentieux administratif », op. cit., p.73.
[622] Les deux décrets du 13 juillet 1973.
[623] Le Code des tribunaux administratifs s'est élargi en faveur des Cours d'appel administratives.
[624] Le décret du 7 septembre 1989.
[625] Y. GAUDEMET, « Regard doctrinal sur l'évolution du contentieux administratif (dialogue) », op cit., p. 67.
[626] Les neuf Codes sont les suivants : Le Code rural, le Code monétaire et financier, le Code de justice administrative, le Code de la route, le Code du commerce, le Code de la santé publique, le Code de l'éducation, et le Code de l'action sociale.
[627] C. BAILLON-PASSE, « Le titre préliminaire du Code de justice administrative : retour sur un objet juridique à identifier », op cit., p. 6.
[628] La revue fait référence à la loi portant sur l'habilitation donnée au gouvernant de procéder à la codification par voie d'ordonnance.
[629] G. BRAIBANT, « Codification, Entretien avec le président Braidant », éd. Dalloz, RFDA, 2000, p. 493.
[630] Idem.
[631] Loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement a procédé par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains Codes.

Ce Code est en effet le fruit d'années de labeur de la Commission supérieure de codification[632]. Les traits principaux de son travail ont été repris par le Code de justice administrative en associant un bon nombre de dispositions éparses qui régissaient les juridictions administratives[633].

La particularité de ce Code est l'élaboration conjointe des parties législatives et réglementaires, ce qui a donné lieu à un Code complet portant toutes les dispositions régissant les juridictions administratives de droit commun[634].

206. Le Code de justice administrative est constitué des sources suivantes : d'abord, il remanie l'ordonnance du 30 juillet 1945, la loi du 6 janvier 1986 portant sur l'indépendance des membres des tribunaux administratifs ainsi que la loi du 31 décembre 1987 relative à la réforme du contentieux administratif et enfin deux décrets du 4 mai 2000. Le premier décret, étant donné qu'il porte sur le statut des membres du Conseil d'État, est donc un décret délibéré en Conseil des ministres et contresigné par le président de la République. Ce même décret inclut le statut des membres des Cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs et reprend bien d'autres dispositions[635]. Le second concerne un décret pris au Conseil d'État et cosigné par le Premier ministre[636].

Avec son entrée en vigueur le 1er janvier 2001, le Code de justice administrative est désormais devenu le principal texte en matière de droit administratif. Ce Code a connu certaines réformes.

b- <u>Un large champ d'application</u>

207. Le premier article du Code de justice administrative est très clair. Il dispose que « *Le présent Code s'applique au Conseil d'État, aux cours administratives d'appel et aux tribunaux administratifs.* » Il s'applique alors exclusivement aux juridictions administratives

---

Le premier article de cette loi dispose que **«** Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à procéder, par ordonnance à l'adoption de la partie législative des codes suivants : […] 6° Code de justice administrative […] »

[632] N. MOLFESSIS, « Les illusions de la codification à droit constant et la sécurité juridique », éd. Dalloz, RTD civ., 2000, p.186.
Le professeur Molfessis décrit les travaux la commission supérieure de *« codification d'herculéens. »*

[633] J. ARRIGHI DE CASANOVA, « Commentaire de l'ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000 relative à la partie législative du Code de justice administrative ; Commentaire des décrets n° 2000-388 et 2000-389 du 4 mai 2000 relatifs à la partie réglementaire du Code de justice administrative », AJDA, 2000, p. 639.

[634] Il est à préciser que l'entrée en vigueur des dispositions du CJA s'est opérée de façon graduée en raison des délais de mises à jour des systèmes informatiques ainsi que les formulaires des juridictions.

[635] Cela concerne, à titre d'exemple, la nomination des présidents des CAA ou encore les Conseils supérieurs des TA et CAA.

[636] Pro : J. ARRIGHI DE CASANOVA, « Commentaire de l'ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000 relative à la partie législative du Code de justice administrative […] », op cit., p. 639.
Ces décrets ont fait l'objet d'un chassé-croisé des normes législatives en normes réglementaires et vice versa.

générales. A contrario, il ne s'applique donc pas aux juridictions administratives spécialisées. Toutefois, l'interprétation de cet article s'est élargie[637].

Les mêmes règles du Code de justice administrative font en partie référence, la plupart du temps, aux Codes qui régissent certaines matières administratives : le Code des juridictions financières pour les chambres régionales des comptes et la Cour des comptes, le Code de la santé publique pour les juridictions disciplinaires de l'ordre des médecins, le Code de l'entrée ou de séjour des étrangers et droit d'asile, pour la Cour nationale du droit d'asile[638]. C'est le cas du Code de la santé publique, dans ses articles R. 4126-11 à R. 4126-52 qui font référence à bon nombre de dispositions du Code de justice administrative, notamment devant la chambre disciplinaire nationale et les chambres disciplinaires de premières instances[639].

208. En résumé, les juridictions administratives spécialisées doivent appliquer toutes les règles générales de procédure sauf les règlements non applicables par le biais de textes ou incompatibles avec leurs organisations.

Dans une décision, le Conseil d'État affirme que la « Commission des recours des réfugiés, devenue la Cour nationale du droit d'asile, qui est une juridiction administrative, doit observer toutes les règles générales de procédure dont l'application n'est pas écartée par une disposition formelle ou n'est pas incompatible avec son organisation[640]. » Le Conseil d'État met en avant le caractère de juridiction administrative avant celui de juridiction administrative spécialisée.

Dans une autre affaire, le Conseil d'État annule la décision de la Cour nationale du droit d'asile en vertu du Code de justice administrative, car cette dernière a omis l'obligation d'informer les requérants de relever d'office un moyen d'ordre public[641]. Le Conseil d'État consolide sa position dans une autre décision où il confirme que les juridictions relatives aux pensions militaires sont dans l'obligation de respecter les règles générales de procédure ; dans ce cas d'espèce, il s'agit du principe de rendre publiquement la décision de justice[642].

---

637 CE., 2e et 7e sous-section réunie, 27 nov.2013, n° 363388, Recueil Lebon.

638 D. CHABANOL, « Code de justice administrative », éd. Le moniteur, 6e éd., Paris 2014, p. 11.

639 R. ROUQUETTE, « Petit traité du procès administratif contentieux administratif juridictions générales et spéciales », éd. Dalloz, coll. Praxis, 5e éd., 2013/2014, pp. 11-12.

640 CE., sect. Cont., 10 fév. 2008, Islam, n°284159, Recueil Lebon.

641 CE., 10e et 9e sous-sections réunies, 14 mar. 2011, Ahmed, n°329909, Recueil Lebon.

642 CE., 6e et 1re sous-sections réunies, 24 avril 2013, Boualem, n°350705.

B- La codification au Maroc : un impensé

209. La Constitution de 1962 marque une rupture avec l'ancienne période, celle du protectorat. Depuis cette date, le droit public au Maroc connaît un réel renouveau. De nouveaux principes sont désormais constitutionnalisés, il s'agit par exemple du principe de la séparation des pouvoirs[643].

De ce fait, leurs mises en place permettent de gérer les relations entre les différents pouvoirs. Devant ce contexte nouveau, la loi ''de droit public'' trouve une place prépondérante dans la Constitution.

Toutefois, depuis cette date, plusieurs textes de droit public ont été promulgués au Maroc. Les textes relatifs au droit et au contentieux administratif ont la particularité d'être épars, ils ne sont pas recueillis dans des Codes détaillés et complets.

Il est à noter que le législateur marocain, à travers la loi 41-90[644], ne définit pas la procédure administrative. Les définitions, les explications relèvent plus de l'ordre théorique et doctrinal. Probablement en raison des différentes orientations doctrinales, le législateur ne voudrait pas choisir une école en défaveur d'une autre[645].

(a- La multiplicité des textes légaux)

(b- La déficience gouvernementale)

a- La multiplicité des textes légaux

210. Initialement et avant l'institution du parlement, le pouvoir législatif appartenait au sultan tandis que le pouvoir réglementaire relevait du premier vizir. Depuis la Constitution de 1962, fortement influencée par l'expérience française référendaire de 1958[646], la loi devient l'expression de la volonté générale.

Pourtant, depuis cette date, le droit du contentieux administratif ne semble pas constituer la priorité du parlement. Le contentieux administratif est régi par plusieurs textes distincts.

---

643 A. MENOUNI, « Constitution et séparation des pouvoirs », *in*- Trente années de vie constitutionnelle au Maroc, éd. LGDJ, coll. D'un État moderne, 1993, p. 180.
644 Cf. La section relative à la loi instituant les TA et les CAA.
645 A-K. MOUSSAOUI, « Les règles procédurales devant les juridictions administratives », éd. Imprimerie El Baydaoui, [Trad. Ar.], 2012.
646 G. VEDEL, « Royaume du Maroc et République française, Parallèle entre deux constitutions », éd. LGDJ, coll. D'un État moderne, 1993, p. 363.

Cette dispersion de textes ne concerne pas que les Codes de droit public, mais ils restent tout de même les plus visés. C'est le cas par exemple du Code électoral[647] ou du Code du médicament et de la pharmacie[648]. Ces Codes appartenant à la grande famille du droit administratif ne sont pas contemporains. Ils sont complétés par des textes annexes, tantôt par des lois[649] tantôt par des décrets[650]. Cette situation ne fait pas preuve d'une grande clarté des textes, ce qui est regrettable.

Pour les autres branches du contentieux administratif, des lois souvent fragmentées les régissent. Elles sont souvent complétées par d'autres lois. Malheureusement, ces textes ne sont pas rassemblés dans un seul Code ou texte complet et clair. Il s'agit, par exemple, du contentieux des collectivités territoriales qui est régi par trois lois distinctes : l'une relative aux conseils communaux[651], l'autre relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales[652] et enfin une loi relative aux conseils régionaux[653].

211. Un Code relatif aux collectivités territoriales aurait dû être une priorité pour le parlement constitué à la suite des élections législatives de 2011, en raison de la mise en avant de la régionalisation avancée. Un tel Code aura tout à fait sa place dans les bureaux des administrations territoriales et pas uniquement.

212. Le discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI du 9 mars 2011 portant sur la réforme constitutionnelle, commence pourtant par la phrase ci-après : « *Je m'adresse à toi aujourd'hui pour t'entretenir de l'amorce de la phase suivante du processus de régionalisation avancée, avec tout le potentiel dont est porteur pour la consolidation de notre modèle de démocratie et de développement* ».

---

[647] La loi n°9-97 formant Code électoral, promulguée par dahir n° 1-97-83 du 23 Kaada 1417 (2avril 1997).

[648] La loi n° 17-04 portant Code du médicament et de la pharmacie promulguée par dahir n°1 06 151 du 30 Chaoual 1427 (22 novembre 2006).

[649] Le Code électoral est complété par :

- la loi n° 57-11 relative aux listes électorales générales, aux opérations de référendums et à l'utilisation des moyens audiovisuels publics lors des compagnes électorales et référendaires promulguée par dahir n° 1-11-171 du 30 kaada.
- La loi organique n° 59-11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales, promulguée par dahir n° 1-11-173 du 24 hija 1432 (21 novembre 2011).

[650] Le Code du médicament et de la pharmacie est complété par le Décret n°2-07-1064 du 5 rejeb 1429 (9 juillet 2008) relatif à l'exercice de la pharmacie à la création et à l'ouverture des officines et des établissements pharmaceutiques.

[651] La loi n° 78-00 portant charte communale, promulguée par dahir n° 1-02-297 du 25 rejeb 1423 (3 octobre 2002).

[652] La loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales promulguée par dahir n° 1-02-269 du 25 rejeb 1423 (3 octobre 2002).

[653] La loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région, promulguée par dahir n° 1-97-84 du 23 kaada 1417 (2 avril 1997).

Aujourd'hui encore, le parlement ne s'intéresse pas aux textes relatifs à la régionalisation avancée. De tels textes auraient pour vocation la protection de la légalité ainsi que de rapprocher les administrations et les prétoires des citoyens et des justiciables.

Cette situation, bien que difficilement justifiable, peut être expliquée par un manque de volonté politique, ou une absence de vision nationale claire, ou bien il s'agirait d'un manque de ressources humaines et financières.

213. Plus précisément, et concernant la procédure administrative en tant que telle, le bilan de la situation est le suivant : deux lois uniquement portent sur le contentieux administratif[654], le reste des textes est initialement dédié à la procédure civile, ou à l'organisation judiciaire[655] ou encore des textes qui ne sont liés au contentieux administratif que par ricochet.

Le contentieux administratif porté à la Cour de cassation est régi par le dahir et son décret d'application de 1957[656]. La responsabilité de l'État et des collectivités territoriales des dommages causés à l'occasion du fonctionnement de leurs services est régie par le dahir des obligations des contrats[657].

Ces textes très anciens ont été institués à l'époque où l'organisation judiciaire était sous la forme de l'unité de juridiction ; leur esprit n'est pas en accord avec la dualité de juridiction et l'essence même du droit du contentieux administratif.

b- La déficience gouvernementale

214. Les autorités gouvernementales ont pour mission, entre autres, la promulgation de décrets qui seraient de nature à compléter les lois. Quantitativement, à l'exception des décrets d'application des lois, peu de décrets régissent le contentieux administratif. Dans la pratique, les seuls règlements qui s'appliquent devant les prétoires administratifs sont : les décrets fixant les attributions et l'organisation du ministère chargé des affaires de la modernisation des secteurs publics[658], le contentieux relatif à la délivrance de l'autorisation de création ou

[654] Les lois créant les TA et les CAA.
[655] Le dahir portant loi n° 1-74-338 du 24 joumada II 1394 (15 juillet 1974) fixant l'organisation judiciaire du Royaume.
Ce dernier, bien qu'il ait été modifié en 2011, n'a rien changé au niveau de l'organisation judicaire des tribunaux et Cours administratifs. (Dahir n° 1-11-148 du 16 ramadan 1432 (17 août 2011) portant promulgation de la loi n° 34-10).
[656] Cf. supra.
[657] Cf. supra. (Le régime de la responsabilité de l'État).
[658] Le Décret n° 2-06-82 du 18 chaoual 1427 (10 novembre 2006) fixant les attributions et l'organisation du ministre de la modernisation des secteurs publics.

d'exploitation des officines de pharmacie[659], le contentieux relatif à l'inscription à l'ordre national des huissiers de justice[660] ou encore le contentieux des marchés publics[661].

Le pouvoir exécutif, quant à lui, ne parvient pas à améliorer le volet réglementaire du droit administratif. Au-delà de l'aspect qualitatif, peu de textes en rapport avec le droit administratif sont promulgués.

Le droit administratif est un droit public, il est donc en partie un droit politique. La situation est en désaccord avec la position des gouvernements successifs qui n'ont pas tenté d'améliorer cette branche du droit.

Mis à part le volet qualitatif, et compte tenu de la nature de la procédure administrative qui, selon la Constitution marocaine[662] et l'école française du droit, relève du domaine du règlement, on constate qu'elle ne constitue pas une priorité du pouvoir réglementaire.

Si la loi concerne l'organisation judiciaire et la création de nouvelles catégories de juridictions[663], les décrets portent sur l'organisation interne des juridictions, la détermination de leurs nombres, à moins que le caractère quantitatif ne soit « déterminant », selon une décision du Conseil constitutionnel français[664].

Le pouvoir réglementaire ne semble pas investi dans sa mission. Un réel déficit textuel caractérise le contentieux administratif. De plus, le silence du pouvoir réglementaire est inconstitutionnel en vertu de l'article 72 de la Constitution.

215. Bien plus encore, ce sont les autorités gouvernementales qui élèvent les principes généraux du droit en décrets. Il s'agit, à titre d'exemple, des principes suivants : le droit à un procès public, le droit à un délai raisonnable, etc.

Devant cette configuration peu satisfaisante, le droit du contentieux administratif marocain est loin de la modernité du Code de justice administrative qui, dans un seul code, comprend à la fois les dispositions législatives et réglementaires.

L'idée n'est pas d'encourager un mimétisme, souvent aveugle, qui, selon les anciennes expériences, n'est pas toujours une bonne idée. Compte tenu de l'état actuel du contentieux administratif, il est impératif de lancer le chantier de la codification de la procédure et du

---

[659] Le Décret relatif à l'exercice de la pharmacie à la création et à l'ouverture des officines et des établissements pharmaceutiques, op cit.

[660] Décret n° 2-08-372 du 28 chaoual 1429 (28 Octobre 2008), pris pour l'application des dispositions de loi n° 81-03 portant sur l'organisation de la profession d'huissier de justice.

[661] Décret n° 2-12-349 du 20-03-2013 relatif aux marchés publics. B.O. n° 6140-25 du 04-04-2013.
Pro. Ait Sakel Mourad, « La réforme des marches publiques entre son droit substantiel et le cadre procédural de la justice administrative », éd. La REMALD, Novembre-Décembre 2005, n°65.

[662] Cf. Supra.

[663] Cf. article 71 de la constitution.

[664] Cons. Const., 20 juil. 1979, chr. L. Favoreu, pub. RDP, p. 1663.

droit administratif. Si, en France, la codification du droit administratif était considérée comme une nécessité[665], alors au Maroc la codification est une obligation urgente.

[665] C. BAILLON-PASSE, « Le titre préliminaire du Code de justice administrative : retour sur un objet juridique à identifier », op cit., p. 6.

Sect. 2 : L'organisation inachevée des juridictions administratives

216. En raison du contexte historique et culturel de l'administration marocaine, cette dernière était le catalyseur du développement en particulier avec sa décentralisation et sa déconcentration qui ont généralisé et augmenté son activité. L'intervention de l'administration va de pair avec le renforcement du contrôle de son activité[666].

« *L'État de droit est un système d'organisation sociale dans lequel les droits et obligations des gouvernements et des gouvernés sont définis par les règles générales dont le respect est garanti par l'existence de sanctions extérieures à la volonté des uns et des autres*[667]. »

La loi relative à l'action de l'administration dans son étendue et ses limites doit être claire et surtout applicable. La loi garantit la légalité aussi bien pour les administrations que pour les citoyens.

Cette vision du droit, celle qui détermine les droits et les devoirs à la fois des administrés et de l'administration, ne peut se concrétiser qu'à travers le renforcement des juridictions.

À cet égard, la loi 41-90 relative à la création des tribunaux administratifs, compte des innovations certaines. L'unité de juridiction[668] fortement critiquée en raison de la centralisation, de l'éloignement du justiciable, et l'absence de célérité[669] est donc rompue dans une certaine mesure, à travers la création des tribunaux administratifs et par la suite des Cours administratives d'appel.

(§1- La loi instituant les tribunaux administratifs : la naissance d'un ordre administratif)

(§2- Les Cours administratives d'appel : l'institution d'un double degré de juridiction)

[666] M. ROUSSET et J. GARAGNON, « Droit administratif marocain », op cit., p. 638.
[667] M. ROUSSET, « De l'indépendance du pouvoir judiciaire au contrôle juridictionnel de l'administration », RJPIC, 1970, p. 529.
[668] Pro. M. SERHANE, « Le contentieux administratif de pleine juridiction en droit administratif », Thèse en droit public, Bordeaux I, 1969.
[669] Pro. M. SALAHEDDINE, « La pratique du recours pour excès de pouvoir », Mem. Cycle Sup. de l'ENAP, 1977.

§1- La loi instituant les tribunaux administratifs : la naissance d'un ordre administratif

218. Le projet de loi relatif à la création des tribunaux administratifs élaboré par le gouvernement a fait l'objet de plusieurs études et d'amendements avant d'être voté par le parlement[670]. Cette réforme avait pour but la création, l'instauration et l'amélioration des droits et libertés et par voie de conséquence de répandre l'État de droit dans tout le royaume[671].

Cette réforme est une sorte d'initiation à la dualité de juridiction. L'expérience marocaine de la dualité de juridiction ne ressemble pas aux autres expériences en droit comparé, puisqu'il s'agit d'une dualité inachevée. Toutefois, cette loi tend vers l'affirmation de ''l'autonomie'' du droit administratif au Maroc.

Dans l'attente du parachèvement de la dualité de juridiction, il convient de faire le point sur les aspects positifs et négatifs de cette loi.

(A- Les bénéfices de la loi instituant les tribunaux administratifs)

(B- La loi instituant les tribunaux administratifs, une loi controversée)

[670] M. ROUSSET et J. GARAGNON, « Droit administratif marocain », op cit., p. 639.
[671] A. EL BAKRUI, « La réforme de la justice administrative », op cit., p. 73.

A- Les bénéfices de la loi instituant les tribunaux administratifs

220. La promulgation de la loi 41-90 constitue incontestablement un progrès dans le contrôle de l'action administrative. Cette réforme a apporté d'importantes évolutions qui tendent vers le perfectionnement des modes juridictionnelles de règlement des conflits.
Cette loi offre de nouvelles garanties aux justiciables et, à travers son article 8, précise les nouvelles compétences des tribunaux administratifs.

(a- Un contentieux administratif émergeant)
(b- L'article 8 : une portée juridique contestable)

a- Un contentieux administratif émergeant

221. La simple création des tribunaux administratifs[672] est un acquis pour l'évolution des juridictions du royaume dans leur ensemble.
L'institution des juridictions administratives a démocratisé le recours en annulation[673]. Avant leur création, on comptait 40 recours portés devant la Cour de cassation.
Or, depuis l'ouverture du recours en annulation à la Cour de Rabat, une moyenne de 1 500 recours a été intentée jusqu'à la fin de l'année 1990[674].

222. L'article 11 de la loi instituant les tribunaux administratifs[675] donne compétence au tribunal administratif de Rabat pour statuer sur les griefs relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires nommés par dahir ou par décret ainsi que sur les litiges relevant de la compétence des tribunaux administratifs nés à l'extérieur de son ressort.

223. L'article 22[676] reflète un intérêt particulier. La dispense de paiement pour les recours en annulation est désormais un acquis. En effet, l'exigence de payer 300 dirhams n'est pas en soi une somme dissuasive, mais sa dispense a toute de même une valeur incitative.

---

[672] Article Premier de la loi 41-90 : « Il est créé des tribunaux administratifs dont le siège et le ressort sont fixés par décret. »
[673] Cf. infra (l'article 8 de la loi 41-90).
[674] M. N'GASSI SAQOUT, « Le recours pour excès de pouvoir au Maroc : bilan d'une expérience », communication présentée aux journées d'étude sur la justice administrative : bilan et perspectives organisés par l'association marocaine des sciences administratives à Rabat les 4 et 5 Mai 1991, p.167.
[675] Cf. supra. (L'article 11 de la loi 41-90)
[676] Article 22 de la loi 41-90 **:** « La requête en annulation pour excès de pouvoir est dispensée du paiement de la taxe judiciaire. »

Bien que l'office obligatoire d'un avocat soit fort discutable[677], il n'en demeure pas moins que la condition de son agréation auprès de la Cour de cassation n'est plus obligatoire en vertu de l'article 3[678], condition qui l'était avant la création des tribunaux administratifs.

224. L'article 24 est considéré comme avant-gardiste. Les juges administratifs, à titre exceptionnel, sont compétents pour ordonner un « *sursis à l'exécution des décisions administratives contre lesquelles a été introduit un recours en annulation pour excès de pouvoir*[679]. »

225. L'article 50[680] de la loi renforce les compétences des juridictions inférieures concernant le contrôle de la constitutionnalité des lois[681]. Les tribunaux inférieurs, grâce à cette loi, peuvent se prononcer sur la constitutionnalité, par voie d'exception, sur les décrets.

Cette loi, dans son ensemble, a enrichi et réformé plusieurs dispositions qui étaient opaques. Elle prévoit de nouveaux acquis juridictionnels qui étaient jusqu'alors ignorés en droit marocain.

Dans un premier temps, avant la création des Cours administratives d'appel, toutes les décisions rendues en première instance étaient susceptibles d'appel devant la Cour de cassation[682].

226. La loi relative à la création des tribunaux administratifs consacre plusieurs principes comme la collégialité des prétoires administratifs, l'institution du commissaire royal du droit et de la loi[683] en défaveur du ministère public. L'acquis le plus important de cette loi est la spécialisation du contrôle juridictionnel de l'administration régie par l'article phare de la loi, l'article 8.

---

677 Cf. infra.

678 Article 3 : « Le tribunal administratif est saisi par une requête écrite signée par un avocat inscrit au tableau de l'un des barreaux du Maroc. »

679 Cette compétence était régie par l'article 361 du CPC et ne s'appliquait qu'en matière administrative et uniquement à la Cour de cassation.

680 Article 50 : L'alinéa 2 de l'article 25 du Code de procédure civile est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :
" Article 25 (2e al.). - Il est également interdit aux juridictions de se prononcer sur la constitutionnalité d'une loi ".
Cette interdiction ne concerne pas la Cour de cassation, car les dispositions relatives à la Cour ne sont pas réservées au même titre.

681 M'F. SMIRES, « Réflexions à propos du projet de la loi relatif à la création des tribunaux administratifs », op cit., p. 37.

682 Avant la création des TA, seule la chambre administrative de la Cour de cassation était compétente en recours en annulation en premier et dernier ressort. (Cf. supra.)

683 Cf. Supra.

b- <u>L'article 8 : une portée juridique contestable</u>

227. L'interprétation de l'article 8[684] de la loi instituant les tribunaux administratifs ne fait pas l'unanimité. L'étude de la jurisprudence met en évidence deux positions interprétatives.

228. Cet article est relatif à l'essentiel de la compétence matérielle, le juge doit impérativement se prononcer sur sa compétence. C'est une règle de droit public, d'où l'intérêt de la clarté de l'article et de son interprétation.

Cet article est imprécis, surtout si on le compare à son équivalent algérien, par exemple. L'article 1er de la loi 98-02 du 30 mai 1998 dispose que : « *il est institué des tribunaux administratifs, juridictions de droit commun en matière administrative* […]»

La seule interprétation possible est celle relative à ''la matière administrative'', cette dernière est définie selon les critères classiques, organiques et matériels. Par conséquent, un tel article restera toujours plus simple d'application. La compétence en raison de la matière et, de ce fait, la répartition des compétences, poseront moins de problèmes interprétatifs.

L'article 8 limite la compétence des tribunaux administratifs puisqu'il n'a pas une portée générale.

Ainsi, les parties du procès et le juge, au lieu de vérifier les critères organiques et matériels, vérifient si l'affaire portée devant le tribunal inclut l'une des dispositions de l'article.

Son obscurité est de nature à retarder les procédures administratives. Soulever l'exception d'incompétence n'est certes pas toujours une manœuvre dilatoire ; même en la relevant en toute honnêteté, elle entrave la célérité de la procédure.

Dans une affaire portée en appel devant la Cour de cassation, l'appelant a avancé l'argumentaire suivant : « *l'article 8 de la loi n'octroie pas une compétence générale aux*

---

[684] Article 8-1e alinéa : « Les tribunaux administratifs sont compétents, sous réserve des dispositions des articles 9 et 11 de la présente loi, pour juger, en premier ressort, les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des autorités administratives, les litiges relatifs aux contrats administratifs et les actions en réparation des dommages causés par les actes ou les activités des personnes publiques, à l'exclusion toutefois de ceux causés sur la voie publique par un véhicule quelconque appartenant à une personne publique. »
(modifié, Dahir n° 1-99-199 du 25 août 1999) Les tribunaux administratifs sont également compétents pour connaître des litiges nés à l'occasion de l'application de la législation et de la réglementation des pensions et du capital-décès des agents de l'État, des collectivités locales, des établissements publics et du personnel de l'administration de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers, de la législation et de la réglementation en matière électorale et fiscale, du droit de l'expropriation pour cause d'utilité publique, des actions contentieuses relatives aux recouvrements des créances du Trésor, des litiges relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires et agents de l'État, des collectivités locales et des établissements publics, le tout dans les conditions prévues par la présente loi.
Ils sont, en outre, compétents pour l'appréciation de la légalité des actes administratifs dans les conditions prévues par l'article 44 de la présente loi.

tribunaux administratifs pour connaître de tous les contentieux administratifs, mais donne à celle-ci un caractère exceptionnel et limitatif [685]».

Cette interprétation ne correspond pas à l'esprit de loi qui se veut novateur et moderne, veillant au développement de la justice administrative, sa spécialisation et son efficacité.

Face à cette interprétation, la relecture de l'article est impérative afin de traduire concrètement l'État de droit et ainsi offrir au justiciable une meilleure protection aux éventuelles erreurs ou illégalités de l'administration.

En effet, la création des tribunaux administratifs suppose la spécialisation de ce contentieux. Cela voudrait dire que les tribunaux administratifs doivent être en mesure de se prononcer sur tous les litiges administratifs, qu'il s'agisse de litiges relatifs à l'illégalité, aux contentieux contractuels ou encore des préjudices causés par l'ensemble de l'action de l'administration.

Bien que l'article 8 énumère les cas de la compétence matérielle des tribunaux administratifs, il n'en demeure pas moins que certains de ces termes demeurent extensibles. « Décisions des autorités administratives », « actes des personnes publiques » ou encore « les litiges relatifs aux contrats administratifs » peuvent être interprétés largement.

Le tribunal administratif de Meknès, dans l'affaire Zéroual, a interprété l'article 8 généreusement en avançant : « *Au surplus, les tribunaux administratifs ont plénitude de juridiction pour examiner tous les litiges administratifs sauf ceux qui ont été exceptés par un texte spécifique.*[686] »

Il faut revenir aux différentes raisons de la création des tribunaux administratifs, celle de protéger l'administré, de garantir les droits des citoyens et surtout de protéger la légalité. Cela n'est possible qu'avec un juge de droit commun de l'administration, indépendant, impérial et libre[687].

---

[685] Arrêt n° 573 du 5 janvier 1996, Ligue sud de football c/Mouloudia Club de Marrakech, note M. Rousset, éd. La REMALD, n°25, 1988, p 129. Cité par M. ROUSSET, « La plénitude de compétence des tribunaux administratifs […] », éd. La REMALD, Avril-juin 1999, n°27, op cit., p. 22.

[686] TA., Meknès, 02 mai. 1996, pub. la REMALD, n°16, 1996, p. 155.

[687] L'interprétation très ample de l'article 8 est dans un sens à double tranchant. Elle a mené le commissaire du roi et de la loi Hassoun à considérer que le contentieux de la voie de fait est de la compétence du juge administratif en justifiant que les litiges de nature identique devaient être tranchés par le même juge.
J. HASSOUN, « Réflexions à propos de la voie de fait», éd. REMALD, n° 16, 1996, p. 69.
Cf. infra.

B- La loi instituant les tribunaux administratifs, une loi controversée

229. Qu'il s'agisse du système de l'unité ou de la dualité de juridiction, aucun de ces deux systèmes n'est sans faille. Même en France, pays de la dualité de juridiction, on se pose plusieurs questions à ce sujet. « *La dualité de juridiction, un principe fonctionnel* ? »[688], « *Fusionner les juridictions administratives et judiciaires*[689] ? ». Ou encore, « *a-t-on encore besoin du droit administratif* [690] ? ». À cet égard, les réflexions suivantes sur la loi instituant les tribunaux administratifs sont à soulever.

(a- Les débats autour de la loi instituant les tribunaux administratifs)
(b- Les difficultés structurelles relatives à la loi instituant les tribunaux administratifs)

a- Les débats autour de la loi instituant des tribunaux administratifs

230. *« Un droit n'est jamais mieux connu que lorsqu'on l'aperçoit dès son origine* ». Cette affirmation est de l'un des administrativistes les plus célèbres du XIX[e] siècle, Jean-Baptiste Proudhon[691]. Cet énoncé continue de se vérifier chez les administrativistes, puisqu'en 2016 le professeur Delvové continue d'affirmer que la singularité du Conseil d'État et du contentieux administratif tient de son histoire[692].

231. Pour mieux comprendre un droit, il faut toujours revenir à ses origines les plus reculées. Ainsi, si l'on revient à l'amorce de la loi instituant les tribunaux administratifs, on réalise que ce projet, dès ses débuts, ne faisait pas l'unanimité des ministères concernés, à savoir le ministère chargé des affaires de l'Intérieur et le ministère chargé des affaires de la Justice[693]. En outre, aucun de ces ministères n'a communiqué ses travaux préparatifs, ce qui a mené à l'exclusion des universitaires et l'ensemble de la doctrine qui étaient censés commenter et donner leur avis sur l'avancement du projet. La chambre des représentants, à son tour, n'a

[688] J-L. FRANÇOIS, « La dualité de juridiction, un principe fonctionnel ? », *in*- Mélanges en hommage à Roland Drago, L'unité du droit, 1996.
[689] D.TRUCHET, « Fusionner les juridictions administratives et judiciaires ? », *in*- Études offertes à Jean-Marie Auby, Dalloz 1992.
[690] R. HERTZOG, « A-t-on encore besoin du droit administratif ? », *in*- Mélange à l'honneur de Jean Paul Jacqué, Chemins d'Europe, Dalloz, 2010.
[691] P. GONOD et F. MELLERAY, P. YOLKA. (sous la dir.), « Traité de droit administratif », éd. Dalloz, coll. Traité Dalloz, Tome 1, 2011, p. 4.
[692] P. DELVOLVE, « Conseil d'État », op cit., n°247.
[693] M. BENIHI, « Remarques formelles et générales à propos de loi institution les tribunaux administratifs », éd. REMALD, n° 9, [Trad. Ar.], 1995, p. 52.

pas manifesté un grand enthousiasme envers ce projet de loi, expliqué par des études peu profondes malgré la tenue de plusieurs séances de débats[694].

Le temps écoulé entre le vote et l'application de loi est de 32 mois. Les péripéties sont les suivantes : la loi est votée le 11 juillet 1991. Le décret d'application voit le jour le 10 septembre 1993, soit 26 mois plus tard. Il a fallu attendre 2 mois pour sa publication au bulletin officiel le 03 novembre 1993, puis encore 4 mois pour son application effective le 1er mars 1994.

Nous estimons que 32 mois est une durée beaucoup trop longue. Quitte à attendre tout ce temps, il aurait été préférable de l'investir dans l'étude du projet et du dialogue qu'elle aurait pu susciter entre les différents ministères, les magistrats et les universitaires.

Cette attente a laissé place à des rumeurs, selon lesquelles Sa Majesté le Roi feu Hassan II aurait appliqué les articles 66[695] et 67[696] de la Constitution de 1992.

La loi n°12-92 relative à la révision des listes électorales générales et à l'organisation des élections des conseils municipaux urbains et ruraux, qui a été promulguée par le décret n 1-92-90 du 11 juillet 1992[697], fait référence à la loi instituant les tribunaux administratifs avant même son entrée en vigueur[698]. Cela réfute l'hypothèse relative à toute relecture royale de la loi 41-90.

La conjoncture de la création de la loi instituant les tribunaux administratifs et son retard d'application a provoqué beaucoup de spéculations. Avec la réforme constitutionnelle de 1992, on se demandait si l'entrée en vigueur de loi devait s'appliquer en vertu de la Constitution de 1972 ou de la Constitution récemment réformée. Quoi qu'il en soit, il aurait été préférable d'appliquer l'article 26 de la Constitution de 1992, et ce, en promulguant la loi en 30 jours.

---

[694] M. BENIHI, « Remarques formelles et générales à propos de loi institution les tribunaux administratifs », op cit., p. 52.

[695] L'article 66 de la constitution de 1992 : « Le roi peut demander à la Chambre des représentants qu'il soit procédé à une nouvelle lecture de tout projet ou proposition de loi.»

[696] L'article 67 de la constitution de 1992 : « La demande d'une nouvelle lecture est formulée par un message. Cette nouvelle lecture ne peut être refusée. »

[697] Pro.

- M. BENIHI, « Les nouvelles dispositions relatives aux élections communales», éd. REMALD, n° 1, Octobre-décembre [Trad. Ar.], 1992, p. 28.
- A.JABRANE., A. ELBOUKHARI., « Lecture de la nouvelle loi des élections communales », éd. REMALD, n° 2-3 janvier- juin, [Trad. Ar.], 1993, p. 46 et ss.

[698] Ce qui est à soulever dans ce cas, ce n'est pas la relecture royale. Quand bien même la loi aurait été relue par le Roi, cela n'engendre aucune illégalité, bien au contraire, cela n'aurait été qu'application de la Constitution. Ce qui est alarmant et inconstitutionnel, c'est la référence à une loi qui n'est toujours pas entrée en vigueur dans une autre loi promulguée et publiée au BO.

Pro. L. FOUGERE, « La constitution marocaine du 7 décembre 1962 », éd. Annuaire de l'Afrique du Nord, 1962, pp. 162 et s.

L'entrée en vigueur de la loi instituant les tribunaux administratifs mérite toute l'indulgence. La création de sept tribunaux sur l'ensemble du territoire du royaume avec toutes les implications que cette manœuvre revêt, explique ce retard tant critiqué. L'institution de juridictions spécialisées implique le concours d'importantes ressources financières et humaines[699].

b- Les difficultés structurelles relatives à la loi instituant les tribunaux administratifs

232. L'institution des tribunaux administratifs est un acquis majeur pour l'organisation judiciaire du royaume. Leur création a permis de clarifier la vision judiciaire globale du pays. Les tribunaux administratifs affirment la volonté de l'instauration de la dualité de juridiction.
Loin de nous l'idée de méjuger la loi n° 41-90, mais cette dernière relève quelques aspects qui apparaissent comme des manquements, méritant d'être soulevés.

233. La simple lecture de la loi permet le constat suivant : les règles de forme et de fond s'entremêlent dans le même texte. Une telle configuration a pour conséquence une certaine complexité juridique, mais surtout la difficulté de son application[700]. À l'époque de l'entrée en vigueur de la loi, les professionnels du droit, les avocats, et même les juges[701] n'étaient pas particulièrement familiarisés avec ce droit nouveau et spécifique. Une loi claire dissociant les règles procédurales et les règles de fond aurait été nécessaire.

234. Ce qui concourt aussi à la complexité de la loi, ce sont les nombreux renvois, principalement au Code de procédure civile ainsi qu'à d'autres lois. Dans un sens, le renvoi au Code de procédure civile peut être expliqué dans une certaine mesure. Il est question du lien entre les juridictions. Toutefois, le nombre de renvois annulerait cette hypothèse. Par conséquent, la référence aussi importante au Code de procédure civile dénaturalise l'essence même de la dualité de juridiction.
Feu Sa Majesté le Roi Hassan II a posé une question à cet égard. *« […] À qui doit-il recourir ? Il invoquera le Code de procédure civile de 1913 qui s'applique pour ce genre d'affaires*[702]. »

---

699 Cf. Supra.
700 A-L. HADDAD, « La justice administrative à la lumière de la loi instituant les tribunaux administratifs », op cit., p. 226.
701 Cf. Supra.
702 Extrait du discours de feu Sa Majesté le Roi Hassan II lors du discours de l'installation du Conseil Consultatif des droits de l'Homme le 8 mai 1990.

Malgré la requête de certains parlementaires défendant la thèse d'une procédure administrative distincte[703], cette question aurait mérité plus d'intérêt et une réponse en adéquation avec l'esprit de la dualité de juridiction.

L'importance de cette question persiste encore. En effet, engager une réforme portant sur la matérialisation de la dualité de juridiction aura pour conséquence un changement profond. Ce dernier implique forcément d'autres réformes ainsi que l'abrogation de plusieurs lois. Or, la loi instituant la dualité de juridiction au Maroc s'est contentée de renvois[704] au lieu d'une révision législative profonde.

L'article 26 à lui seul fait référence à six textes différents. L'article 41 renvoie à onze lois distinctes, sachant que les lois en question comptent elles aussi des renvois.

L'article 50 de la loi 41-90[705], bien qu'il ne se réfère qu'à une seule loi, revêt un intérêt particulier. Il abroge l'article 25 du Code de procédure civile, tandis qu'il figure dans le chapitre X relatif aux ''dispositions diverses et transitoires''.

Dans ce cas, il aurait été plus judicieux de réformer concomitamment le Code de procédure civile avec la promulgation de la loi 41-90.

235. La loi instituant les tribunaux administratifs ne précise pas le nombre de tribunaux à créer. Ainsi, en vertu de l'article 1[er][706] de la loi, le décret n° 2-92-59[707] chiffre à sept le nombre de tribunaux administratifs à instituer.

Ce n'est pas tant le nombre qui importe, mais la disposition de ces juridictions. En effet, leur agencement ne répond sans doute pas au critère de la distance, il correspond plus à une répartition en raison de l'importance économique des villes, puisque ces dernières sont capitales économiques de leur région.

Cette répartition n'est pas en adéquation avec la philosophie du rapprochement des prétoires aux justiciables. La proximité des juridictions des citoyens est spécifiquement importante pour un droit qui était initialement une exclusivité de la capitale.

Quatre tribunaux sur sept siègent dans l'axe Casablanca-Fès, tout en sachant que 290 km seulement séparent ces deux villes. Paradoxalement, les justiciables de Tétouan doivent parcourir 300 km pour saisir le juge administratif de Rabat. Une illégalité de la part de l'administration à Es-Semara doit être jugée au tribunal administratif d'Agadir, et ce en parcourant 550 km. Et là encore, il ne s'agit pas de ville frontalière.

---

[703] Pro. Résumé du Rapport de la commission chargé des affaires de la justice, de la législation et de la fonction publique à propose de loi 41-90, p. 50.
[704] Cette technique de renvoi multiple est particulièrement fréquente dans les lois de finances.
[705] Cf. Supra.
[706] Op cit.
[707] Décret du 3 nov. 1993 n° 2-92-59.

Rapprocher les juridictions des justiciables ne doit pas être un simple slogan. À cet égard, il serait préférable de croire que le choix de ces sept villes a été bien réfléchi. Ainsi, l'agencement actuel a été élaboré de cette façon pour que les tribunaux administratifs actuels évoluent en Cour administrative d'appel.

§ 2- Les Cours administratives d'appel : l'institution d'un double degré de juridiction

237. En France, les Cours administratives d'appel ont été créées sur le tard. Le Conseil d'État n'était pas particulièrement favorable à leur création[708], il n'a adhéré à la réforme de création de juridictions d'appel que par la contrainte. En effet, le Conseil d'État avait une capacité de jugement de 7 000 affaires par an, contre plus de 20 000 affaires pendantes[709]. La réforme relative à la création des tribunaux administratifs par le décret du 30 septembre 1953 est devenue désuète Ainsi, le Conseil d'État a adhéré à la création des Cours administratives d'appel par le biais de la loi du 31 décembre 1987[710].

L'institution des Cours administratives d'appel, en France, a donné lieu à cette configuration d'apparence pyramidale qui a engendré une sensible transformation du Conseil d'État[711]. Au Maroc, au contraire, la création des Cours administratives d'appel ne complète pas la pyramide de l'ordre juridictionnel, car au sommet, l'unité de juridiction subsiste.

Il convient de s'intéresser à la loi instituant les Cours administratives d'appel et des compétences qui lui sont accordées.

(A- Les avantages et les inconvénients de la loi instituant les Cours administratives d'appel)

(B- L'état des lieux de l'appel en contentieux administratif)

[708] P-O. CAILLE, « Le contentieux administratif, 1.Le juge administratif et les recours », op cit., p.15.
[709] Selon les statistiques de 1986.
[710] Cette loi est rentrée en vigueur le 1e janvier 1989.
[711] G.DARCY, M. PAILLET, « Contentieux administratif », éd. Dalloz, Coll. Armand Colin Compact, 2000, p.31.

A- Les avantages et les inconvénients de la loi instituant les Cours administratives d'appel

239. La création des tribunaux administratifs fut un évènement important et transitoire dans l'histoire du droit procédural du royaume[712].

La création des tribunaux administratifs n'avait pas pour unique but de décongestionner la Cour de cassation, leur création avait plutôt pour but l'orientation vers un système de dualité de juridiction ainsi que la création d'une nouvelle ère de contentieux.

Cela voudrait dire que l'effet attendu des tribunaux administratifs a été concrétisé. Les justiciables se sont donc familiarisés avec le contentieux administratif, c'est un point positif de la dualité de juridiction.

(a- Une cohérence réelle avec la loi instituant les tribunaux administratifs)

(b- Les difficultés propres aux Cours d'appel administratives)

a –Une cohérence réelle avec la loi instituant les tribunaux administratifs

240. La loi n° 80-03 instituant des Cours administratives d'appel compte 21 articles répartis sur 7 chapitres. Cette loi s'inscrit dans la logique du prolongement de la loi instituant les tribunaux administratifs. Elle conserve aussi l'unité de la magistrature. Le même mode de recrutement est maintenu pour les magistrats en Cour d'appel. L'article 1er précise que « Les magistrats des Cours d'appel administratives sont régis par les dispositions du dahir portant loi n° 1-74-467 du 26 chaoual 1394 (11 novembre 1974) formant statut de la magistrature. »

241. L'article 2 de la loi instituant les Cours administratives d'appel prévoit la composition de la Cour. L'article dispose les règles d'une organisation classique d'une juridiction.

242. L'article 3[713] quant à lui, définit le rôle du commissaire royal du droit et de la loi. Cet article est en adéquation avec la conception française du rapporteur public.

Nul besoin de rappeler l'importance du rôle du commissaire royal du droit et de la loi et l'apport de son homologue français dans l'élaboration des principes fondamentaux du droit

[712] Plusieurs manifestations scientifiques ont été organisées à cet effet.
- « La justice administrative, bilan et perspective », organisé à Rabat en 1991
- « Tribunaux administratifs et État de droit », organisé à Marrakech, op cit.

[713] Article 3 : « Les audiences des cours d'appel administratives sont tenues et leurs décisions sont rendues publiquement par trois conseillers, dont un président, assistés d'un greffier.
La présence du commissaire royal de la loi et du droit à l'audience est obligatoire.
Le commissaire royal de la loi et du droit expose à la formation de jugement, et en toute indépendance, ses avis écrits qu'il peut expliciter oralement sur les circonstances de fait comme sur les règles de droit applicables. Ses avis sont développés sur chaque affaire en audience publique.
Les parties peuvent se faire délivrer copie des conclusions du commissaire royal de la loi et du droit.
Le commissaire royal de la loi et du droit ne prend pas part aux délibérations. »

administratif[714]. Ainsi, au stade de l'appel, les avis du commissaire royal du droit et de la loi doivent réellement éclairer la formation de jugement et apporter des réponses juridiques construites et élaborées.

243. En l'absence d'une juridiction administrative suprême, les Cours administratives d'appel restent actuellement les juridictions administratives spécialisées les plus hautes du royaume. Leur efficacité doit être irréprochable, en plus en raison de leur nombre restreint en deux juridictions, permettraient un dialogue plus facile et une unification de jurisprudence plus rapide et efficace.

Toutefois, en l'absence de formation adaptée aux différents magistrats des prétoires administratifs, la performance souhaitée ne restera qu'une aspiration. Cela confirme la nécessité de créer une Cour administrative suprême.

244. En effet, l'article 12 de la loi instituant des Cours administratives d'appel renvoie à l'article 13 de la loi instituant les Tribunaux administratifs[715]. Ces articles portent sur les problèmes liés à la compétence en raison de la matière. L'appel de la décision relative à la compétence est du ressort de la Cour de cassation. En tant que juridiction suprême, cela est compréhensible qu'elle statue en appel sur ce genre de question. Toutefois, c'est une juridiction essentiellement civiliste, sa vision le sera assurément aussi, surtout dans sa mission de ''Tribunal des Conflits''.

À ce stade de l'évolution du contentieux administratif, stade de la semi-dualité, on ne récolte principalement que les difficultés liées au système dualiste de juridiction, au point d'en oublier les aspects positifs.

Les mêmes remarques préalablement formulées sur la loi instituant les Tribunaux administratifs concernent aussi la loi instituant les Cours administratives d'appel. Ainsi, l'article 16[716] de la loi instituant les Cours administratives d'appel reprend l'essentiel des dispositions de l'article 353 du Code de procédure civile sans le citer expressément, et en

[714] Cf. supra.

[715] L'article 13 de la loi instituant les TA : « Lorsque l'exception d'incompétence à raison de la matière est soulevée devant une juridiction ordinaire ou administrative, celle-ci ne peut la joindre au fond et doit statuer sur sa compétence par une décision séparée dont les parties peuvent interjeter appel.
L'appel de la décision relative à la compétence à raison de la matière est portée, quelle que soit la juridiction qui l'a rendue, devant la Cour suprême qui doit statuer dans le délai de 30 jours à compter de la réception du dossier par son greffe. »

[716] Article 16 de la loi instituant les CAA : « Les décisions rendues par les cours d'appel administratives sont susceptibles de pourvoi en cassation devant la Cour suprême, sauf les décisions rendues en matière de contentieux électoral ainsi qu'en matière d'appréciation de la légalité des décisions administratives.
Le délai du pourvoi en cassation est fixé à 30 jours à compter de la date de notification de l'arrêt objet du recours.
Sont applicables en matière de pourvoi en cassation les règles prévues par le code de procédure civile. »

excluant la compétence de la plus haute Cour de la capitale de sa compétence en cassation pour le contentieux électoral et l'exception d'illégalité[717].

Il est vrai qu'au lendemain des élections, le recours électoral[718] prolifère ; ainsi, un grand nombre de recours en cassation serait de nature à encombrer la Cour de Rabat. D'où la nécessité de la création d'une Cour administrative suprême comprenant une chambre électorale.

S'agissant de l'exception d'illégalité, certes ce n'est pas l'élément essentiel du litige. Il se greffe à la procédure en tant que litige secondaire, toutefois, quand il est soulevé, il peut être de nature à influencer la décision du juge.

Ainsi, l'article 16 de la loi instituant les Cours administratives d'appel est en contradiction avec l'esprit de l'article 44 de la loi instituant les Tribunaux administratifs [719].

Dans un sens, la suppression de la cassation en matière d'exception d'illégalité allège la procédure, car dans le cas contraire cela supposerait quatre étapes procédurales.

Il s'agit premièrement de l'ouverture du recours devant une juridiction ordinaire non répressive, ensuite cela sera au tour d'un Tribunal administratif d'apporter une réponse sur la question préjudicielle. Par la suite, le litige est porté devant la Cour administrative d'appel puis devant la Cour de cassation qui ne se prononce pas pour enfin revenir à la juridiction initialement actionnée.

Certes, c'est un chemin long et périlleux. La célérité est une condition essentielle de la qualité de la justice, mais tout de même, l'exception d'illégalité influe sur le fond de l'affaire donc elle influe sur l'issue de la décision.

Ne serait-il pas plus simple d'abroger l'article 44 de la loi instituant les tribunaux administratifs en faveur d'un article qui disposerait d'une plénitude de juridiction attribuée à toutes les juridictions, qu'elles soient répressive ou non[720].

---

[717] Cf. Supra (L'article 8)

[718] Pro. Élection électorale.
A. BAYNA, « Le contrôle de l'activité de l'administration », [S.E], [S.D], [Trad. Ar.], pp. 307-308.

[719] Article 44 de la loi instituant les TA : « Lorsque l'appréciation de la légalité d'un acte administratif conditionne le jugement d'une affaire dont une juridiction ordinaire non répressive est saisie, celle-ci doit, si la contestation est sérieuse, surseoir à statuer et renvoyer la question préjudicielle au tribunal administratif ou à la Cour suprême selon la compétence de l'une ou de l'autre juridiction telle qu'elle est définie aux articles 8 et 9 ci-dessus. La juridiction de renvoi se trouve de ce fait saisie de plein droit de la question préjudicielle.
La juridiction répressive a plénitude de juridiction pour l'appréciation de la légalité de tout acte administratif invoqué devant elle soit comme fondement de la poursuite soit comme moyen de défense. »

[720] Pro. M.A. BENABDALLAH, « Sur l'appréciation de la légalité des actes administratifs par les juridictions ordinaires», La REMALD, n° 7-8, 1994.

b- Les difficultés propres aux Cours d'appel administratives

245. La situation antérieure, celle de l'appel des décisions des juges de première instance administrative devant la Cour de cassation, a été fortement critiquée. La création des Cours administratives a apporté un changement et une évolution certaine au contentieux administratif marocain[721].

Théoriquement, la création d'un second degré de juridiction ne peut être qu'encouragée et félicitée, mais la valeur réelle de toute chose ne se manifeste qu'à travers son efficacité effective.

Le rôle des juridictions est la protection des droits et des libertés des citoyens. Le juge doit veiller au respect du droit et de la légalité. Ce qui est vrai pour le juge de première instance l'est autant pour le juge d'appel[722].

La difficulté de l'appel devant la Cour de cassation est en partie liée à la territorialité. L'appel n'était possible que devant la Cour de la capitale. Même en créant les Cours administratives d'appel, le problème de territorialité n'a pas été résolu.

En effet, l'unique création des Cours d'appel n'élucide pas cette question. Par le biais du dahir n° 1-06-07 du 15 moharrem 1427 (14 février 2006), deux Cours administratives furent créées, naturellement une dans la capitale, et l'autre à Marrakech.

Techniquement, en dehors de l'aspect de l'évolution de la dualité de juridiction et de la spécialisation relative des juges de second degré ; l'appel n'a été nouvellement ouvert qu'à Marrakech, car antérieurement à la création de ces deux Cours, l'appel était possible devant la Cour de cassation de Rabat.

De ce point de vue, avancer que la création des Cours administratives d'appel s'inscrit dans une dynamique de rapprochement des prétoires des justiciables est erroné[723].

La nécessité de la concrétisation de l'État de droit est une notion qui tend vers le "classicisme" à la fois dans la doctrine et dans le discours relatif à l'évolution de droit de manière plus générique au Maroc.

La proximité des prétoires en contentieux administratif présente un réel problème. On constate que les juridictions de première instance sont loin des justiciables et ce critère peut en dissuader plus d'un. Ces propos se vérifient avec plus de force en appel.

---

[721] M. ELARAJE, « Le droit administratif marocain», éd. La REMALD, Coll. sujets d'actualités, n° 66, [Trad. Ar.], [S.D], p. 199.
[722] Pro. M-S BENNANI, « La justice entre le droit et l'État de droit », *in*- La justice entre le droit et l'État de droit, coll. Conférences et journées scientifiques, éd. édition de l'institut supérieur de la magistrature, Rabat, [Trad. Ar.].
[723] A-W. ELKOURAYCHI, « La justice administrative et l'État de droit », éd. La société marocaine de distribution du libre, [Trad. Ar.], [S.D], pp. 208-209.

L'estimation de la durée pour obtenir une décision en appel en contentieux administratif s'élevait à quatre ans, en 2006[724]. Et là encore, ce n'est que la durée de l'appel sans compter la durée de la décision du juge en première instance, ou l'éventuelle durée de cassation. Sans vouloir estimer ou définir le délai raisonnable, on est encore loin du respect du principe de la célérité de la procédure.

Toutefois, la création de nouvelles Cours administratives d'appel n'est pas sans effet. En 2007, 2 884 recours ont été enregistrés à la Cour administrative d'appel de Rabat et 784 recours à celle de Marrakech. Sur le nombre de requêtes enregistrées à Rabat, seules 1 062 affaires ont été jugées la même année. L'observation de ces chiffres montre que la Cour de Rabat accumule au moins deux ans de retard[725].

Devant cette situation, la création de nouvelles Cours d'appel est une nécessité accompagnée de la spécialisation des magistrats, car plus le rang hiérarchique s'élève plus la pertinence des jugements est de rigueur.

[724] M. ROUSSET et M-A. BENABDALLAH, « Actualité du droit administratif 2003-2009 », op cit., p. 147.
[725] M. ROUSSET et M-A. BENABDALLAH, « Actualité du droit administratif 2003-2009 », op cit., pp. 147-148.

B- L'état des lieux de l'appel en contentieux administratif

247. Le recours intenté contre une décision de justice a pour but initial de faire valoir le droit. Les types de recours contre les décisions judiciaires sont énumérés et limités par la loi. En dehors des recours énumérés par la loi, l'action est rejetée[726].

Initialement, les tribunaux administratifs statuaient en tant que juridiction de première instance, avec la possibilité d'appel devant la chambre administrative de la Cour de cassation avant l'institution des Cours administratives d'appel. À l'époque, la cassation n'est pas possible, vu que les jugements en appel étaient prononcés par la plus haute juridiction du royaume. Aujourd'hui, si les décisions de justice administrative sont susceptibles d'appel, d'opposition et de cassation, le reste des recours leur est encore rejeté[727].

248. Le législateur français, en vertu du décret du 7 septembre 1989, prévoit la possibilité d'amende pour les requêtes abusives afin de limiter les recours et d'éviter l'engorgement des juridictions[728].

249. Au Maroc, on aurait vraiment besoin d'un texte similaire. Dans le même ordre d'idée, la chambre administrative de la Cour de cassation considère que « le seul moyen d'écarter les effets des décisions juridiques est d'intenter des recours au nom de la loi, et non en renouvelant la même requête devant une juridiction de première instance[729]. »

Dans une autre décision, la Cour de cassation en assemblée plénière a décidé que les recours n'étaient pas possibles en vertu d'un texte, et que cette règle est d'ordre public[730].

De ce fait, il ne faut pas confondre le droit d'actionner un tribunal et le droit d'un recours contre une décision de justice. Le recours contre une décision administrative permet la vérification de l'acte contesté dans le respect des règles procédurales. Or, l'appel permet de vérifier les conditions de recours de l'acte contesté, de contrôler l'application des règles de fond, de forme, les faits et l'application du droit. Il s'agit de réétudier l'affaire en profondeur.

---

[726] W.FATHI, « Le médiateur en droit judiciaire civil », éd. La maison de la renaissance, [Trad. Ar.], 1993, p. 670.
[727] M. ELSAMHI, « L'application de la procédure civile devant les tribunaux administratifs », éd. La REMALD, n°28, [Trad. Ar.], 1995, p. 23.
[728] Pro.
- L. RICHER, « L'amende pour recours abusif devant le Conseil d'État et les tribunaux administratifs » AJDA, 1983.
- M-HEINIS, « L'amande pour requête abusive devant le juge administratif », Gazette du Palais, 20-30 janvier 1999, p. 2.
- P. FRAISSEX, « Droit au juge et amende pour recours abusif », AJDA, 2000, p. 20.

[729] Cass. ch. adm., 17 mai. 2001, n° 347, pub. La REMALD, [Trad.Ar.], n° 56, p 234.
[730] Cass. ass plé., 02 jan. 2002, n° 12543/2000, pub. Revue de l'avocat, n° 41, [Trad.Ar.], [S.D], p 181.

Le droit au double degré de juridiction permet certes une vérification mais son but ultime est de faire valoir le droit de la défense et permettre principalement à l'appelant de mettre plus en évidence tous les éléments qu'il voit justes et équitables.

L'idée n'est pas de minorer le rôle des juges de première instance, mais toute décision juridictionnelle émane d'un juge et tout juge n'est qu'Homme et tout humain est susceptible de commettre des erreurs. Ainsi, la garantie d'apporter un nouveau regard sur les affaires jugées est une nécessité.

Même en appel, ce sont les règles édictées par le Code de procédure civile qui s'appliquent. De plus, certaines règles s'appliquent à tous les degrés de juridiction[731]. Malgré la différence hiérarchique entre la première juridiction et la juridiction d'appel, la décision contestée dans le second degré de juridiction demeure obligatoirement la même[732].

L'appel suppose le maintien de la même affaire, les mêmes parties, le même objet et la même requête. Il a un effet non suspensif jusqu'au prononcé de la nouvelle décision. Ainsi, une fois cette dernière prise, elle efface et annule l'effet de la première.

L'appel est ouvert dans la majorité des cas pour la partie ayant perdu le procès, ce qui justifie l'intérêt d'agir. Il suppose le respect de certaines règles obligatoires, à savoir le délai de recours, le respect de la compétence de la juridiction ainsi que les règles d'ordre public[733]. Le recours contre une décision de justice ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une disposition légale[734]. En cas de suspicion légitime, la juridiction peut elle-même intenter un recours contre la décision prononcée[735].

(a- Une compatibilité relative avec la procédure civile)

(b- Les effets de l'appel en contentieux administratif)

a- <u>Une compatibilité relative avec la procédure civile</u>

250. On distingue deux voies de recours ordinaires, l'appel et l'opposition[736]. L'appel dans le contentieux administratif marocain est concrétisé avec la création des Cours administratives

[731] Cf. infra.
[732] A.MAHII, « Les règles procédurales contentieuses administratives », éd. Imprimerie de l'éclairage, [Trad. Ar.], 1988, p. 226.
[733] Cass., 25 mai. 1998, n° 962-1-96, non pub.
[734] M. ELKADDOURI, « Le recours en révision des décisions émanant du Conseil suprême », éd. La revue la lettre de la défense, n°3, 2002, [Trad. Ar.], p. 115.
[735] M. EL KASRI et M. ELARAJ., « Les recours électoraux », Décision de la chambre de la Cour Suprême n° 701, 31 juill. 2003, éd. La maison de Cordoba, 1e , [Trad. Ar.], 2007.
[736] L'opposition est une voie de recours ordinaire, mais reste très peu courante dans le contentieux administratif en raison de son caractère écrit.

d'appel. Le double degré de juridiction est désormais institutionnalisé. Ce principe est élevé au rang du principe général de procédure en France en raison de son importance.

Les juges d'appel sont des juges plus expérimentés et de ce fait, ils ont la capacité de corriger d'éventuelles erreurs[737].

Les conditions d'appel sont régies par le chapitre IV de la loi instituant les Cours administratives d'appel. Ce chapitre prévoit des renvois au Code de procédure civile. Les délais de recours sont cependant les mêmes qu'en contentieux civil. L'appelant dispose de 30 jours pour saisir le juge en appel et 15 jours pour un nouveau jugement contre les décisions en référé y compris celles relatives à l'attribution de l'aide judiciaire. Le délai commence à courir à partir de la notification du jugement de première instance. Le premier alinéa de l'article 10 prévoit les conditions de l'appel[738].

Le deuxième alinéa de ce même article[739] présente une contradiction voire une incompréhension. L'appelant est dispensé des taxes judiciaires, or, en première instance, la dispense des taxes judiciaires n'est valable que pour le contentieux de l'annulation. Bien plus encore, cet article est en opposition avec la loi instituant les Cours administratives d'appel. En effet, cette dernière renvoie à l'application du Code de procédure civile. Il se trouve que cet article est en opposition avec l'article 528 du Code de procédure civile qui lui impose des taxes judiciaires sous peine de nullité de l'appel[740].

- Pro. M. ELSAMAHI, « Les voies de recours contre les décisions civiles et administratives », éd. imprimerie du Silo, 1er éd, [Trad. Ar.], 1995, p. 27.

Le recours en opposition n'est ouvert que lorsque l'appel n'est plus possible, en application de l'article 130 du CPCM.

- Pro. M. ELKAZABRI et I. ELALAOUI ELABDELLAOUI, « L'explication de la procédure civile », [S.E], Tome III, [Trad. Ar.], 1975, p. 225.

Les jugements en appel sont susceptibles d'opposition, en vertu de l'article 14 de la loi instituant les CAA.

- M. ELMOUNTISSIR ELDAOUDI, « La justice administrative, technicité et orientation » *in*- Le rapport annuel de la Cour Suprême, [S.E], [Trad. Ar.], 1999-2000, p. 41.

En Égypte, l'opposition n'est ouverte que contre les jugements par défaut.

- M. ABOU-ZAYED FAHDI, « Les voies de recours devant le Conseil d'État », éd. La revue des droits, n° 1, [Trad. Ar.], 1995-1996, p. 194

En France, l'évolution du recours en opposition a progressé en trois étapes.

En 1889, l'opposition était ouverte uniquement contre les jugements par défaut des conseils d'arrondissement. En 1945, le recours en opposition s'est répandu contre tous les jugements par défaut. En 1959, le recours en opposition n'est plus possible pour les recours des juridictions administratives. Ce recours est désormais ouvert uniquement contre les décisions par défaut du Conseil d'État et des Cours d'appel administratives.

- Pro. F. MAJEAN, « La réforme de la procédure contentieuse administrative », éd. revue administrative, 1959, p. 144.
- Cf. L'article R. 831-6 du CJA.

[737] F. CHAUVIN, « La création des cours administratives d'appel », éd. revue administrative, 1987, p. 35.

[738] Le 1e alinéa de l'article 10 de la loi instituant les CAA : « L'appel est présenté au greffe du tribunal administratif qui a rendu le jugement en appel par une requête écrite signée par un avocat, sauf lorsque l'appel est interjeté par l'État et les administrations publiques auquel cas le recours à l'avocat est facultatif. »

[739] Le 2e alinéa de l'article 10 de la loi instituant les CAA : « L'appel est dispensé du paiement de la taxe judiciaire. »

[740] Article 528 du CPC : « Dans tous les cas où l'exercice d'une voie de recours comporte obligation de paiement d'une taxe judiciaire ou le versement d'une consignation, cette formalité doit, à peine de nullité, être accomplie avant l'expiration des délais légaux d'exercice du recours. »

Devant cette situation, le constat est unanime, la co-application de ces différents textes ne revêt pas une clarté certaine. Bien que le paiement de la taxe judiciaire apparaisse comme une simple règle de forme, il peut mener à la nullité du recours et ainsi priver le justiciable de son droit du double degré de juridiction.

Le double degré de juridiction n'est pas uniquement menacé par les dispositions précitées. La loi n° 7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire[741] prévoit certains cas d'in-susceptibilité d'appel[742].

En vertu des articles 13 de la loi instituant les tribunaux administratifs et l'article 12 de la loi instituant les Cours administratives d'appel, « L'appel de la décision relative à la compétence à raison de la matière est portée, quelle que soit la juridiction qui l'a rendue, devant la Cour suprême qui doit statuer dans le délai de 30 jours à compter de la réception du dossier par son greffe[743]. »

251. Les conditions d'appel[744] obéissent aux mêmes règles de procédure administrative c'est-à-dire l'écrit, le respect des délais, la qualité, la capacité et l'intérêt d'agir. En plus de ces conditions, s'ajoute l'office obligatoire d'un avocat qui saisit la Cour par une requête écrite et signée. Cette dernière contient les informations personnelles de l'appelant, les faits, les moyens et éventuels éléments nouveaux, ainsi qu'une copie de la décision contestée sous peine de refus de la demande[745].

La décision de la Cour doit se conformer aux règles de forme et ainsi motiver sa décision[746]. Toutefois, cette dernière n'a d'effet que pour les parties de l'appel et non les parties du procès en première instance[747].

---

[741] Publié au Bulletin officiel n° 3685 du 3 ramadan 1403 (15 juin1983), p. 390.

[742] L'article 32 La loi relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire : « Les décisions judiciaires prévues à l'article 24 ne sont pas susceptibles d'opposition. L'ordonnance autorisant la prise de possession n'est pas susceptible d'appel. Le jugement prononçant le transfert de propriété et fixant l'indemnité est susceptible d'un appel ayant pour seul objet la fixation de l'indemnité. »

[743] Le 2e alinéa de l'article 13 de la instituant les TA.

[744] Les conditions de l'appel sont régies par les articles 141, 142 et 355 du CPC ainsi que les articles de 9 à 15 de la loi instituant les TA.

[745]Cass. ch. adm., 11 juil.1996, n° 95-1-5-236, cité par M. MAHBOUBI, « La lecture du droit de l'urbanisme », éd. La maison de l'édition marocaine, [Trad. Ar.], 2006. p. 292.

[746] Cass. 09 fév. 2005, n° 432, affaire civil, pub. Rapport annuel de la Cour suprême, [Trad. Ar.], 2005, p. 163.

[747] Cass. 28 sep. 2005, n° 928, affaire sociale, n° 446 5-1-2005, pub. Revue du rayonnement, n° 33, [Trad. Ar.], p. 206.

252. L'appel incident est régi par les articles 135[748] du Code de procédure civile. L'appel incident suppose que l'appelant accepte l'issue du jugement en appel[749]. L'intimé, quant à lui, doit accepter le jugement en appel principal pour recourir à l'appel incident[750].

En France, l'appel incident reste limité à certains contentieux, comme le contentieux disciplinaire, ou encore les contraventions de grande voirie[751].

Un autre type d'appel est possible, il s'agit de l'appel provoqué par l'appel principal. Cet appel est possible quand il y a plus de deux parties en première instance. En effet, l'intimé peut lui-même intenter cet appel avec l'obligation de répondre à la condition de l'intérêt à agir. De plus, l'intimé ne doit pas intenter ce recours à des fins dilatoires[752].

Quand une partie ayant perdu le procès intente un appel, et dans la même affaire l'intimé de son côté intente un recours incident. La troisième partie du procès en première instance n'étant pas partie de l'appel principal pour faire valoir ces droits peut choisir l'appel provoqué par l'appel principal[753]. Les mêmes règles procédurales de l'appel incident s'appliquent à l'appel provoqué par l'appel principal[754].

La Cour de cassation considère qu'en vertu de l'article 135 du Code de procédure civile, l'appel provoqué par l'appel principal est ouvert à toutes les parties de 1re instance, même pour la partie intimée si cette dernière considère que le nouveau jugement est susceptible de compromettre ses intérêts[755].

L'appel provoqué par l'appel principal n'est pas dirigé contre l'appelant, mais contre la partie de la 1re instance contrairement à l'appel incident, ce qui confirme l'obligation de l'existence d'au moins trois parties. Toutefois, l'appel provoqué par l'appel principal est possible même après l'écoulement des délais de l'appel initial à condition de maintenir le même objet de la requête initiale[756].

---

[748] L'article 135 du CPC : « L'intimé peut interjeter incidemment appel en tout état de cause, même s'il a notifié le jugement sans réserve. Tout appel provoqué par l'appel principal est de même recevable en tout état de cause ; toutefois, il ne peut, en aucun cas, retarder la solution de l'appel principal. »

[749] Cass. 22 avr. 2003, n°913, pub. Revue marocaine du droit des affaires et des entreprise, 2002, n°3, [Trad. Ar.], p. 144.

[750] Cour de cass. 12 juil. 2006, n°869, pub. éd. Revue marocaine du droit des affaires et des entreprise, 2002, n°5, [Trad. Ar.], p. 133.

[751] C. DEBBASCH et J-C. RICCI, « Le contentieux administratif », éd. Dalloz, 7e éd., 2001, p. 649.

[752] M. ELSAMAHI, « Les voies de recours contre les décisions civiles et administratives », op cit., p. 50.

[753] E. ELFAYCALI, « Le droit processuel privé », Tome II : Les voies de recours, éd. Izice édition, 1e éd., [Trad. Ar.], 1991, p. 81.

[754] A-E. ELTALEB, « L'explication scientifique du droit de la procédure », éd. Imprimerie du savoir, 3e éd., 2003, p. 310.

[755] Cass. 24 avr. 2002, n°242-01, pub. Revue marocaine du droit des affaires et des entreprises, n°3 [Trad. Ar.], p. 87.

[756] Pro. A. DE CHAISEMARTIN, « L'appel provoqué devant le Conseil d'État », Thèse Paris 2, 1987.

Un dernier type d'appel subsiste, il s'agit de l'appel contre les jugements d'avant dire droit. Ce recours peut être soit indépendant soit en même temps que l'appel initial, il est régi par l'article140 du Code de procédure civile[757]. Deux courants doctrinaux interprètent l'application de cet article au contentieux administratif. Le premier courant considère qu'en l'absence de renvoi expresse des lois instituant les tribunaux administratifs et les Cours administratives d'appel à l'article 140 du Code de procédure civile, ce dernier ne s'applique pas devant les juridictions administratives[758]. Le second courant considère que l'article 7 de la loi instituant les tribunaux administratifs dispose que toutes les dispositions du Code de procédure civile sont applicables aux juridictions administratives et que, de ce fait, l'article 140 du Code de procédure civile est applicable au contentieux administratif[759].

La Cour de cassation est plus sensible au second courant doctrinal. Elle aussi considère que l'article 140 au même titre que le reste des dispositions du Code de procédure civile s'applique au contentieux administratif[760]. Malgré la décision claire de la Cour de cassation qui a tranché entre ces deux courants, il n'en demeure pas moins qu'il est important de promulguer des textes spécifiques au contentieux administratif.

b- <u>Les effets de l'appel en contentieux administratif</u>

253. Deux types d'effet résultent du jugement en appel. Le premier est l'effet suspensif. Il est régi par l'article 134 du Code de procédure civile. Ainsi, le jugement attaqué ne peut être exécuté sauf en cas de disposition légale contraire.

Une exception est prévue par l'article 39 de la loi instituant les tribunaux administratifs[761]. Les décisions relatives aux contentieux de l'expropriation n'ont pas d'effet suspensif.

[757] L'article 140 du CPC : « Article 140 : Les jugements avant dire droit ne peuvent être frappés d'appel qu'en même temps que les jugements sur le fond et dans les mêmes délais. La requête d'appel doit viser formellement, non seulement le jugement sur le fond, mais encore les jugements avant dire droit contre lesquels l'appelant entend se pourvoir. »

[758] M. ELSAMAHI, « Les voies de recours contre les décisions civiles et administratives », op cit., p. 108.

[759] A-E LAMRINI, « Leçons en droit judiciaire privé », éd. Librairie Dar Salem, 2004-2005, p. 207.

[760]Cass. 23 mar. 2005, n°16-2-1-2003, pub. Revue du palais, n°21, [Trad. Ar.], p. 179.

[761] Article 39 de la loi instituant les TA « : L'article 33 de la loi n° 7-81 précitée est abrogé et remplacé par les dispositions
suivantes :" Article 33. - L'appel prévu au 3e alinéa de l'article précédent est porté devant la Cour suprême statuant comme juridiction d'appel des décisions des tribunaux administratifs et doit être interjeté, dans les 30 jours suivant celui de la notification, au greffe du tribunal administratif. Il n'est pas suspensif ". »

L'article 147 du Code de procédure civile[762], portant sur les conditions et le régime de l'exécution provisoire, revêt les mêmes remarques que l'article 140[763]. L'article 147 s'applique au contentieux administratif même en l'absence de renvoi expressément.

L'article 361 du Code de procédure civile[764] énumère les cas où l'effet des jugements en appel est non suspensif. Cela voudrait dire que la partie ayant perdu le procès en première instance peut systématiquement demander l'effet suspensif, ce qui de est de nature à alourdir la procédure.

Cette position du législateur marocain est en opposition avec celle du législateur français[765]. La règle est celle de l'effet non suspensif des décisions de première instance en cas d'appel[766]. Le législateur égyptien est du même avis que le législateur français[767].

Le second effet de l'appel est l'effet dévolutif. Il est question de la revérification de toute la demande. Toutefois, cet effet peut ne pas être absolu. Il arrive qu'il produise des effets en fonction de la demande de l'appelant. Sa requête reste intrinsèquement liée à la demande en 1re instance, et ce en application de l'article 143 du Code de procédure civile.

En termes simples, la Cour administrative d'appel ne statue qu'en fonction de la demande qui lui est soumise et non sur l'intégralité du jugement de 1re instance. Cependant, tout appel a pour philosophie l'application d'un jugement plus clément à l'exception bien sûr de l'application des règles relatives à l'ordre public.

À cet égard, la Cour de cassation dans un arrêt a considéré que même si l'appelant ne poursuit pas la procédure, la juridiction est dans l'obligation de statuer quand même[768].

---

[762] L'article 147 du CPC : « L'exécution provisoire nonobstant opposition ou appel, doit être ordonné sans cautionnement s'il y a titre authentique, promesse reconnue ou condamnation précédente dont il n'y a point eu appel.
L'exécution provisoire peut toujours être ordonnée, avec ou sans cautionnement, suivant les circonstances de la cause, lesquelles devront être précisées. […] »

[763] Cf. supra.

[764] L'article 361 du CPC : « Les recours devant la Cour de cassation ne sont suspensifs que dans les cas suivants : 1° En matière d'état ; 2° Quand il y a eu faux incident ; 3° En matière d'immatriculation. En outre, sur demande expresse de la partie requérante, la cour peut, à titre exceptionnel, ordonner qu'il soit sursis à l'exécution, soit des arrêts et jugements rendus en matière administrative, soit des décisions des autorités administratives contre lesquelles a été introduit un recours en annulation. »

[765] B. PACTEAU, « Paradoxes et périls du principe de l'effet non suspensif de l'appel en contentieux administratif » *in*- Mélange offert à René CHAPUS, éd. Montcherestien, 1992, p. 493.

[766] M. ELSAMAHI, « Les voies de recours contre les décisions civiles et administratives », op cit., p. 105.

[767] Pro. A-E. SAÏD RAYANE, « Les effets de recours dans le droit égyptien et français », Thèse en droit public, université Assiut, [Trad. Ar.], 1992.

[768] Cass. 04 Juil. 2000, n° 1220-1-1-3-99, pub. M. MANCHAR BENNIS (sous la direction), Les décisions de la chambre administrative relative au Code de procédure civile, éd. Imprimerie ELAMNIYA, [Trad. Ar.], 2006, p. 321.

Conclusion du chapitre

255. Depuis le début du XX[e] siècle, les sources du droit ont profondément changé. Les raisons seraient les grands changements liés aux différents progrès techniques, industriels et plus particulièrement l'amélioration de la communication. Les nouvelles découvertes géographiques ont permis et ont ouvert la possibilité de se déplacer sur terre ou en mer ou dans les airs. Tous ces changements ont mené au développent du droit et de ses sources[769]. Depuis le siècle dernier, les sources du droit se sont diversifiées. C'est le cas du Maroc aussi, depuis la signature du traité du protectorat en 1912, les textes n'ont cessé d'être promulgués dans le pays.

Concernant le contentieux administratif, à travers son histoire, il a présenté des particularités. Sa configuration historique, d'abord une unité de juridiction et une dualité de droit, ensuite une semi-dualité de juridiction, ne présente pas les conditions propices à un développent sain.

Cependant, après plusieurs années, le contentieux administratif, à l'exception des dahirs instituant les tribunaux administratifs et les Cours administratives d'appel, est régi par des textes épars souvent non adaptés à la nature de la procédure. Le Code de procédure civile s'applique toujours au contentieux administratif.

En raison du manque de textes applicables devant les juridictions administratives, le tribunal administratif de Rabat applique directement les dispositions de la Constitution[770].

L'analyse de l'application des textes relatifs au contentieux administratif conduit à la nécessité de la promulgation de textes spécifiques. Il arrive, dans certains cas, que la doctrine ne soit pas unanime. Il s'agit par exemple de l'application de certains articles du Code de procédure civile sans renvoi express des lois relatives à la création des tribunaux administratifs et Cours administratives d'appel. Bien que la Cour de cassation se soit prononcée sur ces cas, il n'en demeure pas moins que la promulgation de textes clairs de nature à rendre le contentieux administratif plus cohérent est fortement recommandée surtout compte tenu de la nature de la formation des magistrats qui est essentiellement civiliste.

« *Naturellement une modification de loi est toujours possible, et il faut, me semble-t-il, la suggérer* »[771].

---

[769] A. PIZZORISSO, « La question des sources du droit au début du XXIe siècle », *in*- En hommage à Francis Délperée, itinéraires d'un constitutionnaliste, éd. LGDJ, coll. Bruylant 2007, p. 1197.
[770] TA., Rabat, n°25/4/2012, n° 11/13/2012.
[771] M. ROUSSET, « La plénitude de compétence des tribunaux administratifs […] », op cit., p. 23.

Chap. II. L'application du Code de procédure civile, décalage profond avec la nature du contentieux administratif

256. Le champ juridictionnel au Maroc tend vers la dualité de juridiction bien qu'elle ne soit pas encore établie dans son sens classique, à savoir, celui qui est constitué de deux ordres juridictionnels indépendants. Toutefois, le système juridictionnel au Maroc s'apparente plus à la dualité de juridiction qu'à son unité. Là est bien la difficulté, car ce système ''dualiste'' ne répond pas aux mêmes règles que dans les autres pays[772].

L'observation du système juridictionnel au Maroc obéit au constat suivant : la dualité de juridiction se conjugue avec l'unité de la magistrature et l'unité de la procédure[773].

Cette situation puise ses origines dans l'histoire de la modernisation juridique des institutions du royaume. En effet, cette dualité incomplète se justifie par le fait qu'à l'époque coloniale, deux types de tribunaux siégeaient au Maroc. Les premiers étaient des tribunaux modernes qui tranchaient les litiges des colons et des étrangers[774] ; les seconds étaient des tribunaux mekzaniens et religieux compétents dans le contentieux des Marocains[775].

Force est de constater que la modernisation juridictionnelle au Maroc a connu un mauvais démarrage. Même après l'indépendance, et compte tenu de la conjoncture de l'époque, la réponse à ce démarrage a elle aussi, dans une certaine mesure, compliqué le paysage juridictionnel. En ce sens, la loi de l'unification du 26 janvier 1965[776] a participé à l'imbrication des différentes juridictions sans répartition de compétences claires[777]. L'esprit de cette réforme n'obéit pas à la logique de la dualité de juridiction. Cette dernière suppose la distinction entre les différents ordres de juridictions afin de différencier les contentieux et leurs natures.

À cet égard, on distingue les tribunaux commerciaux, les juridictions administratives ou encore les instances sociales[778].

---

[772] A-E. ELBEKRIOUI, « Le précis du droit administratif marocain », [S.E], 1e éd., [Trad. Ar.], 1990, p. 12.
[773] M. ELSAMAHI, « Le sursis à exécution », [S.E], [Trad. Ar.], 1985, p. 93.
[774] M. ELSAMAHI et M. ABDOU, « Le précis de la procédure civile et l'organisation judiciaire », [S.E], [Trad. Ar.], 1994, p. 52.
[775] M. ELSAMAHI, « Le sursis à exécution », op cit., p. 92.
[776] Cf. supra.
[777] M. ELSAMAHI et M. ABDOU, « Le précis de la procédure civile et l'organisation judiciaire », op cit., p. 72.
[778] A. DE LAUDADERE, « Traité élémentaire du droit administratif », Tome I, éd. LGDJ, p. 40.

L'idée portée par la loi de l'unification est celle de la simplification de l'organisation judiciaire. Cette réforme voulait les mêmes tribunaux pour tous les contentieux. Cette expérience a tout de même duré 30 ans, et ce, avant la création des tribunaux administratifs. Historiquement, les ministres chargés des affaires de la Justice ont continué à intégrer les tribunaux administratifs dans la logique de l'unité de juridiction[779], et ce, même lors des discussions relatives à la loi instituant les tribunaux administratifs au parlement. En effet, l'approche que l'on accordait aux tribunaux administratifs était fort ressemblante à celle des tribunaux ordinaires, alors que la loi instituant les tribunaux administratifs a pour essence la rupture avec l'unité de juridiction.

257. Bien que le Maroc ait fait le choix de la dualité de juridiction, ou du moins, les réformes entreprises jusqu'alors tendant vers la dualité de juridiction, il n'en demeure pas moins que l'unité de juridiction est restée indélébile dans la réflexion juridique. Cela s'explique principalement par le maintien de l'application du Code de procédure civile au contentieux administratif, et ce, en vertu de l'application de l'article 7 de la loi instituant les tribunaux administratifs[780]. La lecture de la loi 41-90 permet le constat suivant : les renvois à la procédure civile sont tantôt exprès tantôt généraux ou encore dans certains cas, ils revêtent des exceptions et parfois même des modifications expresses de certaines dispositions.

(Sect. 1 : La procédure civile : la procédure mère)

(Sect. 2 : L'application du Code de procédure civile, entrave à l'épanouissement du contentieux administratif)

[779] Pro. Le ministre chargé de la justice Mohammed ELMACHICHI ELALAMI lors de l'exposition de son programme à l'occasion d'une émission à la chaine nationale 2M Maroc.
[780] Cf. supra.

Sect. 1 : La procédure civile : la procédure mère

258. André Hauriou expliquait que, lors des premiers cours de droit administratif, les enseignants définissaient le droit administratif de droit automne, et qu'il faudrait même oublier les enseignements dispensés des autres disciplines juridiques et principalement le droit privé. Cependant, dès lors que l'on s'intéresse un peu plus à la matière, on se rend compte qu'un « bon nombre de règles administratives, de théorie ou de principe ont été empruntés au droit privé et tout simplement au droit civil781. »

« *La procédure administrative emprunte plus facilement et comme naturellement aux règles de la procédure civile*[782]. » Ces emprunts ne sont pas propres à la procédure uniquement, mais aussi aux autres branches du droit. Pendant longtemps, le rapprochement du droit de la fonction publique avec le droit du travail a été avancé[783].

La difficulté du contentieux administratif est liée à la présence de cet héritage historique, celui de l'emprunt du droit privé. Ceci est en désaccord avec l'objet même de la dualité de juridiction, celui de la soumission d'un litige administratif à un juge spécialisé qui applique un droit propre[784]. Cela crée des difficultés de répartition de compétence. Particulièrement lorsque le même texte de procédure s'applique à la fois devant les juridictions de droit commun et les juridictions spécialisées, à savoir les juridictions administratives.

(§1- L'assimilation de la procédure civile au contentieux administratif)

(§2- La conséquence de cette assimilation sur la répartition des compétences

[781] A. HAURIOU, « L'utilisation en droit administratif des règles et principes du droit privé, (chapitre II) », *in*- Recueil d'Études sur les sources du droit en l'honneur de François Gény, Tome III Les sources des diverses branches du droit, éd. Librairie Edouard Duchemin, 1977, p. 92.

[782] Y.GAUDMEMET, « Remarques sur l'évolution des sources du droit contentieux administratif », *in*-Mélanges à Pierre Drai « Le juge entre deux millénaires », op cit., p. 330.

[783] J. FIALAIRE, « L'apport des contentieux judiciaire et administratif au droit des personnels locaux », *in*- Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douance, La profondeur du droit local, 2006, p. 195.

[784] J-L. FRANCOIS, « La dualité de juridiction, un principe fonctionnel ? », *in*- Mélanges en hommage à Roland Drago, op cit., p. 399.

§1- L'assimilation de la procédure civile au contentieux administratif

259. L'opposition entre le droit privé et le droit administratif revient bien souvent. Le conseiller d'État Le Tourneur commence sa contribution au mélange offert à Léon Julliot De Morandière par : « *Contrairement au droit privé [...] soucieux avant tout de voir assurer la stabilité des relations juridiques, le droit administratif a pour objet essentiel de déterminer les rapports entre, d'une part, des collectivités publiques, qui, agissant dans un but d'intérêt général, sont de ce fait, investies de pouvoirs spéciaux, et, autres part, des particuliers qui, n'étant motivé par des mobiles d'ordre privé, doivent s'incliner devant des impératifs puissants, mais qui, en leur qualité de citoyens, jouissent de droits comportant minimum incompressible*[785]. »

Au-delà de l'opposition entre le droit privé et administratif, cet énoncé relate l'idée selon laquelle les objets de ces deux droits sont différents, malgré les emprunts possibles de l'un à l'autre, et ce dans les deux sens[786].

« *La section du droit privé qui a sans doute le plus à attendre de la fréquentation du droit administratif, c'est sans doute la procédure*[787] », particulièrement celle relative au contentieux de pleine juridiction. Il y a un second contentieux qui n'existe pas en droit privé, et qui est très présent devant les juridictions administratives, il s'agit du contentieux objectif, dit contentieux de l'annulation[788]. À aucun moment, l'application pure et simple du droit privé au droit administratif n'a été évoquée. Ainsi, appliquer le droit privé à ce contentieux ne peut pas se faire sans conséquences.

Cette espèce de corrélation qui revêt à la fois un antagonisme et une association du droit administratif au droit privé est décidément l'histoire d'un couple aux relations bien compliquées.

(A- Les fondements historiques de cette assimilation)

(B- Les renvois : la matérialisation de cette assimilation)

---

[785] M. LE TOURNEUR, « Quelques réflexions sur la codification du droit administratif », *in*- Études juridiques offertes à Léon Julliot De Morandière, éd. Librairie Dalloz, 1964, p. 277.

[786] Pro.

- C. RENARD, « L'aide du droit administratif pour l'élaboration scientifique du droit privé, (Chapitre Premier) », *in*- Recueil d'Études sur les sources du droit en l'honneur de François Gény, Tome III Les sources des diverses branches du droit, éd. Librairie Édouard Duchemin, 1977, pp. 77-91.
- A. HAURIOU, « L'utilisation en droit administratif des règles et principes du droit privé, (chapitre II) », *in*- Recueil d'Études sur les sources du droit en l'honneur de François Gény, Tome III Les sources des diverses branches du droit, éd. Librairie Édouard Duchemin, 1977, pp. 92-99.

[787] C. RENARD, « L'aide du droit administratif pour l'élaboration scientifique du droit privé, (Chapitre Premier) », op cit., p. 82.

[788] Idem, pp. 82-83.

A- Les fondements historiques de cette assimilation

260. « *Le droit administratif, droit dérogatoire au droit commun* ?[789] » est une question posée par le professeur Debbasch en 1992, bien qu'il ne soit pas le premier à l'avoir posée. Cette question demeure ''encore'' d'actualité, puisqu'en 2011, le Professeur Venezia continue à la soulever sous cette formulation : « *Le droit administratif français est-il encore un droit dérogatoire au droit commun ?*[790] »

La question est légitime, car le droit administratif serait un droit composite. Pour une partie de la doctrine, il emprunte au droit privé tandis pour une autre, il y déroge. Toutefois, la question qui demeure est « *dans quelles proportions exactes* ?[791] ».

La réponse à cette question reste tout de même difficile à trancher. Si l'on ne sait pas répondre à cette question, il serait pour le moins judicieux de s'intéresser au pourquoi de la situation.

(a- La procédure civile, une procédure plus ancienne)

(b- La procédure civile dans le contentieux administratif français)

a- La procédure civile, une procédure plus ancienne

261. L'esprit de la dualité de juridiction suppose la coexistence de deux ordres de juridictions régis par deux textes différents, contrairement à l'école de l'unité de juridiction qui suppose l'existence d'un seul et unique ordre de juridiction. L'idée ne se cantonne pas à dresser l'exposé des avantages et inconvénients de ces deux systèmes juridictionnels[792]. Le fait est qu'au Maroc, le choix s'est posé sur la dualité du système juridictionnel.

Toutefois, quel que soit le système, qu'il s'agisse de l'unité ou de la dualité de juridiction, la procédure civile est indéniablement la procédure mère.

La procédure civile est la procédure mère car elle est plus ancienne alors que la procédure administrative est en quelque sorte, de façon imagée, son enfant prodigue.

---

[789] C. DEBBASH, « Le droit administratif, droit dérogatoire au droit commun ? », *in*- Mélanges René , Droit administratif, éd. Montchrestien, 1992, p. 127.
[790] Mélanges Spiliotopoulos, éd. Bruylant, 1998, p. 453, cité par J-C. VENEZIA, « Écrits de circonstance », éd. PU d'Aix-Marseille, 2011, p. 201.
[791] J-C. VENEZIA, « Écrits de circonstance », éd. PU d'Aix-Marseille, 2011, p. 201.
[792] H. PASCAUD, « L'unité de juridiction, sa nécessité, son principe, son organisation », éd. Alphonse Picard, p. 1891.

En effet, les principes de la procédure civile sont enracinés. Ils sont considérés comme des principes généraux de procédure[793]. Cette logique est aussi vraie pour la procédure pénale que pour la procédure administrative. Bien que poncif, il n'est pas complètement inutile de rappeler, dans ce contexte, que les principes généraux de procédure sont obligatoirement applicables. La doctrine et la jurisprudence sont toutes deux du même avis. En une phrase, la procédure civile est le socle de toutes les procédures.

La procédure civile, en raison de sa technicité et de son caractère ''complet'' ; le droit et la jurisprudence, même en droit comparé, acceptent l'emprunt de certains principes de la procédure civile. Même en France, pays de la dualité de juridiction, les commissaires du gouvernement, au stade embryonnaire de la jurisprudence administrative, s'inspiraient fortement des règles du droit privé et de la jurisprudence civile[794].

b- La procédure civile dans le contentieux administratif français

262. « Le Conseil d'État a construit le droit du contentieux administratif, une fois récusé dans son principe la source civiliste, en puisant directement dans les exigences générales de justice, d'équité, d'autonomie et de liberté qui pouvaient s'inspirer également le législateur civiliste[795]. » Bien qu'inspiré du droit privé, il n'en demeure pas moins que le contentieux administratif est très attentif aux particularités de l'Administration.

Malgré l'existence, aujourd'hui en France, de deux Codes distincts, le parallèle est toujours d'actualité entre le contentieux administratif et la procédure civile[796].

Le rapprochement des deux procédures est habituellement relevé, mais des différences substantielles sont à soulever, car bien des erreurs sont commises. La méconnaissance des différences entre les deux procédures est de nature à porter préjudice. En pratique, particulièrement pour le praticien et plus précisément pour les avocats, il serait recommandé de pouvoir oublier les habituels réflexes de la procédure civile et ne pas hésiter à vérifier même les questions les plus élémentaires[797]. Là est la difficulté de la procédure administrative, proche de la procédure civile à croire que c'est la même, mais en réalité elle revêt bien des spécificités. Ce qui vrai pour la procédure administrative française l'est à plus

[793] M. ELSAMAHI et M. ABDOU, « Le précis de la procédure civile et l'organisation judiciaire », op cit., p. 52.
[794] Pro. J. MASSOT, « Les grandes conclusions - Réactions d'un ancien commissaire du gouvernement », op cit., p. 641.
[795] Y.GAUDMEMET, « Remarques sur l'évolution des sources du droit contentieux administratif », op cit., p. 332.
[796] J-C RICCI, « Contentieux administratif », op cit., p. 7.
[797] C. CASTAING, « Les procédures civile et administrative confrontées aux mêmes exigences du management de la justice », éd. AJDA, 2009, n° 913.

forte raison pour la procédure administrative au Maroc, où le Code de procédure civile est le texte applicable.

Malgré l'existence d'un Code de justice administrative, un bon nombre de règles figurent dans d'autres textes. Dans la majorité des cas, ces textes sont soit reproduits soit cités par le Code de justice administrative, et cela en adéquation avec la technique générale de la codification en vigueur[798].

Dans certains cas, il arrive qu'il y ait des intervalles entre le texte d'origine et le texte reproduit dans le Code de justice administrative. Cette discordance est due aux conséquences des modifications et des révisions. Il s'agit le plus souvent de différences liées plus à la forme qu'au fond des articles. Néanmoins, dans les cas de discordances entre les textes d'origine et leur reproduction, l'application revient au texte d'origine[799].

La procédure administrative est, à bien des égards, proche de la procédure civile, que ce soit au niveau normatif ou même au niveau jurisprudentiel. Cependant, le principe fédérateur demeure celui de la non-application du Code de procédure civile aux prétoires administratifs.

Cette règle de base trouve des exceptions. Il s'agit des cas de renvois exprès.

Ces derniers étaient beaucoup plus courants dans l'ancien Code des tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel. Le Code de justice administrative est un Code plus moderne, il ne compte que de rares renvois.

Le premier renvoi est celui relatif aux commissions rogatoires. Le deuxième concerne la fixation des indemnités dues aux témoins en cas d'enquêtes[800].

En effet, le juge ne crée pas le droit en tant que tel, il ne le crée pas « *ex nihilo* ». Cela voudrait dire qu'en cas d'absence de textes applicables, le juge fonde et repose son raisonnement à partir du droit existant[801]. La dualité de juridiction requiert la coexistence de deux ordres de juridictions et deux droits applicables certes, mais en se basant sur ce principe, le juge administratif peut s'approprier certaines dispositions du Code de procédure

[798] R. ROUQUETTE, « Petit traité du procès administratif contentieux administratif juridictions générales et spéciales », op cit., p. 14.
[799] Idem, pp. 14-15.
[800] L'article R. 623-8 du CJA : « Les témoins entendus dans une enquête peuvent demander la liquidation des indemnités qui leur sont dues.
Celles-ci sont fixées selon les dispositions réglementaires en vigueur en matière civile.
La liquidation des indemnités est faite par le président de la juridiction ou, au CE, par le président de la section du contentieux. »
[801] Cf. supra.

civile pour combler les éventuels manquements du Code de justice administrative et du droit administratif[802].

[802] Même si en France, c'est le CJA qui s'applique devant les juridictions administratives, contrairement au Maroc où c'est le CPC et d'autres textes épars qui s'y appliquent, il n'en demeure pas moins qu'en France à côté du CJA d'autres textes s'appliquent aux juridictions administratives générales.
Il s'agit principalement du Livre de procédures fiscales et du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile en plus de lois spéciales.
Ces dernières sont principalement les suivantes :
- La loi n° 80-539 du juillet 1980, relative à l'exécution des décisions de justice par l'administration.
- La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, relative aux relations avec l'administration.
- La loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971, sur la profession d'avocat.
- La loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, relative à l'aide juridictionnelle.

B- Les renvois : la matérialisation de cette assimilation

263. Le juge administratif applique les dispositions civiles soit de façon explicite[803] soit manifeste[804]. La particularité du contentieux administratif marocain est que le principe est celui de l'application du Code de procédure civile. Cette situation ouvre la voie, à travers la loi instituant les tribunaux administratifs, à des renvois tantôt absolus tantôt spécifiques.

(a- La règle générale : le renvoi absolu)
(b- La limite de la règle)

a- La règle générale : le renvoi absolu

264. L'article 7[805] de la loi instituant les tribunaux administratifs dispose du cadre général du renvoi au Code de procédure civile. Cet article suppose l'application du Code de procédure civile au contentieux administratif devant les juridictions administratives. Ce principe de renvoi général au Code de procédure civile devrait avoir pour finalité l'application de l'ensemble de la procédure civile devant les tribunaux administratifs.

Toutefois, une observation persiste concernant l'article 10[806] de la même loi. Le législateur, peut-être par souci de clarté, a préféré préciser que les articles 27 à 30 du Code de procédure civile relatifs à la compétence territoriale sont applicables au contentieux administratif. L'article 10 précise aussi que les précédents articles du Code de procédure civile s'appliquent, sauf disposition contraire ou d'autres textes particuliers.

L'article 10 est à cet égard, un article réplétif, car dans son essence il contient presque les mêmes dispositions que l'article 7. L'article 10 ne prévoit aucune nouvelle règle, ni même de précision supplémentaire comparé à l'article 7, si ce n'est la non-application des dispositions du Code de procédure civile en cas d'autres textes particuliers.

Le constat est le suivant : l'article 7 contient une exception, celle de ''sauf dispositions contraires prévues par la loi'' tandis que l'article 10 contient à la fois l'exception prévue par l'article 7 et l'exception ''d'autres textes particuliers''.

---

[803] Pro. J.BOUCHER et B. BOURGEOIS-MACHUREAU, « Les trois visages de la cause dans les contacts administratifs », chronique générale de la jurisprudence administrative française, p. 577.
[804] CE., 15 fév. 2008, Commune de la Londe-Les-Maures, n°279045.
[805] L'article 7 de la loi instituant des TA : « Les règles du code de procédure civile sont applicables devant les tribunaux administratifs, sauf dispositions contraires prévues par la loi. »
[806] L'article 10 de la loi instituant des TA : « Les règles de compétence territoriale prévues par les articles 27 à 30 du Code de procédure civile sont applicables devant les tribunaux administratifs, sauf dispositions contraires de la présente loi ou d'autres textes particuliers. »

En effet, au sein de la même loi, et en raison de ce renvoi au Code de procédure civile, il y a une discorde entre les textes. Elle concerne à la fois une opposition entre les dispositions de la loi 41-90 et une discorde entre cette même loi et le Code de procédure civile.

Malgré ce que l'on peut reprocher à l'article 10, c'est-à-dire le dissensus qu'il peut avoir avec l'article 7, cette opposition au moins, bien que fort critiquable, ajoute une subtilité.

Quoi qu'il en soit, la procédure civile est la procédure mère. Cela trouve justification dans la mesure où certains articles des lois instituant les tribunaux administratifs et les Cours administratives d'appel, sont ni plus ni moins des répliques quasi identiques des dispositions du Code de procédure civile.

En somme, l'article 7 est un article à portée générale contrairement à l'article 10. En s'appuyant sur cet exemple, une scission est explicite au sein du même texte. Cela influe forcément sur la qualité et la clarté du texte et, par voie de conséquence, sur son application devant les juridictions administratives. Cette situation met en exergue la difformité de la qualité des procédures administratives.

La difficulté est liée au renvoi accompagné tantôt de l'exception de la disposition contraire, tantôt d'autres textes particuliers.

Avant d'étudier les autres types de renvoi, la conclusion est qu'il serait nécessaire de promulguer d'un texte qui ôterait cette obscurité. Certes, il comportera les principes de la procédure civile, en raison de son caractère de procédure mère, mais il offrira une clarté certaine.

b- La limite de la règle

265. Plusieurs articles disposent de renvois directs à la procédure civile. Les articles relatifs aux renvois concernent à la fois la loi instituant les tribunaux administratifs et les Cours administratives d'appel.

L'article 3[807] de la loi instituant les tribunaux administratifs renvoie à l'article 32 du Code de procédure civile. Cet article compte une double réitération, à savoir la précision relative à l'article de la procédure civile applicable en plus de la mention ‘‘sauf dispositions contraires’’. Dans un sens, indiquer l'article peut être compréhensible. Néanmoins, lorsque

[807] Article 3 : « Le tribunal administratif est saisi par une requête écrite signée par un avocat inscrit au tableau de l'un des barreaux du Maroc et contenant, sauf disposition contraire, les indications et énonciation prévues par l'article 32 du Code de procédure civile. »

le législateur précise que tel ou tel article est applicable sauf disposition contraire, comme si les dispositions de l'article 7 ne suffisaient pas.

L'article 4[808] de la loi instituant les tribunaux administratifs, au même titre que l'article 3, dispose de renvois précis aux articles 329 et 333 à 336 du Code de procédure civile.

Cet article ne dispose pas de la mention ''sauf disposition contraire''. Cela supposerait qu'en cas de dispositions contraires, les articles du Code de procédure civile continueraient à s'appliquer. La mention ''sauf disposition contraire'' dont dispose l'article 7 de la loi 41-90, dans ce cas, demeure dénuée de sens. Il est difficile de trancher alors sur l'application de tel ou de tel article.

L'article 6[809] de la loi instituant les tribunaux administratifs, quant à lui, renvoie directement à tout un chapitre du Code de procédure civile. Il en est de même pour l'article 14[810] de la même loi.

Les articles de la loi instituant les tribunaux administratifs, même ceux qui ont été abrogés par la création de la loi instituant les Cours administratives d'appel, comprennent les mêmes remarques[811].

Bien que ces articles aient été abrogés, il n'en demeure pas moins qu'ils revêtent un intérêt. En effet, l'article 47 de la loi 41-90 (abrogé) renvoie à l'article 354. Or, ce dernier compte lui-même une reverse relative à certaines dispositions. Dans ce genre de cas, c'est à se demander si le renvoi prévu concerne l'article avec ou sans l'abrogation sachant que lors de la promulgation de la loi 41-90, ces dispositions n'étaient pas abrogées[812].

Les mêmes remarques relatives à l'article 7 de la loi 41-90 peuvent être faites à l'article 15[813] de la loi instituant les Cours administratives d'appel.

De ce fait, l'article 15, lui aussi, comprend plusieurs répétitions. Si la loi 41-90 s'applique aux Cours administratives d'appel, cela veut dire que l'article 7 de la même loi s'y applique.

---

[808] L'article 4 de loi 41-90 : « Après enregistrement de la requête, le président du tribunal administratif transmet immédiatement le dossier à un juge rapporteur qu'il désigne et au commissaire royal de la loi et du droit visé à l'article 2 ci-dessus. Les articles 329 et 333 à 336 du Code de procédure civile sont applicables aux actes de procédure effectués par le juge rapporteur, les attributions dévolues par lesdits articles à la cour d'appel, à son premier président et au conseiller rapporteur étant exercées respectivement par le tribunal administratif, son président et le juge rapporteur. »

[809] L'article 6 de la loi 41-90 : « En matière de récusation, les attributions dévolues par le chapitre V du titre V du code de procédure civile à la cour d'appel, à son premier président et aux présidents des tribunaux de première instance sont exercées, lorsqu'il s'agit des magistrats des tribunaux administratifs, respectivement par la chambre administrative de la Cour suprême, son président et le président du tribunal administratif. »

[810] L'article 14 de la loi 41-90 : Les dispositions des articles 16 (les 4 premiers alinéas) et 17 du Code de procédure civile sont applicables aux exceptions d'incompétence à raison du lieu, soulevées devant les tribunaux administratifs.

[811] Pro. Les articles 45 à 48 abrogés de la loi instituant les TA.

[812] A.DOUKALI, « La représentation de l'État devant la justice », éd. La REMALD, [Trad. Ar.], 1995, p. 121.

[813] L'article 15 de la loi 80-03 : Les règles du code de procédure civile et de la loi n° 41-90 instituant des tribunaux administratifs sont applicables devant les cours d'appel administratives, sauf dispositions contraires prévues par la loi.

Alors la répartition de l'application du Code de procédure civile avec la mention ''sauf disposition contraire''[814] confirme la tautologie du législateur due certainement au manque de rigueur quant à la rédaction des textes relatifs au contentieux administratif.

Les articles de la même loi sont de ce fait incohérents dans le sens où la règle générale serait respectivement l'article 7 de la loi 41-90 et l'article 15 de la loi 80-03.

La discorde se manifeste à plus fort degrés dans les articles qui comptent un renvoi sans la précision de la mention précitée. Cela pourrait avoir pour sens, a contrario, que les articles qui ne disposent pas de cette mention ne compteraient pas cette exception.

Quel que soit l'interprétation, il faudrait remédier à cette situation, bien que sur le plan pratique, cela n'ait pas présenté jusqu'alors de difficulté particulière.

Trente-deux mois séparent le vote de l'application de la loi 41-90. On peut trouver toutes les justifications possibles concernant les faiblesses de cette loi, sauf le temps[815].

Ce qui est encore plus critiquable, c'est le renvoi à des textes qui ont été modifiés aussitôt que la loi est entrée en vigueur. Par exemple, l'article 26 de la même loi renvoie au dahir du 1er septembre 1959[816], lequel a été modifié par la loi 12-92[817].

La modification de cette loi ne constitue pas une discordance procédurale puisque l'article 26 de la loi instituant les tribunaux administratif[818] et le renvoi qu'il prévoit ne concernent que les appellations. Ainsi, les mots « tribunal de première instance » sont remplacés par « tribunal administratif » et « président du tribunal de première instance » est remplacé par « président du tribunal administratif ».

Dans cet exemple, la modification de la loi n'a pas touché à une règle procédurale. Ce changement n'a pas eu de grandes conséquences sur l'application de la loi instituant les tribunaux administratifs et de la loi modifiée. Toutefois, la difficulté réelle concernera la modification d'une loi ou d'un texte de renvoi y compris le Code de procédure civile.

---

[814] Pro. Les articles de renvois de la loi 80-03 au CPC.
Les articles 4, 9 et 16 de la loi instituant les CAA.

[815] Cf. Supra.

[816] Le dahir n° 1-59-161 du 27 safar 1379 (1er septembre 1959) relatif à l'élection des conseils communaux.

[817] La loi n° 12-92 promulguée par dahir n° 90-92 du 09 Di Elhija 1412 (11 Juillet 1992), publié au BO n°4155, 17 juin 1992.

[818] L'article 26 dispose de la loi instituant les TA : « Les tribunaux administratifs sont compétents pour connaître :
1) Aux lieu et place des tribunaux de première instance, des recours prévus par :
- le dahir n° 1-59-161 du 27 safar 1379 (1er septembre 1959) relatif à l'élection des conseils communaux, et en conséquence les mots " tribunal administratif " et " président du tribunal administratif " se substituent aux mots " tribunal de première instance " et " président du tribunal de première instance " dans les articles 13 (3e alinéa), 17 (alinéa 6), 19 (dernier alinéa), 30 (2e alinéa), 33, 34, 35, 37 et 39 dudit dahir […] »

§2- La conséquence de cette assimilation sur la répartition des compétences

266. Pour qu'un recours puisse être recevable, il doit répondre à certaines règles procédurales. Parmi ces critères de recevabilité, la requête doit être adressée à la juridiction compétente matériellement (la compétence ratione materiae) et territorialement (la compétence ratione loci).

Même si la dualité de juridiction permet, en principe, aux justiciables d'avoir des juges spécialisés, la détermination du juge compétent n'est pas toujours une mince affaire particulièrement quand seul le Code de procédure civile s'applique aux deux ordres de juridiction.

Déterminer le domaine de compétence de tel ou tel juge, c'est fixer la nature des litiges. La précision du domaine de compétence des deux ordres de juridiction est souvent qualifiée d'insaisissable en raison des nombreux critères de définition[819].

(A- La multiplicité des sources : obstacle à la répartition des compétences)

(B- L'impératif de la définition de la compétence des juridictions administratives)

[819] A. DE LAUBADERE, « Réflexions sur la crise du droit administratif français », D. 1952, Chroniques, p. 5.

A- La multiplicité des sources : obstacle à la répartition des compétences

267. La promulgation de la loi instituant les tribunaux administratifs n'a pas eu uniquement pour effet la création des tribunaux administratifs. Bien plus encore, leur création a institué la dualité juridictionnelle. Cette nouvelle organisation juridictionnelle a apporté de nouvelles règles de compétence. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi 41-90, de nouvelles dispositions ont eu des effets à la fois sur les tribunaux de droit commun et sur les tribunaux administratifs.

268. L'article 8[820] et suivants de la loi instituant les tribunaux administratifs disposent du cadre général de la compétence matérielle des tribunaux administratifs. Ces articles nous apprennent que l'incompétence matérielle peut être soulevée à n'importe quel moment du procès. L'incompétence matérielle est un moyen d'ordre public qui peut être soulevé même devant la Cour de cassation, contrairement à la compétence territoriale qui doit être soulevée avant toute discussion sur le fond.

À cet égard, un rappel historique est à mentionner. Initialement, et en vertu du Code de procédure civile de 1913, la compétence matérielle était considérée comme un moyen d'ordre public devant être soulevé avant toute discussion sur le fond. Cette disposition a été modifiée par l'actuel Code de procédure civile qui ne considère pas la compétence matérielle comme moyen d'ordre public, pour enfin revenir vers la règle initiale, et ce en appliquant l'article 12 de la loi instituant les tribunaux administratifs.

(a- Le cadre juridique de la compétence de juridiction)

(b- Le Code de procédure civile : décalage profond avec les textes instituant les juridictions administratives)

a- Le cadre juridique de la compétence de juridiction

269. Les règles liées à la compétence sont réparties entre les dispositions du Code de procédure civile et de la loi instituant les tribunaux administratifs. Ces deux textes ne disposent pas de règles obéissant à la même logique.

[820] Cf. supra.

Avant d'étudier le ''titre II : de la compétence des juridictions'', il est important, dans ce contexte, de rappeler la date de promulgation du Code de procédure civile, celle de 1974[821]. Cette date permet de replacer les choses dans leur contexte et de mieux les comprendre.

Ce titre comprend trois chapitres. Le premier porte sur les dispositions générales, le deuxième sur la compétence en raison de la matière. Le troisième chapitre porte sur la disposition des règles relatives à la compétence territoriale.

Plusieurs règles s'en dégagent. La première est l'obligation, classique, de relever l'exception d'incompétence avant toute défense ou discussion sur le fond[822]. Ensuite, l'incompétence ne peut être soulevée en appel, à l'exception des jugements par défaut.

Ainsi, il va de soi que la partie qui soulève l'incompétence doit suggérer la juridiction compétente. De ce fait, si le tribunal saisi accepte l'incompétence soulevée, le juge renvoie l'affaire devant l'instance compétente.

Toutefois, en cas d'incompétence matérielle, le juge de 1re instance peut statuer sur son incompétence. Dans ce cas, le tribunal saisi doit joindre une décision indépendante relative à son incompétence[823]. La Cour de cassation, dans une jurisprudence, s'est appuyée sur l'application de l'article 12 de la loi instituant les tribunaux administratifs. Le juge qui se déclare incompétent doit obligatoirement joindre une décision de son incompétence. Ainsi, si au cours du procès, la juridiction d'appel est saisie et qu'elle statue sur le fond avant de statuer sur l'incompétence, la décision est susceptible de cassation[824].

[821] Le CPC est un texte approuvé par Dahir n° 1-74-447 du 28 septembre 1974.
Cf. supra.
[822] Pro. L'exception d'incompétence dans le droit français.
N. LESOURD, H. CROZE (actualisé par), « Exceptions de procédure – Exception d'incompétence », éd. LexisNexis, JurisClasseur, 28 mai 2013 (mis à jour le 22 juin 2016).
[823] L'article 17 du CPC : « Article 17 : Le tribunal saisi d'une exception d'incompétence doit statuer sur celle-ci soit par jugement séparé, soit en joignant l'incident au fond. »
[824] Cass., ch. admi., 09 mai. 2000, n° 01-165, pub. Revue de la Cour suprême n°12, [Trad. Ar.], 2004, p. 20.

b- Le Code de procédure civile : décalage profond avec les textes instituant les juridictions administratives

270. L'article 16[825] de la loi instituant les tribunaux administratifs est en désaccord avec les articles 109[826] et 110[827] du Code de procédure civile. L'article 16 dispose de nouvelles règles de connexité.

L'incompétence matérielle soulevée devant un prétoire civil est relative à son incompétence à trancher un litige administratif.

L'incompétence d'une juridiction civile n'est pas soulevée pour que l'affaire soit transférée à une autre juridiction civile. Autrement, devant cette logique, l'article 16 du Code de procédure civile[828] ne serait plus applicable, et pourtant aucune disposition n'abroge cet article.

La Cour de cassation à cet égard, ne répond pas réellement à cette interrogation. Elle considère qu'en vertu de l'article 16 du Code de procédure civile, la juridiction qui se déclare incompétente doit transférer l'affaire à la juridiction compétente et ne donne aucune précision sur les cas de connexité[829].

271. L'article 17 du Code de procédure civile mérite que l'on s'y attarde. Le législateur dresse le cadre général du régime juridique d'incompétence. C'est au juge de confirmer son incompétence à travers une décision. Toutefois, le législateur n'adopte pas une position claire sur la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction.

---

[825] L'article 16 de la loi instituant les TA : « Lorsqu'un tribunal administratif est saisi d'une demande présentant un lien de connexité avec une demande relevant de la compétence de la Cour suprême en premier et dernier ressort ou de la compétence du Tribunal administratif de Rabat en application des articles 9 et 11 ci-dessus, il doit, soit d'office, soit à la demande de l'une des parties, se déclarer incompétent et transmettre l'ensemble du dossier à la Cour suprême ou au Tribunal administratif de Rabat. Ces juridictions sont alors saisies de plein droit des demandes principales et connexes. »

[826] L'article 109 du CPC : « S'il a été formé précédemment en un autre tribunal une demande pour le même objet ou si la contestation est connexe à une cause déjà pendante en un autre tribunal, le renvoi peut être ordonné sur la demande des parties ou de l'une d'elles. »

[827] L'article 110 du CPC : « La jonction à raison de leur connexité, d'instances pendantes devant le même tribunal est prononcée, sur la demande des parties ou de l'une d'elles, conformément aux dispositions de l'article 49.»

[828] L'article 16 du CPC : « Article 16 : Toute exception d'incompétence, en raison de la matière ou du lieu, doit être soulevée par les parties avant toute exception ou moyen de défense au fond.
Elle ne peut être invoquée en cause d'appel que dans le cas d'un jugement rendu par défaut.
Le demandeur à l'exception est tenu de faire connaître, à peine d'irrecevabilité, la juridiction devant laquelle l'affaire doit être portée.
Si l'exception est accueillie, le dossier est transmis à la juridiction compétente et celle-ci se trouve saisie de plein droit et sans frais.
L'incompétence en raison de la matière peut être prononcée d'office par le juge du premier degré. »

[829] Cass., 16 oct. 2005, dossier commercial, n° 1239-3-1-2004, pub. Revue de la Cour de Cassation, n 64-65, p. 303.

La difficulté procédurale est la suivante : les parties du procès ont la possibilité d'intenter un recours contre la décision de l'incompétence[830], cela est sans conteste un droit de la défense des plus fondamental.

Toutefois, le renvoi à la juridiction ''supposée'' compétente avant le prononcé de l'appel de la décision d'incompétence est tout de même surprenant.

Sans prétendre la présomption de la mauvaise foi des justiciables, ce vide juridique reste propice à d'éventuelles manœuvres dilatoires.

272. Se référer au droit comparé sur cette question serait tout à fait approprié. En France[831], avant la saisine de la juridiction ''putativement'' compétente, le premier président de la Cour d'appel statue sur sa compétence[832].

273. Contrairement au Code de procédure civile, la loi instituant les tribunaux administratifs, en vertu de l'article 12[833], précise que l'incompétence de la juridiction est un moyen d'ordre public qui peut être soulevé tout au long du procès. La loi 41-90 régit l'incompétence différemment.

En effet, l'article 13 de la loi instituant les tribunaux administratifs[834] précise que l'appel de la décision relative à la compétence matérielle est porté devant la Cour de cassation, quel que soit le moment du procès. Selon le Code de procédure civile, l'appel de la décision de l'incompétence de la juridiction est dirigé à la Cour d'appel.

Une jurisprudence de la Cour de cassation a tranché les spéculations à ce sujet. Désormais, l'incompétence de juridiction est un moyen d'ordre public, en vertu de l'article 12[835].

La loi 41-90 a mis en place la dualité de juridiction. La création des juridictions administratives n'est ni plus ni moins l'adoption du système dualiste, au Maroc. Bien qu'il ait fallu du temps pour sa mise en place, il n'en demeure pas moins qu'il présente certains manquements.

---

[830] M. ELSAMAHI et M. ABDOU, « Le précis de la procédure civile et l'organisation judiciaire », op cit., p. 87.

[831] Pro.
- P. DELVOLVE, « La Cour d'appel de Paris, juridiction administrative », *in*- Études offertes à Jean-Marie Auby, éd. Dalloz, 1992, pp. 47 et ss.
- A. VAN LANG, D. TRUCHET (préface), « Juge judiciaire et droit administratif », éd. LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public, p. 359.

[832] Pro. M. ELSAMAHI, « Conférence sur les jugements en référé », Le Centre arabe des recherches juridiques et judicaires (organisée par), Conférence du Conseil des ministres arabes (pub.), [Trad. Ar.], 7 janv. 1989, p. 144.

[833] L'article 12 de loi instituant les TA : « Les règles de compétence à raison de la matière sont d'ordre public. L'incompétence à raison de la matière peut être soulevée par les parties à tout stade de la procédure. Elle est relevée d'office par la juridiction saisie. »

[834] L'article 13 de la loi instituant les TA dispose : « Lorsque l'exception d'incompétence à raison de la matière est soulevée devant une juridiction ordinaire ou administrative, celle-ci ne peut la joindre au fond et doit statuer sur sa compétence par une décision séparée dont les parties peuvent interjeter appel.
L'appel de la décision relative à la compétence à raison de la matière est portée, quelle que soit la juridiction qui l'a rendue, devant la Cour suprême qui doit statuer dans le délai de 30 jours à compter de la réception du dossier par son greffe. »

[835] Cass., ch. admi., 03 juil. 1999, n°13-99, pub. Revue de la Cour suprême n°8, [Trad. Ar.], 2000, p. 13.

La création de deux ordres juridictionnels aurait mérité plusieurs révisions législatives, notamment celle du Code de procédure civile. La loi instituant les tribunaux administratifs n'est pas une loi qui s'applique naturellement aux prétoires civils. Les praticiens, qu'il s'agisse de juges ou d'avocats, ne sont pas familiarisés avec le droit administratif, tandis que la loi 41-90 a des conséquences directes sur la répartition des compétences. Cette loi influe sur la compétence matérielle des prétoires civils, moyen d'ordre public.

L'article 13 de la loi instituant les tribunaux administratifs dispose d'une règle qui s'applique à la fois aux juridictions de droit commun et aux juridictions administratives.

Quand c'est la juridiction civile qui soulève l'incompétence en faveur de la compétence du juge administratif, c'est l'article 13 de la loi 41-90 qui s'applique tandis que le texte naturel qui s'applique aux juridictions civiles est le Code de procédure civile.

En réalité, les dispositions de la loi instituant les tribunaux administratifs ont apporté une nouvelle règle qui s'applique à toutes les juridictions. De ce fait, qu'il s'agisse d'une juridiction administrative ou de droit commun, à chaque fois que l'incompétence du juge est soulevée, le juge doit joindre une décision annexe relative à l'incompétence. Il s'agit de l'application de l'article 17 du Code de procédure civile.

Même avec la création des Cours administratives d'appel, ce qui prouve la continuité de la dualité de juridiction, le législateur a continué dans la même logique de la loi et ce, en vertu de l'article 12 de la loi 80-03 qui reprend les dispositions de l'article 13 de la loi instituant les tribunaux administratifs[836].

En résumé, quelle que soit la juridiction qui soulève l'incompétence, l'appel de cette décision est ouverte exclusivement devant la Cour de cassation, qui, inutile de le rappeler, de par son évidence, est une juridiction initialement et principalement civiliste.

Cela revient à dire que l'instance qui statue sur la compétence d'une juridiction est civiliste, ce qui a une conséquence certaine sur la jurisprudence en la matière. Cette situation confirme la nécessité de la création d'une juridiction administrative suprême[837].

Quoi qu'il en soit, en attendant la création d'une juridiction suprême administrative, il serait plus convenable, en tenant compte des moyens actuels, que la Cour de cassation statue en chambre double pour se prononcer sur l'appel relatif à l'incompétence matérielle.

---

[836] L'article 12 de la loi instituant les CAA : « Les dispositions de l'article 13 de la loi n° 41-90 instituant des tribunaux administratifs demeurent en vigueur en ce qui concerne l'appel des décisions relatives à la compétence à raison de la matière. La Cour suprême transmet le dossier après en avoir statué à la juridiction compétente. »

[837] M-A. LATOURNERIE et J. ARRIGHI DE CASANOVA, « Tribunal des conflits », RCA, 2007, n°2. Pro.
- Ph. Waquet, « Regard sur le Tribunal des conflits », éd. Dalloz, 2002, p. 742.
- F. Gazier, « Réflexions sur les symétries et dissymétries du Tribunal des conflits», éd. Dalloz, RFDA, 1990, p. 745.

B- L'impératif de la définition de la compétence des juridictions administratives

274. La répartition des compétences est d'apparence claire. La règle serait simple : le juge administratif tranche les litiges qui mettent en cause les personnes publiques. Le contentieux opposant les personnes privées est confié au juge judiciaire.

Cela voudrait dire que toute action engageant la responsabilité de l'Administration est de la compétence du juge administratif, sauf disposition expresse[838].

« La difficulté de la répartition des compétences entre les juridictions judiciaires et administratives résulte de l'absence d'une clause générale de compétences[839]. En effet, soulever l'incompétence du juge engage une procédure longue qui, dans certains cas, peut être considérée comme une manœuvre dilatoire[840].

L'esprit du droit marocain est dominé par l'unité de juridiction depuis 1913, ce qui rend intrinsèquement difficile la rupture avec cette réflexion juridique si enracinée. Opter pour la dualité de juridiction suppose la coexistence de deux juges, avec des compétences propres, partagées et surtout délimitées.

« *La forme et le fond sont intimement liés*[841] », particulièrement en droit et en contentieux administratifs[842], ce qui implique à plus forte raison de les définir afin de déterminer la compétence du juge administratif.

La répartition des compétences est définie soit, d'une manière générale, en s'appuyant sur des critères théoriques soit sur des critères spéciaux, tel l'établissement des clauses de compétence partageant les deux ordres de juridiction[843].

(a- Le cadre théorique de la répartition des compétences)

(c- Le cadre pratique de la répartition des compétences)

---

838 En France, la compétence des juridictions s'applique en vertu d'un texte spécifique, par exemple la loi 31 décembre 1957.

- TC., 14 déc. 2009, Sté Houlé Restauration, n° 3749.

839 A. MOURJI, « La séparation des contentieux dans la jurisprudence administrative française et marocaine : plaidoyer pour une dualité de juridiction », Série « séminaires et Colloques » Numéro 5, Tribunaux administratif et État de droit, Université Cadi Ayyad, Coll. de la faculté des sciences juridiques économiques et sociales Marrakech, 1996, p. 215.

840 Cf. supra.

841 M. EL YAAGOUBI, « Le rôle régulateur de la chambre administrative », Actes du colloque, en commémoration du 40e anniversaire de la création de la Cour suprême, Jurisprudence de la Cour Suprême et mutations économiques et sociales, Rabat, 17-19 Chaâbane 1418, 18-20 décembre 1997, p. 15.

842 Cf. Position contraire.

P. AMSELEX, « Le service public et la puissance publique », éd. AJDA, 1968, p. 493.

843 A. MOURJI, « La séparation des contentieux dans la jurisprudence administrative française et marocaine : plaidoyer pour une dualité de juridiction », p. 216.

a- Le cadre théorique de la répartition des compétences

275. La détermination du critère du droit administratif est passée, à travers son histoire, par plusieurs définitions. D'abord, le critère de la puissance publique, ensuite le critère du service public qui a cédé sa place au critère matériel relatif à tout acte ou à toute opération matérielle prise avec l'application des règles et des principes du droit public[844].

Ainsi, lors de l'application du droit administratif pour la prise de telle ou telle décision, c'est ce même droit qui s'appliquera à tout éventuel litige. Ce qui est vrai pour l'application du droit public l'est aussi pour le droit commun, à l'exception de disposition légale contraire[845].

Cette évidence n'est pas simple à appliquer, et encore plus pour le justiciable marocain, en l'absence de dispositions claires qui partagent les deux droits.

Ainsi, des organismes publics peuvent être soumis au droit privé[846], comme par exemple des sociétés d'économie mixte ou des établissements à caractère industriel et commercial[847]. Toutefois, il arrive que ces mêmes organismes appliquent le droit public : par exemple, l'exécution d'un service public ou encore des personnes privées chargées d'exercer des prérogatives de puissance publique. À ce moment, c'est le juge administratif qui a la compétence juridictionnelle, en raison du droit appliqué.

En revanche, il est de la compétence du juge judiciaire de trancher les litiges qui opposent une personne privée et publique lorsque le litige concerne l'activité de la personne privée, vu qu'elle est régie par le droit privé[848].

Les actes encadrés par le droit privé relèvent de la compétence du juge judiciaire. C'est le cas de la responsabilité personnelle de l'agent[849], ou encore les actes de commerce qui relèvent du droit privé, telle la conclusion d'un acte en termes de droit privé, comme les contrats d'assurance pour ne citer que cela.

À l'inverse, les actes régis par des dispositions étrangères au droit privé sont de la compétence du juge administratif. On fait référence aux actes exorbitants de droit commun

---

[844] J-M. AUBY et R. DRAGO, « Traité du contentieux administratif », éd. RIDC, Volume 14, 1962, n° 341 et s.

[845] Il s'agit des limites de la compétence du juge administratif en raison d'un texte. Il est question des matières reversées par nature à l'autorité judiciaire, le contentieux des accidents d'automobile et le contentieux fiscal (la loi 11 juillet 1991).
Cf. A. MOURJI, « La séparation des contentieux dans la jurisprudence administrative française et marocaine : plaidoyer pour une dualité de juridiction », op cit., pp. 233-235.

[846] Le droit qui régit les différentes relations juridiques des établissements industriels et commerciaux est le droit privé, le juge qui tranche les éventuels litiges est donc le juge judiciaire.

[847] Pro. H. PAULIAT, « L'évolution des modes de gestion des services publics locaux : un retour à la gestion publique ? », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 44-45, 5 Novembre, 2012.

[848] Dérogent à cette règle, les cas où la personne privée obéit à un statut de droit public. On pense à la relation entre les agents publics et l'administration par exemple.

[849] CE., 22 déc. 1965, affaire Roger Sanguin de Lyvry.

et aux actes soumis au régime statutaire, tels les contrats de la fonction publique, qui, bien que ressemblant au droit du travail, demeurent encadrés par un régime particulier.

Depuis la création des tribunaux administratifs au Maroc, le juge administratif est devenu le juge de droit commun de l'activité administrative. Toutefois, la compétence de ces juridictions ne repose pas sur l'application simple du critère organique.

À cette règle dérogent certains cas. Il s'agit, tenant compte de ce critère et de la compétence du juge administratif, de tout litige concernant l'administration ou toute autorité qui en dépendant.

Ainsi, quand l'administration agit en dehors de l'intérêt général, par exemple la gestion de son patrimoine, à ce moment, c'est le juge judiciaire qui est compétent en cas de contentieux[850]. Il en est de même de la gestion privée des services publics, ou encore des contentieux relatifs aux contrats de transport, et des services publics industriels ou commerciaux.

Le contentieux lié au service public judiciaire[851] n'est pas de la compétence du juge administratif.

276. La définition de la voie de fait n'est pas une notion facile à cerner, surtout compte tenu des dernières variations qu'elle a pu connaître[852]. Toutefois, si l'on se réfère à la définition la plus rudimentaire, la voie de fait serait une atteinte manifeste à l'égard des droits et des libertés fondamentales. Le tribunal des conflits considère qu'il y a voie de fait dès lors qu'il y a une atteinte aux libertés individuelles et à la propriété privée[853].

Le Conseil d'État considère que l'acte n'est plus attaché à l'action administrative en cas d'illégalité manifeste, car le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires n'a plus lieu d'être. De ce fait, c'est le juge judiciaire qui est compétent pour ces litiges[854].

Dans un premier temps, la jurisprudence marocaine a épousé le même raisonnement que la jurisprudence française pendant le protectorat[855] et même après l'indépendance[856]. Cette

---

[850] CA., Rabat, 26 jui. 1962, Codéla, pub. RMD, 1963, p.133.

[851] Pro. M. ROUSSET et M. EL YAAGOUBI, « La réparation du préjudice résultant d'une erreur judiciaire " CCA., 12 février 2013, Agent judiciaire du Royaume c/Chelkha " », éd. La REMALD, Mars-Juin n°109-110, 2013.

[852] Pro. Sur la progression de la définition de la voie de fait.
J. Cornu, « Les métamorphoses de la voie de fait : changements attendus et perspectives », RDP, 2017, n°3.

[853] TC., 17 juin. 2013, Bergoend c./ Société ERDF Annecy Léman.

[854] CE., 15 fév. 1961, Werquin, RDP 1961, p. 321.

[855]
- CA., Rabat, 7 fév. 1947, Dame R., pub. Recueil des arrêts de la Cour d'appel de Rabat RACAR, T. XIII, p.133.
- CA., Rabat, 26 juil. 1947, Lamoureux, pub. RACAR, T. XIV, p. 248.
- CA., Rabat, 25 mar. 1949, Messina, pub. Revue Marocaine de Droit, RMD, 1950, p. 71.
- TPI., Casablanca, 9 déc. 1953, Veuve Guisez, RMD, 1954, p. 83.

[856]
- Cass., ch. admi., 4 déc. 1958, Consorts Félix, R. p. 164.

position, en pratique, était simple en raison de l'unité de juridiction qui facilitait l'application du droit privé. Toutefois, un bond en arrière concernant la voie de fait a été constaté après la création des tribunaux administratifs. En effet, en l'absence d'une clarification de la part du législateur, qui a laissé place à plusieurs hésitations, la voie de fait relève désormais de la compétence du juge administratif, position qui n'a pas l'air de convaincre la doctrine marocaine[857].

b- Le cadre pratique de la répartition des compétences

277. D'une manière synthétique et en tenant compte du cadre théorique prédéfini, le juge administratif est compétent pour trancher les recours pour excès de pouvoir et des recours relatifs aux contrats administratifs.

Les litiges relatifs aux demandes d'indemnités liées à l'activité des personnes de droit public sont de la compétence des prétoires administratifs, à l'exception des accidents automobiles qui relèvent du juge judiciaire en raison d'une disposition légale[858].

Relèvent du contentieux administratif tous les litiges portant sur l'application des textes législatifs et réglementaires concernant les pensions ou des allocations-décès des fonctionnaires, des agents publics, des collectivités locales et des fonctionnaires des administrations du parlement[859].

Le principe est que le contentieux électoral relève de la compétence du juge administratif, en France ce principe connaît des exceptions[860]. Toutefois, le juge administratif est compétent pour connaître des litiges relatifs à l'application des textes législatifs et réglementaires du droit électoral[861].

Les litiges fiscaux trouvent solution auprès du juge administratif. En France, les litiges relevant des catégories des impôts directs, ou encore des taxes, qu'elles soient directes ou assimilées, sont de la compétence du juge administratif. Or, est de la compétence du juge

- Cass., ch. admi., 1 déc.1993, Boulmsamar, Jurisprudence de la Cour suprême n° 47, p. 27, note Kachbour, [Trad. Ar.], n° 48, p. 385.

857 Pro.
M-A. BENABDALLAH, « La voie de fait administrative an droit marocain », éd. REMALD, 1996.
M-A. BENABDALLAH, « L'inapplication des articles 79 et 80 du DOC en matière de voie de fait, Note sous CSA., 19 septembre 1996, Inous. », éd. REMALD, Janvier-mars 1998, n°22.

858 Cf. Supra.

859 A-K. MOUSSAOUI, « Les règles procédurales devant les juridictions administratives », op cit., p. 70.

860 C'est le cas par exemple des opérations préliminaires relevant de la commission administrative chargée de l'établissement et de la révision des listes électorales (Article L. 16 et L. 18 du Code électoral), qui relèvent de la compétence du juge judiciaire.

861 Pro. A. BEAL, « Compétence administrative et judiciaire- Contentieuse de l'état des personnes- Contentieux électoral- Contentieux fiscal. -Autres contentieux », éd. Lexis-Néxis, JurisClasseur Procédure civile, 2016, 27 juin 2017 (mise à jour), n° 22-33.

judiciaire, le contentieux qui se rattache aux droits d'enregistrement, aux droits de timbre, des contributions indirectes, des taxes foncières, etc.[862]

Le contentieux de l'expropriation pour cause d'utilité publique est de la compétence du juge administratif[863].

Les litiges qui s'additionnent à ceux précités, se rattachant à la compétence du juge administratif sont les suivants : le contentieux du recouvrement des créances du Trésor public, le contentieux de la fonction publique, des agents de l'État et des collectivités et des institutions publiques, ainsi que le contentieux de la légalité des actes administratifs[864].

278. Les juridictions administratives de la capitale ont des compétences propres[865]. En ce sens, le tribunal administratif de Rabat jouit de compétences matérielles particulières[866] en plus des compétences matérielles des autres tribunaux administratifs du pays. Les articles 11[867], 42[868] et 43[869] de la loi instituant les tribunaux administratifs disposent des compétences de cette juridiction. De plus, la loi relative aux partis politiques[870] dispose de certaines règles relatives à la compétence matérielle du tribunal administratif de Rabat, notamment dans ses articles 15[871] et 53[872].

---

[862] J-L. BEDIER, « Domaine du contentieux fiscal.- Répartition des compétences », JurisClasseur, Notarial Formulaire, 1 fév. 2012, 30 sep. 2015 (mise à jour), n° 90-230.

[863] Pro. R. HOSTIOU, « Expropriation pour cause d'utilité publique- Contentieux généraux de mise en œuvre », éd. Lexis-Néxis, JurisClasseur, Propriétés publiques, 20 février 2015, 15 juin 2017 (mise à jour).

[864] L'article 44 de la loi instituant les TA : « Lorsque l'appréciation de la légalité d'un acte administratif conditionne le jugement d'une affaire dont une juridiction ordinaire non répressive est saisie, celle-ci doit, si la contestation est sérieuse, surseoir à statuer et renvoyer la question préjudicielle au tribunal administratif ou à la Cour suprême selon la compétence de l'une ou de l'autre juridiction telle qu'elle est définie aux articles 8 et 9 ci-dessus. La juridiction de renvoi se trouve de ce fait saisie de plein droit de la question préjudicielle.
La juridiction répressive a plénitude de juridiction pour l'appréciation de la légalité de tout acte administratif invoqué devant elle soit comme fondement de la poursuite soit comme moyen de défense. »

[865] Cf. Supra. (Les compétences de la Cour de cassation en matière administrative).

[866] Pro. (La compétence de la Cour administrative d'appel de Paris).
- P. GRAVELEAU, « Étendue de la compétence en premier et dernier ressort de la CAA de Paris », Gazette du Palais, 2015.
- A.BEAL, « Cour administrative d'appel - Compétence », JurisClasseur Administratif, 2016.

[867] L'article 11 de la loi instituant les TA : «Sont de la compétence du Tribunal administratif de Rabat, le contentieux relatif à la situation individuelle des personnes nommées par dahir ou par décret et le contentieux relevant de la compétence des tribunaux administratifs, mais nés en dehors du ressort de ces tribunaux. »

[868] L'article 42 de la loi instituant les TA : « Le dernier alinéa de l'article 56 du dahir portant loi n° 1-77-216 du 20 chaoual 1397 (4 octobre 1977) créant un régime collectif d'allocations de retraite est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes : " Article 56 (dernier al.). - Les décisions de la commission d'appel peuvent faire l'objet d'un recours porté devant le Tribunal administratif de Rabat ". »

[869] L'article 43 de la loi instituant les TA : « Le recours contentieux prévu à l'article 57 du dahir portant loi n° 1-77-216 du 20 chaoual 1397 (4 octobre 1977) précités est porté devant le Tribunal administratif de Rabat. »

[870] Dahir n° 1-06-18 du 15 moharrem 1427 portant promulgation de la loi n° 36-04 relative aux partis politiques (B.O. n° 5400 du 2 mars 2006).

[871] L'article 15 de la loi relative aux partis politiques: « Trente jours à compter de la date du dépôt du dossier visé au premier alinéa de l'article 14 ci-dessus, le parti est réputé légalement constitué sauf si le ministre de l'Intérieur demande au tribunal administratif de Rabat, dans ce même délai et dans les conditions fixées à l'article 53 de la présente loi, l'annulation de la constitution du parti.
La saisine du tribunal administratif de Rabat, aux fins d'annulation, est suspensive de toute activité du parti. »

[872] L'article 53 de la loi relative aux partis politiques : « Le tribunal administratif de Rabat est compétent pour connaître des requêtes en déclaration de nullité, prévues aux articles 4 et 15 de la présente loi, ainsi que des requêtes en dissolution en cas de non-conformité à la présente loi, à l'initiative de toute personne intéressée ou du

À travers ces articles, nous constatons que le législateur a cherché à faire du tribunal administratif de Rabat une juridiction spéciale aux compétences singulières[873].

Le président du tribunal administratif a lui aussi des compétences propres, notamment en référé et ce, en vertu de l'article 19[874] de la loi instituant les tribunaux administratifs et des articles allant de 148 à 154 du Code de procédure civile, à côté de ses fonctions administratives[875] et judiciaires[876].

279. Le président du tribunal a la qualité de juge des référés. De ce fait, il prononce des décisions sans statuer sur le fond, à condition que le litige relatif à la décision en référé soit de la compétence de la juridiction saisie. Cette condition s'ajoute à celle de l'urgence et celle de ne pas statuer sur le fond[877].

En vertu des articles 150[878] et 151[879] du Code de procédure civile, le juge peut se prononcer à n'importe quel moment, même le week-end et les jours fériés ou encore en référé heure par heure.

La décision en référé est exécutoire en plein droit, et reste susceptible d'appel dans un délai de 15 jours à compter de la notification[880]. Toutefois, les référés relatifs à l'expropriation pour cause d'utilité publique ne sont pas susceptibles d'appel[881].

---

ministère public. Le tribunal compétent peut ordonner à titre conservatoire, et nonobstant toute voie de recours, la fermeture des locaux et l'interdiction de toute réunion des membres du parti. »

[873] A-EL. RAFII et J. EL BOUCHRA, « Le procès administratif dans la législation marocaine », [S.D], 1e éd., [Trad. Ar.], 1996, pp. 32-34.

[874] L'article 19 de la loi instituant les TA : « Le président du tribunal administratif ou la personne déléguée par lui est compétent, en tant que juge des référés et des ordonnances sur requête, pour connaître des demandes provisoires et conservatoires. »

[875] Les fonctions administratives du président du TA sont les suivantes. D'abord, il dirige le tribunal. Il veille sur la fonction du tribunal et de ce fait sur les magistrats de son tribunal. Il désigne le commissaire du roi de la loi et du droit, après la proposition de l'assemblée. Il reçoit les communications et les plaintes. Il évalue le travail des juges ainsi que leurs comportements.

[876] Les fonctions judiciaires du président du TA sont les suivantes. Il est chargé de présider les instances ou de déléguer cette compétence à un autre magistrat. Il statue sur certaines décisions. Il prononce des ordonnances sur demande par exemple les expertises. Il octroie l'aide judiciaire et bien sûr prend des décisions en référé et statue sur des difficultés temporelles.

[877] Pro. H. WALKIDE, « Les caractéristiques de l'expérience marocaine à la lumière de la création des tribunaux administratifs », op cit., pp. 24-27.

[878] L'article 150 du CPC : « En dehors des jours et heures indiqués pour les référés, la demande peut, s'il y a extrême urgence, être présentée au juge des référés, soit au siège de la juridiction et avant inscription sur le registre tenu au greffe, soit même à son domicile. Le juge fixe immédiatement le jour et l'heure auxquels il sera statué.
Il peut statuer même les dimanches et jours fériés. »

[879] L'article 151 du CPC : « Sauf en cas d'extrême urgence, le juge ordonne la convocation de la partie adverse dans les conditions prévues aux articles 37, 38 et 39.»

[880] L'article 153 du CPC : « Les ordonnances sur référés sont exécutoires par provision. Le juge peut, cependant, en subordonner l'exécution à la production d'un cautionnement. Dans les cas d'absolue nécessité, le juge peut prescrire l'exécution de son ordonnance sur minute. Ces ordonnances ne sont pas susceptibles d'opposition.
Sauf dans les cas où la loi en décide autrement, l'appel doit être formé dans la quinzaine de la notification de l'ordonnance. Il est jugé d'urgence. La notification est effectuée conformément aux dispositions de l'article 54. Toutefois, lorsque les parties sont présentes au moment du prononcé, la notification leur est faite verbalement à ce moment ; leur présence et la constatation de cette notification sont mentionnées dans l'ordonnance. »

[881] L'article 39 de la loi instituant les TA : « L'article 33 de la loi n° 7-81 précitée est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :

Une décision du tribunal administratif de Fès confirme l'intérêt pour le tribunal administratif de prononcer sa décision en appliquant l'article 19 de la loi instituant les tribunaux administratifs. Dans les faits, il s'agit d'une demande portant sur la suspension provisoire de la réclamation fiscale, le temps de statuer sur le fond de l'affaire. La demande temporelle est obligatoire du fait du maintien des intérêts des parties, sans toucher au fond. Il s'agit d'éviter la poursuite des mesures d'exécution qui peuvent porter préjudice aux biens matériels du demandeur.

L'objet du référé est de ne pas statuer au fond afin de ne pas porter atteinte aux biens du demandeur ou encore lui imposer une mesure restrictive de liberté[882].

L'article 6[883] de la loi instituant les Cours administratives d'appel dispose des règles de la compétence en référé du président de la Cour, tout en tenant compte de l'article 149 du Code de procédure civile[884].

"article 33 : L'appel prévu au 3e alinéa de l'article précédent est porté devant la Cour suprême statuant comme juridiction d'appel des décisions des tribunaux administratifs et doit être interjeté, dans les 30 jours suivant celui de la notification, au greffe du tribunal administratif. Il n'est pas suspensif."

- Dahir n° 1-81-254 (11 rejeb 1402) portant promulgation de la loi n° 7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire (B.O. 15 juin 1983).
- L'article 32 de la même loi : Les décisions judiciaires prévues à l'article 24 ne sont pas susceptibles d'opposition.
- L'ordonnance autorisant la prise de possession n'est pas susceptible d'appel.
- Le jugement prononçant le transfert de propriété et fixant l'indemnité est susceptible d'un appel ayant pour seul objet la fixation de l'indemnité. »

[882] TA., Fès, référé, 18 oct. 1994, n° 19-94, Cité A-EL. RAFII et J. EL BOUCHRA, « Le procès administratif dans la législation marocaine », op cit., p. 26.

[883] L'article 6 de la loi instituant les CAA : « Le premier président de la cour d'appel administrative ou le vice-président exerce les compétences de juge des référés lorsque la cour est saisie du litige. »

[884] L'article 149 du CPC : « seul est juge des référés le président de la CA, il ne peut pas déléguer ce pouvoir, contrairement à art 6 de la loi des CAA qui dispose expressément que la qualité de juge des référés revient au président de la Cour ou un autre magistrat dont la pouvoir fut délégué.»

Sect. 2 : L'application du Code de procédure civile, entrave à l'épanouissement du contentieux administratif

280. Le Code de procédure civile est une loi promulguée en 1974. Cela fait plus de cinq décennies. Même le texte le plus efficace mériterait une relecture, une adaptation plus moderne. La procédure civile la plus fonctionnelle doit suivre le cours des progressions ne serait-ce que le développement des nouvelles technologies.

Avant de confirmer la nécessité de réformer le Code de procédure civile et de l'adapter à la dualité de juridiction, il est fondamental d'examiner l'application de ce Code, de l'introduction de l'instance à l'exécution du jugement.

Bien que le Code de procédure civile dispose de règles qui régissent les conflits où l'État est partie[885], il reste difficile de l'appliquer d'abord en raison de sa nature, à laquelle s'ajoute l'unité de la magistrature[886].

(§1- La procédure civile et le contentieux administratif : une union peu équilibrée)

(§2- La procédure civile et le contentieux administratif : une union désavantageuse pour l'Administration)

[885] En vertu des articles 9, 34, 354, 362, 514 et 515 du CPC, ce dernier définit la procédure administrative. Ces articles définissent le contentieux administratif en se basant sur le critère organique. Ainsi, est qualifié d'administratif, tout contentieux incluant une personne publique. Or le critère le plus courant reste le critère fonctionnel, de ce fait la répartition des compétences entre les deux ordres de juridictions se fonde sur l'action de l'Administration puisque c'est elle qui est l'objet du litige.

[886] Cf. Supra.

§1- La procédure civile et le contentieux administratif : une union peu équilibrée

281. L'ensemble des règles procédurales administratives combinées au Code de procédure civile présentent deux types de liens. Dans le premier cas, les deux catégories de règles sont en adéquation. Dans le second cas, les dispositions des différents textes sont contradictoires. Ainsi, c'est en principe la règle spéciale qui s'applique.

Or, la difficulté est relative à la nature du Code de procédure civile, car lui-même est un texte spécial promulgué au temps de l'unité de la juridiction.

De plus, une simple lecture de quelques jurisprudences relatives à l'application du Code de procédure civile n'évoque pas une clarté d'application de l'ensemble de ces règles. Plusieurs discordances sont soulevées. Cela est naturellement expliqué par le caractère dispersé de ces textes.

Ainsi, leurs applications compliquent ce contentieux qui, par nature, est déséquilibré. Cela est d'autant plus vrai quant à la qualité à agir de l'administration. De plus, certaines dispositions de la procédure civile, lorsqu'elles sont appliquées au contentieux administratif, créent un déséquilibre en faveur de l'Administration, telles les mesures préalables ou encore la dispense d'un avocat à l'Administration.

(A- L'insaisissable qualité à agir de l'Administration)

(B- Le Code de procédure civile avantage l'Administration)

A- L'insaisissable qualité à agir de l'Administration

282. La qualité à agir est « *le mandat direct d'ester en justice*[887] ». Pour que le recours puisse être recevable, la qualité à agir est une condition fondamentale. C'est un moyen d'ordre public.

L'intérêt à agir, bien que proche de la qualité à agir[888], n'a pas la même définition. L'avantage que l'on peut avoir suite à un procès n'est pas forcement lié à la qualité des parties[889].

Puisque l'Administration est partie du procès, sa qualité à agir revêt forcément des particularités[890].

(a- La qualité à agir aux bords normatifs indéfinis)

(b- La pluralité textuelle : les difficultés pratiques)

a- La qualité à agir aux bords normatifs indéfinis

283. La notion de l'Administration et de l'État sont des notions abstraites. Se défendre ne peut se faire par une « *société politique résultant de la fiction* [891]». Le juge ne peut pas prendre une décision à l'avantage ou contre une fiction. Bien que, par exemple, le recours de l'annulation se fasse contre un acte administratif, ce dernier ne peut pas physiquement répondre à des requêtes ou respecter les délais du recours. De ce fait, l'État, devant les prétoires, doit être représenté par des personnes.

284. En raison des textes épars qui régissent la qualité à agir de l'Administration, nous allons étudier ce point en fonction de l'objet du litige.

285. Lorsqu'il s'agit d'un litige relatif au domaine forestier, c'est le président de la Direction du domaine forestier ou de ses représentants, ou encore le ministre chargé des Affaires de

---

[887] M. ELSAMAHI et M. ABDOU, « Le précis de la procédure civile et l'organisation judiciaire », op cit., p. 117.

[888] Pro.
- J. VINCENT et S. GUINCHARD, « Procédure civile », éd. Dalloz, 25e éd., 1999, p. 146.
- W. RAGHEB FAHDI, « Les principes de la justice civile », éd. La maison de la renaissance arabe, Le Caire, 3 éd., 2001, [Trad. Ar.], p. 144.
- A.JABRANE, « La condition de l'intérêt à agir dans le contentieux de l'annulation dans le droit français et marocain et égyptien », éd. Revue des affaires administratives, [S.D], n° 6, [Trad. Ar.], p. 96.

[889] H. SOLUS et R. PERROT, « Droit judiciaire privé », éd. Siery, 1991, pp. 244 et suiv.

[890] Pro.
- J-L MAILLOT, « La qualité pour agir du représentant d'une personne morale devant le juge administratif », petites affiches, 1998, n° 149, p. 8.
- A.ELDOUKALI, « La représentation de l'État devant la justice », éd. publications du ministère des affaires administratives, [Trad. Ar.], 1997, p. 9.

[891] http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/

l'agriculture, ou enfin des officiers des directions des eaux et des domaines forestiers qui représentent l'État[892].

Une remarque est à mettre en évidence : en effet, depuis l'unification des juridictions en 1965, ces éventuelles parties du procès n'existent plus, malgré le maintien de l'application de ces dahirs.

286. Quand le litige concerne un bien public, c'est le ministre chargé des travaux publics qui a la qualité de représenter l'État[893].

Le directeur des biens mekezaniens ou de ses représentants ont la qualité à agir lorsque l'objet du litige porte sur des biens privés de l'État. Deux types de contentieux en découlent, le contentieux de l'exploitation et le contentieux indemnitaire[894].

Le ministre chargé des Affaires des Habous (patrimoine religieux) et des Affaires religieuses représente l'État dans les litiges relatifs au patrimoine religieux et au patrimoine familial religieux[895].

Le contentieux des dus des personnes publiques, en dehors des impôts et des propriétés mekezaniennes, est représenté par l'agent judiciaire du royaume. Sa qualité à agir est une condition du procès sous peine de nullité, l'agent judiciaire du royaume est une partie principale du litige[896].

287. Les litiges concernant les accidents de la route sont représentés devant les juridictions administratives par le directeur du bureau du transport[897].

892

- Bulletin officiel n° 148 du 23/08/1915 (23 août 1915) Dahir du 06/08/1915 (6 août 1915) sur l'exercice des actions en justice touchant le patrimoine immobilier de l'État.
- Dahir du 20 hija 1335 (10 octobre 1917) sur la conservation et l'exploitation des forêts (B.O. 29 octobre 1917) (Modifié comme suit, D. 17 avril 1959 - 8 chaoual 1378.) Du Régime et du Domaine forestiers.

893 Bulletin officiel n° 148 du 23/08/1915 (23 août 1915) Dahir du 06/08/1915 (6 août 1915) sur l'exercice des actions en justice touchant le patrimoine immobilier de l'État.

894

- Dahir du 6 août 1915 sur l'exercice des actions en justice touchant le patrimoine immobilier de l'Etat (op cit.).
- Dahir du 10 octobre 1917 sur la conservation et l'exploitation des forêts (op cit.).

895

- Dahir chérifien du 8 chaaban 1331 (13 juillet 1913) fixant les attributions de la Direction des Habous.
- Dahir du 29 rebia I 1336 (13 janvier 1918) réglementant le contrôle du Vizirat des Habous sur les habous de famille

896

- Le Dahir les fonctions de l'Agent Judiciaire du Royaume du 02 mars 1953 (Bulletin officiel n°2109 en date du 23 mars 1953).
- L'article 514 du CPC : « Chaque fois que l'action engagée devant les tribunaux a pour objet de faire déclarer débiteur l'État, une administration publique, un office ou un établissement public de l'État, dans une matière étrangère à l'impôt et aux domaines, l'agent judiciaire du Trésor doit être appelé en cause à peine d'irrecevabilité de la requête. »

897 Dahir n° 1-63-260 du 24 joumada II 1383 (12 novembre 1963) relatifs aux transports par véhicules automobiles sur route.

288. Les litiges ayant pour objet les impôts et les recettes de l'État sont régis par les mêmes textes. En cas de litiges, c'est le ministre chargé des Affaires économiques et financières qui représente l'État, même s'il s'agit de deux types d'actions[898].

289. L'article 515 du Code de procédure civile[899] dispose du cadre général de la qualité à agir de l'État. Ainsi est concerné par cet article, le Premier ministre ou le ministre concerné par le litige.

b- La pluralité textuelle : les difficultés pratiques

290. Le constat est simple, plusieurs textes régissent la qualité à agir de l'Administration. Le législateur ne montre pas un grand intérêt à cette question. Cette situation donne lieu à de grandes incompréhensions. En raison de l'absence de règles claires et de textes codifiés et rassemblés, le contentieux administratif provoque une réticence. Cela pourrait expliquer son impopularité.

Dans le contentieux administratif, il est courant de soumettre à la juridiction une requête introductive puis une requête corrective des noms représentant la partie administrative. Cette situation peut être expliquée par le fait que, souvent, l'Administration qui a pris tel ou tel acte n'est pas la partie qui représente l'Administration lors du procès.

Une jurisprudence du tribunal administratif d'Agadir a tenté de mettre fin à la pratique selon laquelle les avocats intentent le recours contre plusieurs Administrations, à défaut de connaître la partie ayant qualité à agir. Le tribunal administratif d'Agadir a appliqué l'adage populaire, « qui sème dru, récolte menu ; qui sème menu, récolte dru. » Ainsi, le tribunal

898

- Décret n° 2-03-04 du 1er rabii II 1424 (2 juin 2003) modifiant et complétant le décret n° 2-78-539 du 21 hija 1398 (22 novembre 1978) relatif aux attributions et à l'organisation du ministère des finances.
- Décret n° 2-58-1151 du 12 joumada II 1378 (24 décembre 1958)

899 L'article 515: (complété par la Loi n° 48-01 promulguée par le dahir n° 1-02-12 du 29 janvier 2002 - 15 kaada 1422 (B.O du du 21 février 2002) Sont assignés:
1° L'État, en la personne du Premier ministre à charge par lui de se faire représenter par le ministre compétent s'il y a lieu;
2° Le Trésor, en la personne du trésorier général;
3° Les collectivités locales en la personne du gouverneur en ce qui concerne les préfectures et provinces et en la personne du président du conseil communal en ce qui concerne les communes;
4° Les établissements publics en la personne de leur représentant légal.
5° La direction des impôts, en la personne du directeur des impôts pour le contentieux en matière fiscale relevant de sa compétence.

avance que le demandeur doit préciser la partie défenderesse, et ce, en appliquant l'article 103 du Code de procédure civile[900], sous peine de nullité[901].

La complexité liée à la précision de la partie administrative ne se cantonne pas uniquement à l'introduction de l'instance ou même au prononcé de la décision. La qualité des parties est fondamentale, tout le long du procès, en commençant par la notification jusqu'à l'exécution. D'autant plus que l'article 515 du Code de procédure civile précise les personnes publiques qui peuvent être assignées.

La précision de la qualité à agir de l'Administration est obligatoire dans les cas où cette dernière est demanderesse ou défenderesse. C'est une application simple du principe du parallélisme des formes et des compétences.

La question est toujours dans l'attente d'une réponse du législateur, en cas de concours de lois, notamment entre le Code de procédure civile et la loi instituant les tribunaux administratifs. Bien qu'une telle réponse revienne au législateur, nous pensons tout de même que l'esprit de l'article 5 du Code de procédure civile[902] doit prévaloir dans tous les procès, en plus d'être combiné au défaut d'application de la loi rétroactivement[903].

La complexité liée à la semi-dualité de juridiction est l'absence d'une juridiction suprême qui serait de nature à unifier la jurisprudence. En ce sens et pour illustrer cette situation, le tribunal administratif de Casablanca est en opposition avec la jurisprudence précédente. Le tribunal a refusé la requête car le demandeur a appliqué le dahir du 6 août 1915[904] en défaveur de l'article 515[905]. Ce qui est bien plus alarmant encore, c'est que le tribunal administratif n'a pas demandé aux parties de corriger ces erreurs. Il a directement refusé la requête tandis qu'une décision de la Cour de cassation préconise la correction des erreurs liées à l'introduction d'instance[906].

---

[900] L'article 103 du CPC : « Lorsque l'une des parties demande à mettre un tiers en cause à titre de garant ou pour tout autre motif, la partie appelée en cause est convoquée dans les conditions fixées par les articles 37, 38 et 39. Il lui est accordé un délai suffisant, compte tenu des circonstances de l'affaire, du lieu de son domicile ou de sa résidence, pour comparaître à l'audience. Cette mise en cause pourra être faite jusqu'à la mise en délibéré de l'affaire. Toutefois, si au moment où elle intervient, la demande originaire est en état de recevoir jugement, le demandeur peut obtenir Ce jugement conformément aux dispositions de l'article 106. »

[901] TA., Agadir, 11 mar. 1999, n° 99/47 pub. REMALD, n°32, [Trad. Ar.].

[902] L'article 5 du CPC : « Tout plaideur est tenu d'exercer ses droits selon les règles de la bonne foi. »

[903] Une jurisprudence de la Cour de cassation en 1959, dans l'affaire Clandini, considère que l'État doit être représenté soit par le Premier ministre ou ses représentants. En effet, l'application de cette jurisprudence aurait un effet rétroactif depuis la modification du CPC en 1974 et notamment en vertu de l'application des articles 34 et 354 du CPC.

[904] Dahir du 6 août 1915 sur l'exercice des actions en justice touchant le patrimoine immobilier de l'Etat (op cit.,).

[905] TA., Casablanca, 24 janv. 1996, Sct d'exploitation des côtes marocaines, pub. REMALD, [Trad. Ar.], n° 19, p. 165.

[906] Cass., 26 fév. 1986, n° 528, pub. Revue des tribunaux marocains, [Trad. Ar.], 1986, n° 46, p. 69.

Cette pluralité textuelle relative à la qualité à agir compromet la justice. Cette situation ne touche pas uniquement ‘‘la partie administrée’’ mais aussi la toute-puissante Administration qui peut elle aussi subir cette difficulté à faire valoir ces droits.

En ce sens, la Cour de cassation a refusé une requête relative à la propriété privée de l’Administration, en avançant que le Premier ministre n’a pas qualité à agir et c’est à l’Administration propriétaire que revient ce droit. Dans cette affaire, l’Administration a eu gain de cause en première instance, décision qui fut confirmée en appel pour enfin être cassée à la Cour de la capitale[907].

Dans une autre affaire portée devant la Cour de cassation, où l'agent judiciaire du royaume a représenté l’Administration tout le long du procès, à aucun moment le défaut de qualité n’a été soulevé. Le juge n’a pas appliqué l’article 515 du Code de procédure civile [908].

La qualité à agir découle du droit à un tribunal et du droit au recours. La non-clarté normative et jurisprudentielle de la qualité à agir de l’Administration crée une situation de ‘‘panique’’ chez les justiciables. Concrètement, le demandeur arrive devant le juge sans connaître réellement la qualité du défendeur.

Cette situation est d’autant plus critiquable lorsque les deux parties sont des Administrations. C’est le cas par exemple d’un procès où la qualité à agir revient, pour les deux parties, à des ministres différents et que ces derniers ne présentent pas des personnalités juridiques indépendantes. Si l’on appliquait l’article 515, le procès serait donc l’État contre l’État[909].

[907] Cass., 10 avr. 1997, Mohammed Mamoune ELJAMII, n° 314, pub. REMALD, [Trad. Ar.], n°20-21, p. 152.
[908] Cass., 16 avr. 1987, Dame Périnot, n° 86-7214, pub. Revue de l’avocature, [Trad. Ar.], n° 28, p. 165.
[909] Cass., 1 oct. 1998, n° 885, [Trad. Ar.], pub. REMALD, [Trad. Ar.], n° 32, p. 146.
En L’espèce le litige portait sur un bien immeuble qui partageait le ministère chargé de l’éducation nationale et le ministère chargé des Affaires des Habous (patrimoine religieux) et des Affaires religieuses.

B- Le Code de procédure civile avantage l'Administration

291. D'une part, « *le pouvoir administratif se répand. Il profite de la décentralisation comme de l'internationalisation des appareils publics. Il touche à tous les domaines de la vie collective*[910]. »

D'autre part, le droit administratif est un droit inégalitaire, « il doit toujours assurer la suprématie de l'intérêt général ; il est toutefois fondé sur une inégalité limitée, car il doit établir un juste équilibre entre les droits de la puissance publique et ceux des individus[911]. »
Le rôle du juge de créer l'équilibre est donc fondamental. Toutefois, il arrive que cette tâche se complique en raison d'inégalité législative.

(a- Les mesures préalables menacent la sécurité juridique)
(b- La dispense de l'office d'un avocat pour l'Administration menace l'égalité des parties)

a- Les mesures préalables menacent la sécurité juridique

292. Les mesures préalables concernent essentiellement le contentieux des collectivités et le contentieux des marchés publics.

Ainsi, l'ensemble des lois relatives à l'organisation des collectivités dispose que tous les requérants, sous peine de nullité, doivent présenter un mémoire exposant l'objet et les motifs de leur réclamation, à l'exception des recours en référé et les actions possessoires, aux Administrations concernées[912].

---

910 R. HERTZOG, « A-t-on encore besoin du droit administratif ? », op cit., p. 347.
911 M. LE TOURNEUR, « Quelques réflexions sur la codification du droit administratif », op cit., p. 277.
912

- Dahir n° 1-97-84 du 23 kaada 1417 (2 avril 1997) portant promulgation, de la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région.

L'article 56 de la même loi : « [...] Aucune action judiciaire autre que les actions possessoires et les recours en référé ne peut, à peine de nullité, être intentée contre une région qu'autant que le demandeur a préalablement adressé au ministre de l'Intérieur ou à l'autorité qu'il a déléguée à cet effet, un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation. Il lui en est donné récépissé.
L'action ne peut être portée devant les tribunaux que deux mois après la date du récépissé, sans préjudice des actes conservatoires.
La présentation du mémoire du demandeur interrompt toute prescription ou déchéance si elle est suivie d'une demande en justice dans le délai de trois mois. »

- Dahir n° 1-63-273 du 22 rebia II 1383 (12 septembre 1963) relatif à l'organisation des préfectures, des provinces et de leurs assemblées.

L'article 71 de la même loi : « Aucune action judiciaire autre que les actions possessoires et les recours en référé ne peut, à peine de nullité, être intentée contre une préfecture ou une province qu'autant que le demandeur a préalablement adressé au ministre de l'Intérieur ou à l'autorité qu'il a déléguée, un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation. Il lui en est donné récépissé. [...]»

- Dahir portant loi n° 1-76-583 du 5 chaoual 1396 (30 septembre 1976) relatif à l'organisation communale.

L'article 43 de la même loi : « [...] Aucune action judiciaire autre que les actions possessoires et les recours en référé ne peut, à peine de nullité, être intentée contre une commune qu'autant que le demandeur a préalablement

La somme de ces articles n'est pas en totale osmose avec le Code de procédure civile.

La difficulté de l'application du Code de procédure civile au contentieux administratif est l'absence de réponse du législateur. De ce fait, il est difficile de dire si la présentation de ce mémoire est un moyen d'ordre public et s'il doit être soulevé avant toute discussion sur le fond ou non.

Dans le même ordre d'idée, l'application de l'article 49 du Code de procédure civile[913] soulève des questionnements. Le législateur certes dispose de la règle ''sous peine de nullité'', mais il ne précise pas s'il s'agit d'une nullité au niveau de la forme ou une nullité qui mène au refus de la requête.

L'application du Code de procédure civile au contentieux administratif ne précise pas concrètement les cas où le demandeur n'adresse pas au préalable un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation et saisit le juge. Dans cette situation, le juge est devant deux cas : soit il demande au requérant de déposer d'abord le mémoire et à ce moment, il continue la procédure, ou bien le juge décide d'un non-lieu.

Ceci dit, en appliquant strictement l'article 49 du Code de procédure civile, la condition du mémoire est une condition sine qua none avant toute saisine du juge. Toutefois, ce déficit textuel n'est pas très bien expliqué par la jurisprudence.

L'obligation de présenter un mémoire en amont est obligatoire uniquement pour les demandes principales et non pour les requêtes subsidiaires ou reconventionnelles[914]. Cette même règle ne s'applique pas au contentieux de l'expropriation[915], ou au contentieux de l'annulation[916], en raison de l'application de l'article 360 du Code de procédure civile [917].

En cas de présence de contradictions entre le Code de procédure civile et des textes spécialisés, les exceptions ne concernent pas le contentieux de la légalité car l'Administration dispose de textes pour régir ce recours.

---

adressé au ministre de l'Intérieur ou à l'autorité qu'il a déléguée à cet effet, un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation. Il lui est donné récépissé. »

[913] Article 49 du CPC : « Les exceptions de litispendance et de connexité, ainsi que les exceptions aux fins de non-recevoir doivent, à peine d'irrecevabilité, être soulevées simultanément et avant toute défense au fond.
Il en est de même des nullités et irrégularités de forme et de procédure, lesquelles ne peuvent être accueillies par le juge que si les intérêts de la partie ont été lésés en fait. »

[914] Cass., 25 mai. 1988, n° 118, pub. La revue marocaine du droit, [Trad. Ar.], 1988, n° 16, p. 49.

[915] Cass., 16 janv. 1992, n° 16-1, pub. Les publications de la Cour Suprême lors du quarantième anniversaires, [Trad. Ar.], 1997, p. 209.

[916] Cass. 30 mai. 1985, n° 96, pub. La revue marocaine du droit, [Trad. Ar.], 1988, n° 18, p. 184.

[917] L'alinéa 4 de l'article 360 : « Lorsque la réglementation en vigueur prévoit une procédure particulière de recours administratif, le recours en annulation n'est recevable qu'à l'expiration de ladite procédure et dans les mêmes conditions de délais que ci-dessus »

En opposition à la Cour de cassation, le tribunal administratif de Marrakech applique l'article 35[918] de la loi de l'organisation communale,[919] et ce, en s'appuyant sur l'application de l'article 23 de la loi instituant les tribunaux administratifs. En ce sens, le tribunal administratif a refusé le recours en annulation dirigé contre la décision du Conseil communal en raison de l'absence du mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation[920]. La Cour de cassation épouse cette logique uniquement dans les procédures spéciales.

Si la logique à suivre est bien celle du tribunal administratif de Marrakech pour les procédures spéciales, le justiciable, toutefois, n'a pas de réponse concernant le contentieux des marchés publics, par exemple.

293. En cas de litige entre l'Administration et un entrepreneur, ce dernier ne dispose que de 6 mois pour saisir le juge. De plus, il doit se contenter de soulever uniquement les griefs qu'il a au préalable réclamés[921].

La Cour de cassation a considéré que la Cour administrative d'appel de Rabat a mal interprété le cahier des charges administratif en acceptant le recours. Cela a donné lieu à la jurisprudence selon laquelle la mauvaise interprétation des juges de fond à l'une des dispositions du cahier des charges relatif aux marchés publics vaut le non-respect des stipulations du contrat[922].

La conclusion est que le régime juridique des mesures préalables est difficile à définir ou à cerner. Cette difficulté est liée à l'absence d'une règle claire et logique entre les règles spécifiques et les règles du Code de procédure civile [923].

Cette situation menace la protection juridique concernant ce type de contentieux. Le Code de procédure civile n'apporte pas de dispositions claires. Ces lacunes ne sont pas comblées

---

[918] L'article 35 : « Sont nulles de plein droit les délibérations portant sur un objet étranger aux attributions du conseil communal ou prises en violation de la législation ou de la réglementation en vigueur.
La nullité de droit est déclarée par arrêté motivé du ministre de l'Intérieur. Elle peut être prononcée à toute époque d'office par ce dernier ou à la demande des parties intéressées. »

[919] Op cit.

[920] TA., Marrakech, Mohammed Ourika, 11 fév. 1988, n°12, pub, REMALD, [Trad. Ar.], n°33, p. 72

[921]
- Décret n° 2-99-1087 du 29 moharrem 1421 (04/05/2000) approuvant le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés de travaux exécutés pour le compte de l'État. B.O. n° 4800 du 01/06/2000.

L'article 72 du même décret :
« […] 3- Si, dans un délai de six (6) mois à dater de la notification de la décision du ministre intervenue sur les réclamations auxquelles aura donné lieu le décompte général et définitif, l'entrepreneur n'a pas porté ses réclamations devant le tribunal compétent, il sera considéré comme ayant adhéré à ladite décision, et toute réclamation se trouvera alors éteinte. […] »

[922] Cass., 7 mai. 1960, n° 83, pub. Les décisions de la Cour Suprême1957-1960, [Trad. Ar.], 1997, p. 222.

[923] Pro. A-E RARII et J. TAOUFIK, « Le recours administratif dans la législation marocaine », [S.E], [Trad. Ar.], 1996, p. 125.

par la jurisprudence car, en l'absence d'une juridiction administrative suprême, il est difficile d'imaginer son développement.

b- La dispense de l'office d'un avocat pour l'Administration menace l'égalité des parties

294. Que l'Administration jouisse du pouvoir discrétionnaire ou de toute autre prérogative, cela est soutenable en raison de sa qualité à veiller sur l'intérêt général. Toutefois, bénéficier de faveurs devant le juge, cela est inadmissible.

L'article 3 de la loi instituant les tribunaux administratifs dispose que « le tribunal administratif est saisi par une requête écrite signée par un avocat inscrit au tableau de l'un des barreaux du Maroc ». Or, l'article 354 du Code de procédure civile, dans son quatrième alinéa, dispense l'État de l'office d'un avocat[924].

L'article 3 de la loi 41-90 dispose de l'obligation de l'office de l'avocat lors de l'introduction de l'instance. Ainsi, selon cet article, si c'est l'Administration qui introduit l'instance, elle doit se faire assister par un avocat. Toujours dans la même logique du parallélisme des formes, même en tant que partie défenderesse, l'Administration doit faire appel à un avocat.

La logique de cet article est à contre-courant de l'article 354 du Code de procédure civile qui dispense l'Administration de l'office d'un avocat. Bien plus encore, l'article 34 du Code de procédure civile, dans son dernier alinéa[925], dispose que l'Administration doit être représentée par des fonctionnaires.

La contradiction entre la loi 41-90 et le Code de procédure civile est manifeste. La règle serait celle de l'application de la règle spéciale en défaveur de la règle générale.

Si l'on considère dans ce cas que le Code de procédure civile dispose la règle générale et que la loi instituant les tribunaux administratifs dispose la règle spéciale, à ce moment, ce sont les dispositions de la loi instituant les tribunaux administratifs qui trouvent application.

Cette logique aurait pu s'arrêter là. Toutefois, en tenant compte de la loi organisant l'exercice de la profession d'avocat[926] notamment dans son article 33[927], cette démonstration

[924] L'article 354 dans son quatrième alinéa : « Par dérogation aux prescriptions des alinéas 1er et 2 ci-dessus, l'État demandeur ou défendeur est dispensé du ministère d'avocat. »
[925] L'article 34 du CPC dans son dernier alinéa : « Toutefois, les administrations publiques sont valablement représentées en justice, par un de leurs fonctionnaires ayant reçu délégation à cet effet. »
[926] Loi n° 1-93-162 organisant l'exercice de la profession d'avocat, promulguée par Dahir du 22 rebia I 1414 (10 septembre 1993
[927] L'article 33 de la même loi : « L'État demandeur ou défendeur est dispensé du ministère d'avocat. Les administrations publiques, représentées par un de leur fonctionnaire habilité à cet effet, peuvent dans tous les cas, suivre elles-mêmes les procédures sans autorisation spéciale. »

serait donc biaisée en raison du caractère spécial de la loi organisant l'exercice de la profession d'avocat.

La logique voudrait, de deux choses l'une, soit la dispense d'un avocat au contentieux administratif, c'est-à-dire la dispense d'un avocat à toutes les parties du procès, soit l'office obligatoire à toutes les parties.

Quoi qu'il en soit, la réponse à ces questions doit refléter l'esprit de l'article 3 de la loi 41-90. Hélas, cet article ne figure pas dans les discussions du projet de loi[928]. Se prononcer sur la volonté du législateur relative à cette disposition est donc impossible.

Il est vrai que, le plus souvent, l'Administration est la partie défenderesse et, de ce fait, elle n'introduit pas l'instance et donc l'article 3 de la loi instituant les tribunaux administratifs n'a pas lieu d'être appliqué. Toutefois, il arrive dans certains cas, en raison de la nature du litige, que l'Administration saisisse le juge[929].

Tant que le contentieux administratif restera régi par tes textes divers, la réponse à toutes ces questions demeurera pendante.

---

[928] Bulletin d'information de la chambre des représentants, session avril 1991, daté le 30 septembre 1991, n° 83.

[929]

- Dahir n° 1-81-254 (11 rejeb 1402) portant promulgation de la loi n° 7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire (B.O. 15 juin 1983).

L'article 18 de la même loi, deuxième alinéa : « L'expropriant dépose, également, auprès dudit tribunal, statuant cette fois dans la forme des référés, une requête pour que soit ordonnée la prise de possession moyennant consignation ou versement du montant de l'indemnité proposée. »

- Dahir n° 1-60-063 (30 hija 1379) relatif au développement des agglomérations rurales (B.O. 8 juill. 1960).

L'article 16 de la même loi : « Le tribunal ordonne obligatoirement la démolition partielle ou totale des constructions ou prescrit l'exécution des travaux nécessaires.

Dans le cas où les travaux de démolition et les autres travaux prévus à l'alinéa précédent ne seraient pas exécutés et dès que la décision qui les a ordonnés est passée en force de chose jugée, l'autorité locale peut y faire procéder d'office, aux frais et risques du délinquant, quarante-huit heures après la mise en demeure adressée à ce dernier et prendre toutes mesures utiles à cette fin. »

§2- La procédure civile et le contentieux administratif : une union désavantageuse pour l'Administration

295. Malgré la promulgation de textes spécifiques au contentieux administratif, telles les lois instituant les tribunaux administratifs et les Cours administratives d'appels, le contentieux administratif obéit à la contrainte de l'application du Code de procédure civile.

De plus, tenant compte des différences structurelles entre le contentieux de droit commun et le contentieux administratif, le Code de procédure civile ne peut pas offrir les meilleures garanties de protection.

Lorsque l'on évoque la protection, il s'agit de la protection de la légalité et non de la protection d'une partie en dépit de l'autre, quelle que soit sa nature.

(A- L'horloge dans la procédure civile en défaveur de l'Administration)

(B- L'exécution des décisions de justice administrative en défaveur des deniers publics)

A- L'horloge dans la procédure civile en défaveur de l'Administration

296. Le droit administratif serait « *une discipline qui ne tient pas égales les parties*[930] ».

Les parties de ce droit sont donc fondamentalement différentes. Il s'agit de deux sujets de droit : l'Administration et les administrés. Bien que le juge doive chercher l'équilibre entre ces parties, leurs natures et leurs personnalités juridiques sont fondamentalement différentes.

L'idée est de ne pas créer de favoritisme puisque le droit administratif lui-même est inégalitaire par nature.

Le législateur marocain semble ne pas accorder un grand intérêt à cette différence substantielle entre la procédure civile et son application au contentieux administratif, particulièrement sur certains aspects de la procédure.

(a- Les délais de la procédure civile sont incompatibles avec l'Administration)

(b - L'exécution d'urgence provisoire)

a- Les délais de la procédure civile sont incompatibles avec l'Administration

297. Concernant le parallèle entre les dispositions de la loi instituant les tribunaux administratifs et le Code de procédure civile, l'article 4[931] de la loi 41-90 et les articles 329 à 333 régissent l'introduction de l'instance.

En vertu de ces dispositions, le défendeur dispose de 15 jours pour répondre et présenter ses conclusions.

L'article 40[932] du Code de procédure civile précise que si l'Administration ne répond pas dans ce délai, le juge prononce un jugement par défaut[933]. Toutefois, certains tribunaux

[930] A. HAURIOU, « L'utilisation en droit administratif des règles et principes du droit privé, (chapitre II) », op cit., p. 93.

[931] L'article 4 de la loi instituant les TA : « Après enregistrement de la requête, le président du tribunal administratif transmet immédiatement le dossier à un juge rapporteur qu'il désigne et au commissaire royal de la loi et du droit visé à l'article 2 ci-dessus. Les articles 329 et 333 à 336 du Code de procédure civile sont applicables aux actes de procédure effectués par le juge rapporteur, les attributions dévolues par lesdits articles à la cour d'appel, à son premier président et au conseiller rapporteur étant exercées respectivement par le tribunal administratif, son président et le juge rapporteur. »

[932] L'article 40 du CPC : « Il doit y avoir, entre la notification de la convocation et le jour fixé pour la comparution, un délai de cinq jours si la partie est domiciliée ou en résidence dans le lieu où siège le tribunal de première instance ou dans une localité limitrophe, et de quinze jours si elle se trouve dans tout autre endroit sur le territoire du Royaume, à peine de nullité du jugement qui serait rendu par défaut. »

[933] L'article 335 du CPC : « Lorsque, l'instruction étant complétée ou les délais pour la production des réponses expirés, le rapporteur estime que l'affaire est en état d'être jugée, il rend une ordonnance par laquelle il se dessaisit du dossier et fixe la date de l'audience à laquelle l'affaire sera appelée. […] »

administratifs appliquent l'article 366[934] du Code de procédure civile pour le contentieux de l'annulation. Le tribunal part du principe que si le défendeur ne se présente pas, c'est qu'il est en accord avec la demande, ce qui mène à un jugement en faveur du demandeur[935].

En toute objectivité, 15 jours ne suffisent pas pour que l'Administration puisse répondre. Cette durée est beaucoup trop courte pour effectuer toutes les modalités administratives et hiérarchiques nécessaires. La coordination entre les différents services centraux et régionaux demande naturellement plus de temps. Pour que la légalité triomphe, il est nécessaire que l'Administration dispose de plus de temps pour soumettre ses conclusions. L'Administration est une partie du procès qui a des spécificités certaines. Faire valoir la légalité passe obligatoirement par l'élargissement de cette durée. L'application du Code de procédure civile joue en défaveur de l'Administration.

b- L'exécution d'urgence provisoire

298. Avant l'entrée en vigueur du Code de procédure civile de 1974, d'une manière générale, le constat est que la jurisprudence était plutôt constante. En ce sens, l'exécution provisoire n'était pas prononcée contre l'Administration. Le prononcé de l'exécution forcée était impossible contre les deniers publics qui ne pouvaient pas être dépensés suite à une décision judiciaire, mais uniquement en l'application des règles de la comptabilité publique. Ce raisonnement est celui de la jurisprudence de la Cour d'appel de Rabat.

En effet, si, initialement, les juges ne prononçaient pas de décisions d'exécution provisoire à l'égard des personnes de droit public, c'est parce que cette mesure était illégale à l'encontre des actes administratifs, à l'exception de certains cas encadrés par des conditions strictes.

En revanche, le refus d'exécution est considéré comme une faute qui est de nature à entraîner la responsabilité de l'État[936].

---

[934] Article 336 du CPC : « Les dispositions du chapitre troisième du titre III, relatives aux mesures d'instruction, sont applicables devant la cour d'appel, sous réserve des dérogations suivantes :
Les mesures d'instruction sont prescrites, soit par ordonnance du conseiller rapporteur dans les conditions prévues à l'article 334, soit par décision de la cour réunie en chambre du conseil, le rapporteur entendu, soit par arrêt rendu en audience publique.
Il est procédé aux visites des lieux par le conseiller rapporteur à moins qu'il n'en soit décidé autrement par la décision ordonnant la mesure.
Les enquêtes ont lieu devant le conseiller rapporteur, à moins que la cour ne désire entendre elle-même les témoins, auquel cas il est procédé à cette audition en chambre du conseil.
La comparution des parties peut toujours être ordonnée, soit par le conseiller rapporteur, soit en chambre du conseil, soit à l'audience publique. Procès-verbal est dressé de cette comparution.
La procédure de vérification d'écritures et de faux incidents se déroule devant le conseiller rapporteur. »

[935] Cass., 22 jan. 1998, n° 73, pub. La revue de la justice de la Cour suprême, [Trad. Ar.], 1988, n° 51, p. 191.

[936] CA., Rabat, 2 mar. 1965, pub. La revue des juridictions marocaines, [Trad. Ar.], 1965, p. 74.

Toutefois, malgré la réforme du Code de procédure civile, aucune nouvelle disposition n'a porté sur l'exécution provisoire propre au contentieux administratif[937] bien que des tribunaux aient appliqué les dispositions du Code de procédure civile relatives au sursis à l'exécution[938].

Les positions de la Cour d'appel de Rabat et de la Cour de cassation sont en opposition. La Cour d'appel est défavorable à l'application du dahir du 14 juillet 1944 relatif à l'obligation de présenter des garanties bancaires afin d'obtenir une exécution contre l'Administration. Cela est justifié par le fait qu'en cas de recours en cassation, lequel n'est pas suspensif, l'exécution de la décision de justice sera donc partielle en cas d'exécution provisoire. Dans le cas contraire, les garanties bancaires n'auront aucun effet[939].

Avant la création des Cours administratives d'appel, les décisions des tribunaux de première instance n'étaient susceptibles de recours que devant la Cour de Cassation, ce qui ajoutait une difficulté car les décisions étaient uniquement susceptibles de cassation et non d'appel[940].

Appliquer le dahir du 14 juillet 1944 serait donc plus adapté aux tribunaux de droit commun. L'idée serait l'exécution des décisions définitives et irrévocables.

---

[937] Cf. L'article 147 du CPC.

[938]
- TPI., Agadir, 17 fév. 1987, n° 82-445, non pub., [Trad. Ar.].
- TPI., Marrakech, 25 mai. 1989, n° 89-2904, non pub., [Trad. Ar.].
- TPI., Agadir, 25 jan. 1995, n° 95-5, non pub., [Trad. Ar.].
- TA., Rabat, 22 oct. 1998, n° 956, non pub., [Trad. Ar.].

[939] L'article 361 du CPC : « Les recours devant la Cour suprême ne sont suspensifs que dans les cas suivants : 1° En matière d'état [...] »
L'article 134 du CPC : « L'appel est de droit dans tous les cas qui ne sont pas formellement exceptés par la loi. »

[940] Cour de Cassation 23 jan. 1997, dossier n° 92, pub. REMALD, [Trad. Ar.] n° 24, p. 119.

B- L'exécution des décisions de justice administrative en défaveur des deniers publics

299. La problématique de l'inexécution des décisions de justice administrative par l'Administration n'est « *pas seulement une hypothèse d'école*[941] ». Elle constitue, bien au contraire, un réel problème de procédure, qui tient compte de la nature de cette partie du procès à laquelle incombe l'exécution. Cela est sans aucun doute vrai en France, mais ça l'est encore plus au Maroc, justifié à notre sens par la nature du droit applicable qui n'est pas des plus adapté, surtout concernant la problématique d'inexécution.

(a- L'inexécution menace les deniers publics)
(b- L'incompatibilité de la procédure civile et la loi organique des finances publiques)

a- L'inexécution menace les deniers publics

300. Avec l'unité de juridiction, l'application de l'article 448[942] du Code de procédure civile relevait plus d'une question sur son application dans les litiges où l'administration est partie. Ainsi, il faudrait savoir si l'astreinte et l'allocation de dommages et intérêts pouvaient être prononcées contre l'Administration.

Certains tribunaux administratifs, dans un élan quelque peu audacieux, ont prononcé des allocations de dommages et intérêts en raison de la non-exécution des jugements[943].

Sous l'unité de juridiction, à cette époque, la Cour de cassation n'a pas confirmé la position de ces juridictions.

La seule position claire de la Cour de cassation est celle de l'obligation d'exécution des jugements sans pour autant apporter de réponse sur l'application de l'article 448 du Code de procédure civile [944].

---

[941] H. OBERDORFF, « *L'exécution par l'administration des décisions du juge administratif* », Thèse en droit public, Paris 2, 1981, p. 421.

[942] L'article 448 du CPC : « Lorsque le poursuivi se refuse à accomplir une obligation de faire ou contrevient à une obligation de ne pas faire, l'agent chargé de l'exécution le constate dans son procès-verbal et rend compte au président, lequel prononce une astreinte si cela n'avait été fait.
Le bénéficiaire de la décision peut, en outre, solliciter de la juridiction l'ayant prononcée, l'allocation de dommages-intérêts. »

[943]
- TPI., 17 oct. 1985, Marrakech, Référé, cité par A-E RAFII, « le contentieux de l'État et des institutions publiques en droit marocain », [S.E], [Trad. Ar.], 1987, p. 297.
- TPI., Rabat, 27 déc. 1989, décision en référé, n°1658, [Trad. Ar.], non pub.
- TPI., Essaouira, 10 déc. 1992, pub. Les avocats, [Trad. Ar.], n°3, p. 207.

[944]
- Cass., 9 juil. 1959, Kirra, pub. Collections des décisions de la Cour Suprême entre 1957-1960, [Trad. Ar.], p. 58.

Même avec l'institution de la dualité de juridiction, les questions ont persisté. Avec l'entrée en vigueur de la loi 41-90, le phénomène de la non-exécution des décisions de justice administrative a persisté. Pour répondre à ce problème, les pouvoirs publics ont constitué un comité ministériel qui a pour fonction de suivre les exécutions[945]. Cette situation peu satisfaisante a mené la Cour de cassation[946] ainsi que certains tribunaux administratifs [947] à prononcer des sursis à exécution contre l'Administration et ce, en appliquant l'article 7 de la loi 41-90.

Ces juridictions ont considéré que l'article 448 du Code de procédure civile n'est pas en opposition avec la loi instituant les tribunaux administratifs, bien plus encore, l'application de cet article découle de cette dernière.

Bien que cette interprétation soit légale en plus d'être correcte, il n'en demeure pas moins qu'elle est en opposition avec la nature du contentieux administratif, même si le juge n'a cherché qu'à faire valoir le droit.

En effet, la saisine d'un compte de deniers publics doit être justifiée. La dépense des deniers publics obéit au principe de l'intérêt général. Ainsi, aucune juridiction n'a compétence à endetter l'État. Le rôle du juge doit se limiter aux faits qui ont été soumis et aux demandes des parties. La mission du juge n'est pas celle de créer de nouveaux droits.

En France, le Conseil d'État considère que le juge doit interdire l'enrichissement sans cause, particulièrement aux dépens des deniers publics[948].

Si l'on considère que l'application de l'article 448 du Code de procédure civile est contraire aux principes du droit administratif, le justiciable n'a pas d'autres garanties légales pour faire valoir ses droits.

- Cass., 24 nov. 1967, Abou Kassim El Alaoui, pub. Collections des décisions de la Cour Suprême entre 1966-1970, [Trad. Ar.], p. 112.
- Cass., 13 nov. 1981, Azbane Albert, non pub.

945 Pro.

- Publication du Premier ministre n° 4-99, 17 février 1999, relative à la problématique d'exécution des décisions de justice prononcées contre l'administration et de la création des branches juridiques aux ministères et aux administrations publiques.
- Lettre périodique du ministère de la justice n°16, 16 décembre 1998, relative à la saisine d'un juge ayant pour fonction la poursuite de la procédure d'exécution des tribunaux de première instance du royaume.

946

- Cass., 6 mar. 1995, n°95-27, pub. Les publications de la Cour Suprême lors du quarantième anniversaires, [Trad. Ar.], 1997.
- Cass. 25 sep. 1997, n° 1301, pub. La justice de la Cour suprême, n°51, p. 99.
- Cass., 1 oct. 1998, n° 885, [Trad. Ar.], non pub.

947

- TA., Rabat, 6 mar. 1997, Héritiers El Achiri, pub. REMALD, n° 20-21, 1998, p. 246.
- TA., Meknès, 3 avr. 1998, El Attaoui, [Trad. Ar.], non pub.
- TA., Meknès, 23 jui. 1999, Ismaili Alaoui, [Trad. Ar.], non pub.

948 CE, sec., 19 mar. 1971, Mergui, n° 79962, rec. p. 235.

En revanche, aucune disposition n'ouvre au gagnant du procès le droit de saisir le président de la juridiction administrative pour prononcer une telle décision. L'application de l'article 448 engage l'initiative personnelle du juge dans le sens où aucune règle ne dispose la procédure à suivre en cas de la non-exécution de l'article 448 du Code de procédure civile prononcée initialement par le juge.

b- L'incompatibilité de la procédure civile et la loi organique des finances

301. L'exécution d'un jugement est certes fondamentale. En revanche, quand cette dernière touche au principe de la prérogative d'État, cela est fortement critiquable. Ce n'est pas très juste de compromettre les deniers publics depuis le prononcé de la décision en référé.

Devant la configuration actuelle et en raison de l'application du Code de procédure civile, il reste préférable, en cas de prononcé d'allocation de dommages et intérêts, que son application ne coure qu'après une certaine durée et non directement après le prononcé de la décision. De plus, il est difficile pour l'État de payer des dommages et intérêts si ces deniers ne sont pas prévus par la loi de finances[949].

La Cour de cassation établit une distinction entre les indemnités de retard d'exécution et les dommages et intérêts liés au fond du litige[950].

En plein contentieux, si l'Administration perd le procès, elle doit naturellement payer les indemnités au demandeur, mais ces dernières peuvent augmenter si le demandeur saisit le juge pour des indemnités de retard d'exécution. Dans ce cas, il s'agit d'un enrichissement sans cause.

En outre, quel que soit le recours, qu'il s'agisse d'un recours en annulation ou d'un recours en plein contentieux, il est dirigé contre un acte. Un acte n'est pas en mesure de payer une indemnité[951].

En ce sens, le juge déborde de ses fonctions, il va au-delà de ce qui lui est demandé.

L'annulation d'un acte ne suppose pas l'octroi d'indemnités. Ainsi, dans une affaire portée devant le tribunal administratif de Meknès, le juge a annulé la décision et ordonné de

[949] Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances.
L'article 9 de la même loi : « Le solde budgétaire prévisionnel est fixé notamment sur la base des hypothèses selon lesquelles le projet de loi de finances de l'année a été élaboré. Le solde budgétaire prévisionnel est calculé sur la base de la différence entre les ressources hors produits des emprunts, et les charges hors dépenses relatives aux amortissements de la dette à moyen et long terme. »

[950] Cass. 25 sep. 1997, n° 1301, pub. La justice de la Cour suprême, n°51, p. 99.

[951] Cass. 21 nov. 1969, Sct. Agricole Mikja, n° 4, pub. Les décisions de la Cour Suprême1966-1970, [Trad. Ar.], p. 208.

remettre le fonctionnaire à son travail. Il a en outre accordé des indemnités au responsable administratif à l'origine de l'acte contesté [952]!

La Cour de Rabat a été saisie en cassation d'un jugement d'appel. La Cour a maintenu l'annulation et a cassé l'indemnité d'exécution en avançant que c'était un recours en annulation et non un recours en plein contentieux[953].

La Cour de cassation présente une jurisprudence constante, elle considère que le recours en annulation ne suppose pas d'indemnités. Cela est d'autant plus justifié par le fait que le gagnant du procès peut toujours engager la responsabilité de l'Administration en cas d'inexécution. De plus, le recours en annulation a deux issues possibles : soit l'acceptation de la demande et donc l'annulation de l'acte, soit le rejet de la demande et le maintien de l'acte.

En outre, le recours en annulation ne se fonde aucunement sur l'article 448 du Code de procédure civile.

Cette logique n'est possible que pour le recours en annulation, elle ne vaut pas pour le recours indemnitaire. Ainsi, la question de l'application de l'article 448 du Code de procédure civile a subsisté lors d'une affaire portée devant la Cour de cassation[954].

Toutefois, une problématique demeure pendante, celle de la responsabilité de l'agent-auteur de l'acte ou du responsable du service en cas d'inexécution de la décision de justice[955].

L'article 448 ne s'applique pas pour des faits similaires, en droit commun, ce qui le rend encore moins adapté au contentieux administratif.

302. Par extension, les décisions d'astreinte touchent, dans une certaine mesure, au principe de la continuité du service public. Ainsi, si l'État exproprie et démarre les travaux de construction d'un hôpital par exemple, et que le juge dirige une astreinte, cela pourrait toucher au principe de la continuité du service public en raison de la suspension des travaux[956].

Contraindre l'Administration par le biais d'indemnités n'est pas en soi une mauvaise idée. La difficulté, c'est qu'il est question de deniers publics. Un acte qui a fait grief à un particulier ne doit pas compromettre les caisses de l'État. Ce qui semble le plus adapté, c'est

[952] TA., Meknès, 3 avr. 1998, n°1-98-110, pub. REMALD, [Trad. Ar.], n° 26, p. 192.
[953] Cass., 11 mar. 1999, El Ataoui, n° 235, pub. REMALD, [Trad. Ar.], n° 31, p. 112.
[954] Cass., 25 sep. 1995, Héritier El Achiri, n° 1301, [Trad. Ar.], non pub.
[955] Cf. supra. (L'application des articles 79 et 80 du DOC).
[956] A.E-LJILALI, « La protection judiciaire du droit de propriété dans le contentieux administratif », éd. REMALD, Coll. Sujets d'actualité, [Trad. Ar.], 1999, n°18.

de contraindre l'Administration d'exécuter les jugements par le biais de ses agents, à travers l'astreinte par exemple. Une grande partie de la doctrine est favorable à cette procédure[957]. La fin ne justifie pas toujours les moyens. L'idée n'est pas d'augmenter encore plus les privilèges de l'Administration. Cette dernière doit exécuter les décisions de justice. Toutefois, l'efficacité ne prévaut pas sur le droit et la légalité.

Nous ne sommes pas défavorable au paiement par l'Administration de dommages et intérêts suite à la non-exécution en tant que telle mais nous sommes défavorable à l'application de la procédure civile au contentieux administratif. C'est l'application de règles inappropriées au contentieux administratif qui dénature ces mesures qui ont pour essence l'application d'une décision de justice.

Tout mène à la conclusion de la nécessité de créer des textes adaptés aux spécificités et à la nature de ce droit prétorien, mouvant et inégalitaire.

[957] Pro.

- M-A. BENABDELLAH, « L'astreinte contre le responsable administratif opposant le refus d'exécution d'une décision de justice contre l'administration », éd. REMALD, n° 27.
- M-A. BENABDELLAH, « L'astreinte contre l'administration », éd. REMALD, n° 20-21.
- M. ROUSSET, « Vertus et limites des dispositions du C.P.C pour obtenir de l'administration le respect de la chose jugée », éd. REMALD, n° 23, p. 153.
- M. ROUSSET, « Le prononcé de l'astreinte à titre personnel », éd. REMALD, n° 27, p. 105.
- M. EL YAAGOUBI, « L'inexécution des décisions de justice administrative, une atteinte intolérable aux droits de l'Homme », éd. REMLD, n°28, p. 67.

Conclusion chapitre

303. Le Code de procédure civile de 1974 en lui-même n'est pas un Code moderne, en plus d'être peu adapté au contentieux administratif.

Certes, les procédures civiles et administratives se rejoignent sur plusieurs points. On pense aux « *principes juridiques généraux, dominant toutes les branches de droit*[958]. » Cela justifie bon nombre d'emprunts, car les principes généraux ont donné lieu à la concrétisation d'un ensemble de droits qui veillent et œuvrent à la sécurité juridique, tels la clarté, le respect des droits acquis, ou encore la non-rétroactivité, mais surtout la prévisibilité de la règle[959].

Concernant ce dernier principe, nous ne pouvons pas en dire autant du contentieux administratif au Maroc.

304. Toutefois, rappelons que l'Administration est partie du procès. Il est donc naturel de parler de divergences. Un droit individualiste est philosophiquement loin d'un droit qui veille sur le bien commun en exerçant une activité de la puissance publique[960], surtout qu'il ne s'agit pas que d'emprunts. Il est question de l'application du Code de procédure civile au contentieux administratif.

Cette dissension philosophique déteint sur plusieurs aspects de la procédure qui dénaturent le contentieux administratif. La qualité à agir, selon la doctrine civile appliquée au contentieux administratif, est une conception de nature à provoquer le vertige.

La notion de délais ou encore de célérité n'est sans doute pas la même dès lors qu'il s'agit du contentieux civil ou du contentieux administratif.

Exiger les mêmes délais aux personnes privées et à l'Administration est une aberration. L'Administration a naturellement besoin de plus de temps.

« *Même l'organisation la plus parfaite a besoin d'évoluer tous les dix ans*[961]. » Nous n'en suggérons pas plus.

[958] A. HAURIOU, « L'utilisation en droit administratif des règles et principes du droit privé, (chapitre II) », op cit., p. 92.
[959] L. DUBOUIS, « Les principes généraux du droit communautaire, un instrument périmé de protection des droits fondamentaux ?» *in*- Mélanges en l'honneur de Benoit Jeanneau, Les mutations contemporaines du droit public, éd. Dalloz, 2002, p. 89.
[960] P. AMSELEK, J-P. BUFFELAN, J. CATHELINEAU (et les autres), J. RIVERO (Préface de), « Études de droit public », éd. Éditions CUJAS, 1964, p. 188.
[961] Citation de Bernard CALVET.

Conclusion titre

305. Ô Duguit n'est-ce pas, la doctrine civiliste « *ne peut être entendue où l'État est représentant de l'autorité*[962] ». Que penser alors de l'application de dispositions de droit privé au contentieux administratif ?

Nous ne faisons pas référence ici à la nature législative, mais plutôt à la nature doctrinale du droit privé.

306. Ce droit jurisprudentiel, même en France où son côté prétorien est sa plus grande nature, a connu une codification. « *Le législateur d'habits neufs lui permettant de mieux exercer son office, le juge administratif s'en est trouvé en quelque sorte ragaillardi*[963] ». Malgré cette initiative bienveillante du législateur, le juge l'a trouvée rêche et a même développé des allergiques[964].

Si un Code adapté au contentieux administratif et confectionné à sa taille n'épouse pas parfaitement son corps et se trouve obligé d'être retouché par l'éternel « *artisan discret et habile qu'est le juge*[965] », l'application du Code de procédure civile n'est alors pas du tout adaptée.

307. L'une des conséquences évidentes est la classique problématique de répartition des compétences liées à la nature du système dualiste, par essence. L'interrogation est alors soulevée, celle de « *l'introuvable ''juge naturel''*[966]». Décidément, trouver le bon juge n'est pas une mince affaire. Elle se complique encore plus lors de l'application du Code de procédure civile additionnée à des textes éparpillés.

Malgré le côté dominant du droit privé[967], l'application des dispositions de ce droit au contentieux administratif n'apportera qu'une multitude de questions aux réponses incertaines.

Ô législateur, il est nécessaire et urgent de répondre à ces questions.

---

962 L. DUGUIT, « Traité de droit constitutionnel », 3e éd., Tome I, 1927, pp. 25-suiv.
963 J. DE CASANOVA JACQUES, « Les habits neufs du juge administratif », *in*- Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Juger l'administration, administrer la justice, éd. Dalloz, 2007.
964 G. BRAILBANT, « Le code de justice administrative », *in*- Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Juger l'administration, administrer la justice, éd. Dalloz, 2007, p. 199.
965 G. VEDEL, « Le droit administratif peut-il rester indéfiniment jurisprudentiel ? », op cit., p. 31.
966 Pro. H. GAUDEMET-Tallon, « L'introuvable '' juge naturel''», *in*- Mélanges en honneur Jean Gaudemet Nonagesimo anno, éd. PUF, 1999, p. 591.
967 A. HAURIOU, « L'utilisation en droit administratif des règles et principes du droit privé, (chapitre II) », op cit., p. 92.

Conclusion partie

308. Le droit et le contentieux administratif sont des disciplines juridiques de nature prétorienne. C'est une réitération évidente.

Même avec la codification de ce droit, et l'entrée en vigueur du Code de justice administrative, qui est la traduction normative des principes jurisprudentiels, le Conseil d'État a continué à faire évoluer ce droit[968].

Le contentieux administratif n'est pas un contentieux d'application comme le contentieux civil, il est plutôt un contentieux créatif de solutions aux différents litiges de l'Administration.

309. Ce qui est le plus coutumier dans les systèmes dualistes, c'est la non-application des règles du Code de procédure civile, en raison des différences fondamentales entre les deux procédures et de la spécificité de la procédure administrative[969].

310. Or, au Maroc, nous sommes en présence de deux déficiences. On relève dans un premier temps, en raison de la nature de la discipline, le manque institutionnel important. En l'absence d'une juridiction administrative suprême chapeautant l'ordre administratif, le caractère prétorien qui définit ce droit restera infiniment fragile.

311. Dans un second temps, l'application du Code de procédure civile aux juridictions administratives rend ce contentieux vulnérable. Cette vulnérabilité touche aussi bien l'administré justiciable que l'Administration.

Ces déficiences rendent les décisions juridictionnelles entachées, dans une certaine mesure, de platitude, de modestie et parfois même d'erreurs qui peuvent être des plus élémentaires. Quand la justice fonctionne mal, « *le justiciable victime de la chose jugée peut subir des dommages matériels irrémédiables, et souvent, un préjudice physique ou moral irréparable*[970].»

À côté de ces deux grands aspects qui ébranlent toute autonomie du droit administratif au Maroc, s'ajoutent d'autres paramètres tout aussi importants qui touchent à la qualité du contentieux administratif.

[968]R. ROUQUETTE, « Petit traité du procès administratif contentieux administratif juridictions générales et spéciales », op cit., p. 19.
[969]A-K. MOUSSAOUI, « Les règles procédurales devant les juridictions administratives », éd. Imprimerie El Baydaoui, [Trad. Ar.], 2012, p. 29.
[970]J.LAMARQUE, « Le procès du procès », op cit., p. 150.

312. La place du juge, dans la société, joue un rôle dans l'autonomie du droit administratif. Son indépendance et son impartialité, conjuguées à sa formation et à son statut, semblent être des aspects aussi importants.

La fragilité du travail du juge ne vient pas de lui seul : bien que ce soit lui qui prononce la décision, il n'est pas l'unique acteur dans son cheminement.

Les autres effectifs responsables de la justice, fonctionnaires ou non, ne sont pas tous de grands passionnés. Ils ne sont pas tous des juristes dans l'âme, fort malheureusement[971].

Tout ce que l'on reproche à l'autonomie du droit administratif ne relève pas uniquement du volet technique, mais passe nécessairement par l'aspect politique.

313. Le pouvoir politique a pour devoir de remettre en question l'exercice de la fonction juridictionnelle, de la valeur effective de la décision juridictionnelle et surtout la question de l'organisation de la justice.

C'est à lui d'œuvrer pour concrétiser le principe du contradictoire, créer un équilibre entre les parties et tenir compte de la puissance publique, garantir l'exécution de la chose jugée. Même le juge le plus motivé ne peut contraindre les parties à l'exécution uniquement à travers ses décisions, le pouvoir politique doit impérativement l'accompagner.

Le pouvoir politique doit entrer en jeu et résoudre urgemment les problèmes liés à la justice et à l'autonomie du droit administratif à travers l'accroissement des moyens humains et matériels. Cela donnera lieu à une réconciliation entre les citoyens et leur justice. Cela est d'autant plus urgent si l'on compte les années qui nous séparent de la Constitution de 2011 et son application, notamment dans ses aspects relatifs à la régionalisation avancée et le rapprochement des juridictions des justiciables.

« *Le juriste arrive toujours plus tard*[972] », mais il n'est jamais trop tard pour bien faire !

[971] J.LAMARQUE, « Le procès du procès », op cit., p. 159.
[972] J-M. LEMOYE DE FORGES, « Le juriste arrive toujours plus tard », *in*- Mélanges en hommage à Roland Drago, L'unité du droit, 1996.

DEUXIÈME PARTIE : Le renforcement de l'autonomie du contentieux administratif

314. Le dualisme juridictionnel signifie « *la coexistence de deux ordres de juridiction séparés et également souverains : l'ordre judiciaire (ou juridiction judiciaire), au sommet duquel se trouve la Cour de cassation, et l'ordre administratif (ou juridiction administrative), au sommet duquel se trouve le Conseil d'État*[973]. »

En se référant à ce qui a été avancé, le constat est simple : cette définition du dualisme juridictionnel ne concorde pas avec la situation au Maroc.

Toutefois, cette définition n'est pas si facile à mettre en place en pratique. Cela est justifié par « *les rapports et relations, voire ressentiments ou rivalités, entre ce que nous appelons d'abord prudemment la sphère judiciaire et la sphère administrative, voilà un thème que l'on n'aborde qu'en tremblant, se souvenant de sa charge passionnelle, et cela des deux côtés en quelque sorte*[974].»

Le système dualiste français, lui-même, présente des manquements et des critiques[975], ce qui rend la situation de la semi-dualité au Maroc encore plus condamnable.

Il est temps. Il est même grand temps de répondre à ces manquements.

L'instauration d'un système dualiste et donc de l'autonomie du contentieux administratif au Maroc est nécessaire. Ce serait même un projet, malgré les difficultés, plutôt facile à bâtir. Néanmoins, cela mérite de sérieuses études, des mesures législatives et réglementaires ainsi que des mesures transitoires. Malgré l'importance du projet, les légistes du royaume sont à la hauteur de la tâche, laquelle doit se faire en se basant sur le droit national, supranational ainsi que sur le droit comparé.

(Titre I : Titre I : Les droits fondamentaux : sources de la constitution de l'État de droit et de l'autonomie du contentieux administratif

(Titre II : La matérialisation de l'autonomie du contentieux administratif)

---

[973] D. TRUCHET, « Dictionnaire de la justice », éd. PUF, 2004, p. 377.

[974] B. PACTEAU, « Aux sources de la juridiction administrative, ni du mépris, ni de la méprise », *in*- Mélanges en l'honneur du Professeur Jean HAUSER, éd. LexisNexis et Dalloz, p. 975.

[975] Pro. P. LEGER, « Le dualisme juridictionnel a-t-il encore une raison d'être », *in*- Principes de justice, Mélanges en l'honneur de Jean-François BURGELIN, éd. Dalloz, 2008, p. 233.

Titre I : Les droits fondamentaux et les principes généraux : source de la constitution de l'État de droit et de l'autonomie du contentieux administratif

315. « *Les juridictions françaises, principalement celles de l'ordre administratif se réfèrent depuis plusieurs décennies à la notion de principes généraux de droit*[976].»

En l'absence d'une réelle codification au sens classique, il est naturel pour le juge administratif de se rapprocher des principes généraux. Ces derniers ne sont pas une création, une invention ou encore une œuvre arbitraire puisqu'ils existent dans le droit positif[977]. Il serait alors opportun d'étudier les sources relatives aux principes généraux du droit et aux droits fondamentaux qui pourraient être de nature à faire évoluer le contentieux administratif au Maroc.

(Chap I. Les droits fondamentaux et les principes généraux, corollaires au renforcement de l'autonomie du contentieux administratif)

(Chap II. L'amélioration du rôle de la justice administrative dans la construction de l'État de droit)

[976] O. DEBBASCH, « Les juridictions françaises et les principes généraux du droit international », *in*- L'Europe et le droit, Mélange en hommage à Jean BOULOUIS, éd. Dalloz, 1997, p. 139.
[977] Pro. B. JEANNEAU, « La théorie des principes généraux du droit à l'épreuve du temps », éd. EDCE., 1981-1982, pp. 33 et suiv.

Chap I. Les droits fondamentaux et les principes généraux, corollaires au renforcement de l'autonomie du contentieux administratif

316. « *La juridiction administrative a multiplié depuis presque un demi-siècle les efforts et les innovations pour donner aux principes généraux du droit une consistance et une autonomie au sein des sources du droit*[978].»

Les droits fondamentaux, en plus de ces principes nécessaires au système juridictionnel marocain, trouvent leurs bases et leurs fondements d'une part, dans la Constitution, et d'autre part, dans le droit supranational[979].

En effet, ces deux sources de droit au Maroc sont, à ce stade du développement du droit, dans une situation d'achoppement. Cette situation met le doute quant aux raisons de leur non-application effective et de ce fait, sur la question de la suprématie du droit supranational.

(Sect I. La Constitution favorable à l'autonomie du contentieux administratif)

(Sect II. Les droits de l'homme et le contentieux administratif)

[978] O. DEBBASCH, « Les juridictions françaises et les principes généraux du droit international », op cit., p. 153.
[979] B. KANTE, « Les juridictions Constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », *in*- Mélange en l'honneur de Jean Gicquel, Constitutions et pouvoirs, éd. Lextenso, coll. Montchrestien, p. 265.

Sect. I. La Constitution favorable à l'autonomie du contentieux administratif

317. Aujourd'hui, la quête de la démocratie et de l'État de droit se trouve partout. Entre le droit "de" ou le droit "du", le panel ne cesse de s'agrandir, à croire qu'il tend vers l'infini[980].

Ces droits renforcent la légalité. Tantôt ils font valoir les droits des administrés, tantôt ils créent une relation mieux équilibrée entre les citoyens et l'Administration.

Cette prolifération des droits apparaît comme un nouveau dogme ou, sans vouloir prétendre aux grands mots, comme une religion[981]. Cela étant, l'idée n'est pas de leur donner plus de force, mais de leur attribuer l'importance qu'ils méritent.

La Constitution marocaine regorge de principes généraux et de droits fondamentaux, notamment ceux relatifs au droit au contentieux administratif.

(§1- Une décision juridictionnelle de qualité : prolongement de la matérialisation de l'autonomie)

(§2-Les droits des justiciables dans la Constitution : renforcement de l'autonomie)

[980] M. MOUNIROU SY, « La protection Constitutionnelle des droits fondamentaux en Afrique. L'exemple du Sénégal », L'Harmattan, 2007, p. 24.

[981] E. PICARD, « L'émergence des droits fondamentaux en France », éd. AJDA, 20 juillet-20 aout 1998, numéro spécial « Les droits fondamentaux. Une nouvelle catégorie juridique ? », p. 6.

§1- Une décision juridictionnelle de qualité : prolongement de la matérialisation de l'autonomie

318. « *Mystères et mirages des dualités des ordres de juridictions*[982] », certains ne sont pas très convaincus de la dualité de juridiction.

Toutefois, pour ce qui est du cas marocain, être constamment à mi-chemin, s'approcher de l'autonomie dans un sens et s'en éloigner dans un autre, est particulièrement complexe et ne crée pas une atmosphère de sécurité judiciaire chez les citoyens.

En référence à la première partie de cette présente recherche, nous pensons que l'autonomie du contentieux administratif n'est pas une idée dénudée de sens.

À ce stade, le Maroc est en constante « *mutation en cours d'achèvement*[983] », le passage n'est ni brutal ni total. Cette situation met à l'épreuve la qualité du contentieux administratif.

(A- L'article 118, traduction de l'autonomie institutionnelle)

(B- Les garanties constitutionnelles, outils de renforcement de l'autonomie)

[982] Pro. R. DRAGO et M-A FRISON-ROCHE, « Mystères et mirages des dualités des ordres de juridictions et de la justice administrative », *in*- Arch.Phil. droit, n°41, 1997, pp. 135 et suiv.

[983] M. MIDOUN, « La dualité de juridictions dans les pays du Maghreb », *in*- Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Devillier, Confluences, éd. Montchrestien, 2007, p. 464.

A- L'article 118, traduction de l'autonomie institutionnelle

319. Le deuxième alinéa de l'article 118 de la Constitution[984] revêt un grand intérêt car il dispose de nombreuses règles importantes. Il s'agit de plusieurs principes que le constituant a cherché à ancrer dans le droit marocain.

320. Désormais, le recours administratif est constitutionnellement reconnu contre tout acte réglementaire ou individuel.

Le constituant ne se limite pas à cette règle. Le recours administratif est désormais ouvert devant toute juridiction administrative compétente. Cet article, bien qu'il porte sur les droits des justiciables, figure dans le titre VII de la Constitution relatif au pouvoir judiciaire, afin de lui donner une force supplémentaire.

La position de cet article dans le titre relatif au pouvoir judiciaire peut paraître anodine. Ça ne l'est pas, puisque ce titre en lui-même est une première au Maroc, car la justice devient un pouvoir au détriment de sa position d'autorité. Cela dit, un article assimilé à ce titre ne peut que revêtir une importance supplémentaire.

321. Depuis la création de la Cour de cassation en 1957 jusqu'à la création des Cours administratives d'appel, le Maroc tend vers l'autonomie institutionnelle du contentieux administratif. En ce sens, l'article 118 de la Constitution continue dans cet élan en disposant « *la juridiction administrative compétente* ». Cela signifie l'institution d'une juridiction administrative suprême.

De plus, cet article répond au questionnement relatif à l'article 8 de la loi instituant les tribunaux administratifs[985]. Contrairement à cet article qui énumère les actes susceptibles de recours devant le juge administratif, l'article 118 a une portée générale. Il dispose que « *tout acte pris [...] en matière administrative* » peut faire l'objet d'un recours.

Avec l'article118 de la Constitution, le législateur a mis sur le même pied les actes réglementaires et individuels, lorsqu'il s'agit de leur éventuel recours administratif.

En effet, la bonne compréhension de cet article passe par l'étude des autres articles de la Constitution qui renforcent l'autonomie du contentieux administratif figurant dans le titre VII relatif au pouvoir judiciaire.

(a- L'élargissement du domaine du recours en annulation)

(b- La concrétisation du recours des actes réglementaires)

[984] L'article 118 de la Constitution : «Tout acte juridique, de nature règlementaire ou individuelle, pris en matière administrative, peut faire l'objet de recours devant la juridiction administrative compétente.»
[985] Cf. supra.

a- <u>L'élargissement du domaine du recours en annulation, corollaire avec l'autonomie</u>

322. Le constituant, dans l'article 118, dispose que « *tout acte pris [...] en matière administrative* » est susceptible de recours. Cette formulation est une nouveauté dans les normes marocaines. Trois textes sont en opposition avec cette formulation.

D'abord, l'article premier de la loi instituant la Cour de cassation[986], dispose : « [...] statuer, sauf si un texte l'exclut expressément, sur [...] les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions émanant des autorités administratives».

Ensuite, le Code de procédure civile dans son article 353[987] dispose que « La Cour suprême, sauf si un texte l'exclut expressément, statue sur [...] les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions émanant des autorités administratives ».

323. Enfin, l'article 20 de la loi instituant les tribunaux administratifs dispose à son tour : « *Une décision administrative est entachée d'excès de pouvoir soit en raison de l'incompétence de l'autorité qui l'a prise, soit pour vice de forme, détournement de pouvoir, défaut de motif ou violation de la loi. La personne à laquelle une telle décision fait grief peut l'attaquer devant la juridiction administrative compétente.*»

Ces articles sont limitatifs en comparaison avec l'article 118 de la Constitution.

En effet, les lois instituant la Cour de cassation et les tribunaux administratifs utilisent la formulation « *décisions émanant d'autorités administratives* ». Cette dernière signifie que la décision susceptible de recours doit émaner d'une autorité administrative qui jouit de puissance publique, ce qui voudrait dire que le législateur accorde une importance supplémentaire au critère organique pour définir la décision administrative.

Cette remarque est confirmée par la jurisprudence de la Cour de cassation. Dans une affaire portée devant la Cour de la capitale, cette dernière a retenu le critère organique du directeur d'une agence indépendante de transport public en s'appuyant sur le critère du service public pour qualifier sa décision d'administrative[988].

Dans une décision plus récente, la Cour de cassation a accordé plus d'importance au critère objectif pour définir la décision administrative, et ce, afin d'étendre le recours administratif pour les décisions relatives au service public, notamment celui délégué à des personnes privées. Dans ce sens, la Cour de cassation a accepté le recours en annulation d'une décision émanant de la Fédération royale de football. Cette dernière a certes la personnalité juridique

[986] Dahir n°1-57-223 du 2 rebia 1377 relatif à la Cour Suprême, Bulletin Officiel du 18 octobre 1957.
[987] Modifié par la loi n° 25-05 promulguée par le dahir n° 1-05-113 du 23 novembre 2005 - 20 chaoual 1426 ; B.O. n° 5374 du 1er décembre 2005.
[988] Cass., 30 mai. 1985, n° 96, pub. La revue marocaine du droit, [Trad. Ar.], 1988, n° 18, p. 184.

de droit privé, mais il n'en demeure pas moins qu'elle jouit des prérogatives de puissance publique. De ce fait, la Cour a considéré sa décision comme étant de nature administrative[989].

L'article 20 de la loi instituant les tribunaux administratifs dispose que la décision de l'autorité administrative est susceptible de recours. Toutefois, l'article ne définit pas l'autorité administrative. Cela pourrait mener à conclure que le législateur a mis en avant le critère objectif en dépit de l'autorité à l'origine de la décision.

L'orientation de cet article a influencé le cours de la jurisprudence. Le tribunal administratif de Marrakech a avancé que le critère d'une décision administrative unilatérale repose sur l'autorité publique et l'idée d'autorité, qu'elle soit prise par une administration ou non[990].

Toutefois, l'article 118 de la Constitution répand encore plus le recours administratif. Cet article n'a pas utilisé de terme limitatif, bien au contraire, il comprend tous les actes administratifs réglementaires et individuels. Ainsi, cet article vient compléter les autres articles précités et la jurisprudence qui en a découlé.

La jurisprudence, avant la Constitution de 2011, a élargi les critères de définition de l'acte administratif susceptible de recours. Néanmoins, c'est l'article 118 de la Constitution qui a apporté une réponse claire et satisfaisante.

Les articles de la Constitution précités nous rappellent l'importance de l'autonomie du contentieux administratif. Bien plus encore, il donne une force constitutionnelle à son autonomie.

Pour qu'une décision administrative réglementaire ou individuelle puisse être jugée par la juridiction compétente, il faut une clarté dans le champ de l'organisation judiciaire et de ce fait, une réelle dualité de juridiction qui garantisse une spécialisation de ces prétoires.

b- <u>La concrétisation du recours des actes réglementaires</u>

324. « *L'acte réglementaire est un acte de portée générale*[991]. » Il émane d'une autorité administrative. Il s'applique à un nombre indéterminé de personnes. C'est bien là la difficulté, car il est compliqué de déterminer avec précision et en amont, les personnes susceptibles d'être visées par l'acte réglementaire.

[989]Cass. ch. admi., 31 oct. 1991, Saad Ben El haje Sayegh c/ La fédération marocaine de football, n° 310.
[990] TA., Marrakech, 5 avr. 2005, n°45, pub. REMALD, coll. Sujet d'actualité, n°72, [Trad. Ar.], 2011, p. 72.
[991] E. UNTERMAIER-KERLEO, « L'acte administratif réglementaire, un acte de portée générale ? », éd. Lexis-Nexis, Droit administratif, n°6, Juin 2017, n°1.

Ce dernier s'applique aux personnes visées par l'acte dans une situation précise. Elles sont concernées par l'acte réglementaire, qu'il soit pris en amont ou en aval de leur situation juridique[992].

En effet, l'acte réglementaire a un caractère de portée générale en plus d'être impersonnel. Il est vrai qu'il est proche de la définition de la loi, mais une distinction formelle subsiste entre les deux. La loi émane du pouvoir législatif et le règlement, du pouvoir exécutif[993]. Même si cette distinction peut paraître élémentaire, elle est capitale. Le seul juge compétent pour se prononcer sur une loi est le juge constitutionnel. C'est le principe du « bloc de constitutionnalité ». Le règlement, lui, relève du domaine de la légalité. En cas de litige relatif à l'acte réglementaire, c'est le juge administratif qui doit le trancher[994].

Les décisions réglementaires peuvent être de nature réglementaire ou individuelle. Toutefois, toutes les décisions réglementaires, vu qu'elles émanent d'une autorité administrative, sont susceptibles de recours devant le juge administratif[995]. Il arrive que les décisions réglementaires portent sur l'application d'une loi, auquel cas leurs rôles se limitent à l'explication et la simplification de la volonté du législateur.

Les règlements peuvent également être indépendants d'une loi. Le pouvoir exécutif peut être à l'origine de règles générales et impersonnelles sans rapport ni lien direct avec une loi. Quelle que soit la nature du règlement, il est susceptible de recours administratif. L'article 9 de la loi instituant les tribunaux administratifs n'émet aucune distinction entre les actes réglementaires individuels et administratifs[996].

Les règlements, bien qu'ils diffèrent des actes administratifs, sont eux aussi susceptibles d'être attaqués d'un recours en annulation pour illégalité devant le juge administratif. Néanmoins, compte tenu de la nature des règlements et de leur importance dans la pyramide des normes, leurs recours, en vertu de l'article 9 de la loi instituant les tribunaux administratifs, sont ouverts devant la Cour de cassation.

Rappelons que l'article 118 de la Constitution prévoit ce recours devant la juridiction compétente, tandis que la loi instituant les tribunaux administratifs prévoit ce recours expressément devant la Cour de cassation.

---

[992] M. ELSAROUKHE, « Le droit administratif, étude comparative », éd. REMALD, [Trad. Ar.], 2010, p. 432.
[993] Cf. Supra.
[994] M-H. IDRISSI, « Le droit et l'organisation dans la Constitution marocaine, étude analytique de la notion de la compétence », éd. REMALD, n° 72-73, [Trad. Ar.], 2007, p. 17.
[995] Idem.
[996] L'article 9 de la loi instituant les tribunaux administratif : « […] Les recours en annulation pour excès de pouvoir dirigés contre les actes réglementaires ou individuels […] »

De plus, l'article 114 de la Constitution[997] dispose expressément de « *la plus haute juridiction administrative du royaume* ». Si l'on se réfère à cet article et à l'article 118 de la Constitution, on peut conclure que le constituant marocain tend plus vers la constitutionnalisation d'une dualité de juridiction au sommet de l'organisation judiciaire que son contraire.

De ce fait, pour qu'un juge puisse se prononcer sur la légalité d'un règlement, la moindre des choses est que cela soit fait par un juge spécialisé dans un ordre judiciaire distinct. La juridiction compétente prévue par l'article 118 de la Constitution ne peut qu'être la plus haute juridiction administrative prévue par l'article 114 de la Constitution. Il s'agit à notre sens d'une Cour administrative suprême, l'homologue des Conseils d'État français[998] et égyptien.

Le professeur Duguit met « *quiconque au défi de démontrer qu'au point de vue juridique il y a une différence quelconque entre les modifications qui se produisent dans l'ordonnancement juridique après le règlement et celles qui se produisent après la loi*[999].»

Le règlement est, en ce sens, formellement administratif et matériellement législatif. À modification de l'ordonnancement juridique ''égal'', un recours inégal. La loi est vérifiée devant le Conseil constitutionnel qui est une institution spécialisée. Or, le règlement relève de la compétence de la Cour de cassation, au même titre d'une affaire de divorce et de licenciement. Non pas que ces dossiers sont moins importants, mais tout de même, une plus haute juridiction administrative se prononcerait sur la légalité d'un règlement dans de meilleures conditions et avec plus de précision.

[997] Cf. Supra.
[998] Pro. S. PLATON, « Règlements administratifs », éd. Lexis-Nexis, JurisClasseur Administratif, 2008.
[999] L. DUGUIT, « Traité de droit Constitutionnel », éd. Fontemoing-de Boccard, 3e éd., 1928, p. 212.

B- Les garanties constitutionnelles, outils de renforcement de l'autonomie

325. L'article 118 de la Constitution renforce le contrôle juridictionnel administratif. Néanmoins, ce renforcement ne peut être efficient en l'absence de l'exécution des décisions de justice administrative.

Le fait que le recours administratif soit constitutionnalisé, cela le renforce ; mais cet article à lui seul ne peut pas garantir tous les droits des justiciables. L'article 118 doit être pris en compte avec l'ensemble des articles qui renforcent les droits des justiciables dans la Constitution.

(a- La Constitution, fondement des décisions de justice de qualité)

(b- La faute judiciaire : une problématique terminologique)

a- La Constitution, fondement des décisions de justice de qualité

326. La qualité d'une décision de justice ne tient pas au système judiciaire en soi. Une décision émanant d'une juridiction d'un ordre judiciaire unitaire n'est pas de moindre qualité qu'une décision qui émane d'une juridiction d'un ordre judiciaire dualiste. En revanche, un ordre semi-dualiste affecte, ne serait-ce que par ricochet, la qualité de la décision de justice.

La Constitution prévoit plusieurs qualités de la décision de justice. Néanmoins, ces qualités souhaitées restent difficiles à concrétiser dans l'actuelle organisation judiciaire.

(α- La motivation des décisions de justice)

(β- L'obligation de soumettre des décisions définitives)

α- La motivation des décisions de justice, un gage de qualité

327. C'est l'article 125 de la Constitution[1000] marocaine qui prévoit la motivation des décisions de justice. En France, c'est l'article 9 du Code de justice administrative qui régit la motivation des décisions de justice administrative[1001].

[1000] L'article 126 de la Constitution : « Tout jugement est motivé et prononcé en audience publique dans les conditions prévues par la loi. »

[1001] L'article L.9 du CJA : « Les jugements sont motivés. »

La motivation des décisions de justice fut d'abord une règle générale de procédure[1002] pour devenir ensuite un principe général de procédure[1003]. C'est un principe qui s'applique sans texte.

En France, la tradition est celle d'une motivation des décisions de justice de manière concise et cette tradition l'est encore plus devant les juridictions civiles[1004].

Cette manière succincte de motiver les décisions aux prétoires civils est en désaccord avec l'obligation de la motivation des décisions de justice administrative. Une motivation détaillée est une obligation pour un droit prétorien en construction, d'où la nécessité de l'autonomie institutionnelle du contentieux administratif et la création d'une juridiction administrative suprême[1005].

β- L'obligation de soumettre des décisions définitives

328. C'est l'article 126 de la Constitution[1006] qui prévoit l'obligation *erga omnes* des décisions définitives.

Les décisions de justice s'appliquent à tous, aux justiciables, aux administrés, au même titre que l'Administration. La décision de justice comprend la formule exécutoire. Cette dernière lui donne toute sa force juridique.

329. En France, l'obligation d'exécution des décisions de justice administrative est régie par deux circulaires. La première est celle du ministère de l'Intérieur et concerne les préfets, la seconde est celle du Premier ministre et s'adresse aux membres du gouvernement[1007]. Toutefois, ces circulaires concernent l'exécution des décisions des juridictions territoriales, des tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel.

[1002] CE., 5 déc. 1924, Légillon, p. 985.

[1003] - CE., 8 juill. 1970, Doré Rec. CE 1970, p. 471.
- CEDH., 29 mai. 1997, n° 21 522/93, Georgiadis c/Grèce, pub. AJDA 1998, 990, chron. Flauss.

[1004] R. ROUQUETTE, « Petit traité du procès administratif contentieux administratif juridictions générales et spéciales », éd. Praxis Dalloz, 7e éd., 2017/2018, p. 805.

[1005] Pro. H. PAULIAT, « Le rapport du groupe de travail sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative », éd. JCP administrative, 2012.

[1006] L'article 126 de la Constitution : « Les jugements définitifs s'imposent à tous. Les autorités publiques doivent apporter l'assistance nécessaire lorsque celle-ci est requise pendant le procès. Elles sont également tenues de prêter leur assistance à l'exécution des jugements. »

[1007]
- Circulaire du 16 octobre 1989 relative à l'exécution des décisions de justice par les collectivités territoriales et leurs établissements publics.
- Circulaire du 13 octobre 1988 relative au respect des décisions du juge administratif.

L'obligation d'exécution des décisions de justice est en accord avec la jurisprudence de Strasbourg. Ce droit compte parmi les exigences de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme[1008].

Le Conseil constitutionnel français, après l'affaire Hornsky, confirme la force exécutoire de toutes les décisions de justice y compris les décisions de justice administrative[1009].

En cas d'inexécution de l'Administration, c'est sa responsabilité qui est engagée, une responsabilité basée sur la rupture d'égalité devant les charges publiques[1010].

330. Or, au Maroc, l'article 126 de la Constitution est difficile à appliquer.

Cela s'explique par la non-complémentarité des procédures d'exécution de nature civiliste au contentieux administratif[1011]. Cet article ne peut se matérialiser qu'à la condition de l'autonomie normative du contentieux administratif. En l'absence d'un texte qui prévoie la procédure d'exécution, cet article constitutionnel n'aura pour force que sa position dans la pyramide des normes.

b- <u>La faute judiciaire : une problématique terminologique</u>

331. C'est l'article 122 de la Constitution qui prévoit la responsabilité de l'État en cas de dommages judiciaires. D'emblée, cet article pose un problème terminologique. Dans la version française de la Constitution, on remarque l'utilisation du vocable ''erreur'' judiciaire[1012] alors que dans la version arabe, c'est le vocable **الخطأ,** (khatae, phonétique), littéralement ''faute[1013]'' qui est utilisée.

« *La faute est l'action volontaire ou non, ou encore l'omission qui porte au droit d'autrui en lui causant un dommage*[1014] », tandis que l'erreur est « *l'appréciation inexacte portant sur l'existence ou les qualités d'un fait, ou sur l'existence ou l'interprétation d'une règle de*

1008

Cf. sur le droit un tribunal. Golder c/ Royaume-Uni 21 fév. 1975, Requête no 4451/70.
Cf. sur l'exécution des décisions de justice. Hornsby c/ Grèce 19 mar. 1997, Requête no 18357/91.

1009 Cons. Const., 29 jui. 1998, n° 98-403 DC, Lutte contre les exclusions.
« Considérant que toute décision de justice a force exécutoire ; qu'ainsi, tout juge"ment peut donner lieu à une exécution forcée, la force publique devant, si elle y est requise, prêter ma*in*-forte à cette exécution ; qu'une telle règle est le corollaire du principe de la séparation des pouvoirs énoncé à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ; que si, dans des circonstances exceptionnelles tenant à la sauvegarde de l'ordre public, l'autorité administrative peut, sans porter atteinte au principe susévoqué, ne pas prêter son concours à l'exécution d'une décision juridictionnelle, le législateur ne saurait subordonner l'octroi de ce concours à l'accomplissement d'une diligence administrative. »

1010 CE., 30 nov. 1923, Couitéas, Rec. 38284.

1011 Cf. Supra.

1012 L'article 122 : « Les dommages causés par une erreur judiciaire ouvrent droit à une réparation à la charge de l'État. »

1013 الفصل 122 يحق للكل من تضرر من خطإ قضائي الحصول على تعويض تتحمله الدولة

1014 https://www.dictionnaire-juridique.com

droit[1015].» Il est clair que ces deux notions sont différentes. Une mauvaise appréciation n'est pas une omission.

Quoi qu'il en soit, le respect de la légalité est un fondement nécessaire d'un État de droit et dans le cas contraire, c'est à la justice de se prononcer sur l'illégalité, notamment à travers le contentieux de l'annulation. Bien évidemment, ce dernier[1016] ne comprend pas les actions de plein contentieux qui, elles, supposent un dédommagement lesquels, dans certains cas, complémentent l'action de l'annulation[1017].

La responsabilité de l'État est régie par les articles 79 et 80 du dahir des obligations et des contrats[1018]. Ces articles ont été rédigés à la base en français, puisque c'est le commissaire du gouvernement Teissier qui est à leur origine. Eux, en revanche, ont une traduction satisfaisante, contrairement à l'article 122 de la Constitution.Le mot « faute » est traduit par **الخطأ,** (khatae, phonétique)**,** lesquels ont les mêmes définitions dans les deux langues.

Ce rapprochement laisse croire que c'est la version en langue arabe qui est la plus proche de la volonté du constituant. Comme la version en langue arabe l'indique, la Constitution dispose de la responsabilité de l'État qui est engagée dès lors qu'il y a faute et non erreur[1019].

332. Depuis la Constitution de 2011[1020], le régime de la faute judiciaire a connu des changements. Ainsi, dans une affaire portée devant le tribunal administratif de Rabat[1021], ce dernier s'est déclaré compétent pour connaître un litige relatif à une demande d'indemnités suite à une faute judiciaire.

Dans les faits, le demandeur conteste une faute judiciaire dans une affaire portée devant la Cour de cassation[1022]. La faute judiciaire contestée est la non-vérification de l'instance de la requête introductive.

[1015] R. GUILLIEN et J. VIENCENT, « Lexique des termes juridiques », Dalloz, 17e, op cit., p 307.
[1016] A-EL. BANNA, « Recours en l'indemnité, le contentieux de la responsabilité administrative », 1e conférence de la justice administrative, [S.E], [Trad. Ar.], [S.D], p. 31.
[1017] S.EL-TAMAOUI, « La justice administrative », éd. La maison de la pensée arabe, 2e, [Trad. Ar.], 1996, p. 125.
[1018] Cf. Supra.
[1019] M. EL-KAMOUCHE, « L'indemnité de la faute judiciaire relative de l'article 122 de la Constitution de 2011 », éd. Collection de la doctrine administrative, [Trad. Ar.], 2013, p. 12.
[1020] Pro. Sur la responsabilité des fautes judiciaires avant la Constitution de 2011 :
- M. EL ARAJE, « Le droit du contentieux des collectivités territoriales », éd. REMALD, coll. Sujets d'actualité, n° 58, [Trad. Ar.], 2008, pp. 49 et suiv.
- A-EL. HADDAD, « L'application de la procédure administrative dans le droit marocain », éd. Les publications d'Okad, 2e édition, pp. 156 et suiv.
- A. AJOUNE, « Les conférences de la justice », éd. Imprimerie des oliviers, [Trad. Ar.], 2006-2007, pp. 146 et suiv.
- J. AMZIDE, « Recherche sur les nouveautés dans la justice administrative », REMALD, n° 50, 2003.
- A-EL. EL-TALEB, « L'explication scientifique du Code de procédure civile », éd. Imprimerie et papeterie nationale, Marrakech, 3e éd. [Trad. Ar.], 2006, p. 234.
[1021] TA., Rabat, 31 jan. 2012, n° 325, cité par Y. WAHLOU, « La responsabilité de l'État relative aux fautes judiciaires à la lumière des tribunaux administratifs marocains. », *in*- N. BOUHMIDI et M. KHARATE (Sous la direction), Coll. de la doctrine de la justice administrative, éd. La maison des perspectives marocaines de l'édition et de distribution, 1e, [Trad. Ar.], 2013, p. 94.
[1022]Cass., ch civ. 18 juin. 2008, n° 2443- 1-2-2005, cité par Y. WAHLOU, « La responsabilité de l'État relative aux fautes judiciaires à la lumière des tribunaux administratifs marocains. », op cit., p. 94.

D'une part, dans cette dernière figure le prénom ''Nadia'' lequel n'existe même pas dans la famille. D'autre part, le procès-verbal porte sur un mémoire en réponse qui n'a pas été soumis par la requérante à la Cour.

En appliquant l'article 122 de la Constitution et l'article 391 du Code de procédure civile[1023] ainsi que l'article 8 de la loi instituant les tribunaux administratifs[1024], une indemnité d'un montant de 900 000 dirhams avec une indemnité de retard à partir de la notification de la décision a été prononcée par le tribunal administratif de Rabat.

Le fait qu'un tribunal se prononce sur la faute judiciaire et octroie des indemnités n'est que favorable pour faire valoir la justice. Toutefois, la question de la compétence du tribunal administratif n'est pas dénudée de sens. Cela est justifié d'abord par l'application de l'article 391 du Code de procédure civile, en plus de l'objet même de l'affaire. Ce qui est mis en cause n'est pas une faute du service de la justice de nature à engager la responsabilité de l'Administration de la justice mais plutôt une faute qui repose sur la responsabilité professionnelle de l'instance de jugement, en vertu de l'article 109 de la Constitution[1025]. Dans ce dernier cas, c'est la Cour de cassation qui est compétente pour connaître de ces litiges.

Il est à noter que le service public de la justice n'est pas un service public qui échappe à toute responsabilité malgré les particularités qui peuvent le définir.

L'article 154 de la Constitution[1026] concernant les normes de qualité des services publics ne fait pas la distinction entre les différents services judiciaires ou autres, ce qui mène à comprendre que le service public de la justice est soumis aux mêmes exigences que le reste des services publics.

En France, le régime de la responsabilité des juges est très restrictif afin de ne pas entraver la sérénité et l'indépendance des juges. L'article 505 du Code de procédure civile prévoit les cas limitatifs qui engagent la responsabilité des juges, qu'ils soient judiciaires ou administratifs[1027].

[1023] L'article 391 : « Les magistrats, peuvent être pris à partie dans les cas suivants :
1° S'il y a eu dol, fraude, concussion qu'on pourrait imputer, soit à un magistrat du siège dans le cours de l'instruction ou lors du jugement, soit à un magistrat du ministère public dans l'exercice de ses fonctions ;
2° Si la prise à partie est expressément prévue par une disposition législative ;
3° Si une disposition législative déclare des juges responsables, à peine de dommages-intérêts ;
4° S'il y a déni de justice. »

[1024] Cf. Supra.

[1025] Cf. L'article 109 supra.

[1026] L'article 154 de la Constitution : « Les services publics [...] sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité, et sont régis par les principes et valeurs démocratiques consacrés par la Constitution. »

[1027] L'article 505 du CPCF : « Les juges peuvent être pris à partie dans les cas suivants :
1° S'il y a dol, fraude, concussion ou faute lourde professionnelle qu'on prétendrait avoir été commis, soit dans le cours de l'instruction, soit lors des jugements ;

Cela crée une problématique à l'égard de l'article 122 de la Constitution, non pas par rapport à son esprit ou son but, mais plutôt concernant la compétence du juge susceptible de se prononcer sur ce genre d'affaires. Le tribunal administratif s'est déclaré compétent pour connaître des fautes judiciaires, sans pour autant avoir de précision concernant le juge compétent si le requérant intente un recours fondé sur la faute judiciaire devant le tribunal administratif.

La deuxième problématique concerne la limitation de la responsabilité professionnelle des juges engagée sur la base de la faute liée au service public de la justice.

L'intervention du législateur à cet égard nous semble primordiale. Certes, l'article 391 du Code de procédure civile définit les cas de la responsabilité des magistrats, et en raison de l'unité de la magistrature, cet article vaut aussi bien pour les magistrats judiciaires qu'administratifs. Néanmoins, une meilleure autonomie textuelle et juridictionnelle ouvrait la voie à une meilleure application de l'article 122 de la Constitution. Cela justifie la nécessité d'une définition normative des différentes responsabilités et des juridictions compétentes pour connaître de ces litiges. En l'absence d'une telle intervention législative qui favorise une autonomie textuelle, ainsi que la concrétisation d'une dualité de juridiction, l'article 122 de la Constitution n'apportera pas ces effets attendus.

2° Si la prise à partie est expressément prononcée par la loi ;
3° Si la loi déclare les juges responsables, à peine de dommages et intérêts ;
4° S'il y a déni de justice.
L'État est civilement responsable des condamnations en dommages-intérêts qui seront prononcées, à raison de ces faits, contre les magistrats, sauf son recours contre ces derniers. »

§2- Les droits des justiciables dans la Constitution : renforcement de l'autonomie

333. L'article 120 de la Constitution dispose que « *toute personne a droit à un procès équitable et à un jugement rendu dans un délai raisonnable. Les droits de la défense sont garantis devant toutes les juridictions.* » La formulation de cet article est fort analogue à l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'homme : « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial* ».

Le respect du procès équitable conformément à la Convention européenne des droits de l'homme suppose le respect de plusieurs principes.

« *Dès lors que l'article 6 § 1 s'applique, il faut, sous peine de violer cette disposition, respecter les différents éléments qu'il contient : le droit à un tribunal, l'indépendance, l'impartialité et l'établissement par la loi du tribunal, le caractère contradictoire de la procédure, le principe de l'égalité des armes, le respect des droits de la défense, la publicité des débats, la motivation des jugements, le délai raisonnable de la procédure dans son ensemble*[1028].»

En effet, l'article 120 de la Constitution porte sur le procès équitable. Ce dernier tel qu'il est défini, englobe plusieurs autres principes, lesquels se trouvent énumérés expressément dans d'autres articles de la Constitution.

Le fait de s'intéresser à l'assimilation française du procès équitable tel qu'il est prévu par l'article 6§1 ne révèle pas uniquement d'un automatisme classique, mais du fait que la France est l'un des anciens systèmes dualistes. Cette assimilation se justifie aussi par l'importance quantitative et qualitative du contentieux administratif en France, et ce dans différents domaines[1029].

(A- Les garanties du procès équitable)

(B- Les garanties du procès équitable, un tout indivisible)

[1028] J-P. COSTA, « Convention européenne des droits de l'homme et contentieux administratif », RCA, Octobre 2002, mise à jour 2014, n° 56.
[1029] Idem, n° 14.

A- Les garanties du procès équitable

334. « *Le droit est souvent défini comme un ensemble d'institutions, de techniques et de normes, éventuellement sanctionnées, assurant la régularisation des activités humaines*[1030]. » Ainsi, le juge administratif, conformément à la nature du contentieux qu'il traite, contribue à l'établissement durable de la stabilité du système politique, comme un acteur fondamental de la protection des droits et des libertés[1031].

(a- L'accès à une juridiction administrative autonome : un principe constitutionnel)
(b- L'égalité des adversaires)

a- L'accès à une juridiction administrative autonome : un principe constitutionnel

335. L'accès à un tribunal est prévu, en plus de l'article 120 de la Constitution, par le premier alinéa de l'article 118[1032] et l'article 107[1033] de la Constitution.

336. En effet, l'accès à un tribunal englobe le droit à un tribunal. Dans l'arrêt Golder[1034], la Cour de Strasbourg affirme que le droit à un tribunal ne se limite pas à un procès équitable uniquement dans l'instance pendante puisque le justiciable en question était un détenu. La Cour considère que le droit à un procès équitable est l'accès à un tribunal afin que tout justiciable puisse faire valoir ses droits.

En France, le Conseil constitutionnel, dans une décision[1035] se basant sur la Déclaration des droits de l'homme, notamment dans son article 16, a considéré que toute personne a le droit à un recours effectif et qu'en cas contraire, cela serait une atteinte substantielle au droit des justiciables.

Le Conseil d'État lui aussi, consacre ce principe, et ce depuis fort longtemps. Ainsi l'accès à un tribunal est un droit qui s'applique même sans texte pour les décisions des juridictions

[1030] Y. MADIOT, « Qualité du droit et protection des droits fondamentaux », *in*- Mélanges offerts à Jorge Campinos, p. 58.
[1031] J-M. SAUVE, « Le juge administratif et la protection des libertés et des droits fondamentaux », *in*- Mélange en l'honneur de Serge Guinchard, Justices et droit du procès : Du légalisme procédural à l'humanisme processuel, éd. Dalloz, p. 557.
[1032] Le premier alinéa de l'article 118 de la Constitution : « L'accès à la justice est garanti à toute personne pour la défense de ses droits et de ses intérêts protégés par la loi. »
[1033] L'article 107 de la Constitution : « Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Le Roi est le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire. »
[1034] CEDH., 21 fév. 1975, Golder c/ Royaume Uni, n° 4451/70.
[1035] Con. Cons., 9 avr. 1996, la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie, n°96-373 DC.

administratives en dernier ressort pour un recours en cassation[1036]. De même, ce dernier est susceptible d'être formé contre les décisions des juridictions de toute nature[1037].

337. L'article 118 de la Constitution, notamment dans son premier alinéa, concerne l'accès à la justice, quelle que soit la nature du prétoire. Toutefois, une remarque demeure intéressante à soulever.

Le deuxième alinéa du même article porte sur le recours administratif[1038], ce qui permet d'interpréter le premier alinéa en faveur de la dualité de juridiction et le renforcement de l'autonomie du contentieux administratif. Autrement, un seul et même article pour l'accès à la justice et l'élargissement du recours administratif suffirait.

Le constituant aurait pu prévoir deux articles, l'un portant sur l'accès à un tribunal et l'autre portant sur l'élargissement du contentieux administratif. Or, il a fait le choix de combiner ces deux règles en un article, en plus de l'article 120 de la Constitution qui porte sur le procès équitable. Ce dernier principe, par définition, englobe le droit et l'accès à un tribunal. Cela voudrait dire une seule chose : le constituant a élevé le droit à un tribunal à un principe constitutionnel tout en mettant l'accent sur l'accès à un tribunal pour tous les recours administratifs. Une telle démarche ne peut qu'être applaudie. Toutefois, pour ce faire, l'autonomie du contentieux administratif est de rigueur.

L'accès au prétoire administratif au Maroc, compte tenu de l'état actuel du contentieux administratif, ne peut se produire qu'avec le renforcement de la dualité de juridiction.

Ce renforcement passe certainement par la création d'une plus haute juridiction administrative, mais pas seulement. Le rapprochement des prétoires administratifs des justiciables est une condition obligatoire pour l'application du premier alinéa de l'article 118.

L'accès à un tribunal dans le cadre du procès équitable suppose une procédure adaptée à la nature du contentieux, ce qui confirme la nécessité de l'autonomie textuelle, condition obligatoire à la bonne application des articles 118 et 120 de la Constitution.

L'application de ces articles va de pair avec l'article 107 de la Constitution. Ainsi, l'accès à un tribunal dans un procès équitable doit se faire devant un tribunal indépendant et impartial et établi par la loi. L'indépendance du tribunal au sens de la Cour de Strasbourg est l'indépendance, d'une part du pouvoir exécutif, mais aussi des parties du procès[1039].

[1036] CE., ass., 7 fév. 1947, d'Aillières, n° 79128.
[1037] CE., ass., 12 juill. 1969, L'Etrang, n° 72.480.
[1038] Cf. Supra.
[1039] - CEDH., 27 juin. 1968, Neumeister c/ Autriche, n° 1936/63.
- CEDH., 28 juin. 1984, Campbell et Fell c. Royaume-Uni, n° 7819/77.

En référence à la nature du contentieux administratif et du deuxième alinéa de l'article 118 de la Constitution, l'indépendance de l'ordre judiciaire administratif est d'autant plus une exigence qui fortifie l'idée même de l'autonomie du contentieux administratif marocain. Seule son autonomie peut offrir l'application de ces dispositions constitutionnelles.

b- L'égalité des adversaires

338. La Constitution marocaine ne porte pas expressément sur le principe du contradictoire ou encore l'égalité des armes.

Toutefois, l'article 110 de la Constitution[1040], dans une interprétation plus large, englobe le principe du contradictoire, le droit de la défense et le principe de l'égalité et la loyauté entre les adversaires[1041]. Bien sûr, ces principes, à côté de l'article précité, trouvent aussi comme fondement, dans une interprétation large, l'article 120 de la Constitution, notamment dans la notion du procès équitable.

Cela s'explique par le fait que *« Les exigences voisines du contradictoire, de l'égalité des armes (expression propre à la jurisprudence de Strasbourg) et des droits de la défense peuvent, au regard du procès équitable, être étudiées ensemble*[1042].»

339. En France, le caractère du contradictoire de la procédure est un principe général du droit[1043]. Ce principe trouve application devant tous les prétoires administratifs[1044]. Il a pour but de protéger l'égalité des parties devant les juridictions[1045].

Il est vrai que l'égalité des parties et le principe du contradictoire sont des principes nécessaires à tout type de procédure, mais en raison de la nature du contentieux administratif, ces principes le sont encore plus. Cela s'explique par la nature inquisitoire et principalement écrite de la procédure administrative. Ces principes sont fondamentaux pour le contentieux administratif marocain dans la mesure où les justiciables ne sont pas particulièrement familiarisés avec ce type de contentieux ; de telles garanties ne peuvent que créer un climat plus égalitaire et de ce fait, une meilleure confiance en la justice administrative.

[1040] L'article 110 de la Constitution : « Les magistrats du siège ne sont astreints qu'à la seule application du droit. Les décisions de justice sont rendues sur le seul fondement de l'application impartiale de la loi [...]. »
[1041] M. BENYAHYA, « Le pouvoir judiciaire dans la nouvelle Constitution du Royaume. », éd. La REMALD, Série « Thèmes actuels » n°82, 2013, p. 311.
[1042] J-P. COSTA, « Convention européenne des droits de l'homme et contentieux administratif », op cit., n° 73.
[1043] CE., ass. 12 oct. 1979, Rassemblement des nouveaux avocats de France, n° 21893.
[1044]CE., sec. 12 mai. 1961, Société La Huta, n° 40674.
[1045]CE., 29 juil. 1998 Mme Esclatine, n° 179635.

Ces principes doivent être respectés tout le long du procès, c'est-à-dire pendant toutes les communications. Il en va de même pour le respect des délais pour présenter les observations en défense, lors des répliques, pendant tout établissement de preuve, quelle que soit leur nature y compris les expertises.

Dans le cadre du rapprochement de l'article 120 de la Constitution avec l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour de Strasbourg considère que le respect des droits de la défense, du contradictoire ainsi que l'égalité des armes, sont des principes qui doivent être obligatoirement respectés[1046]. Cela confirme l'interprétation large de l'article 120 de la Constitution en faveur de l'application de ces principes.

Cela dit, ces principes sont le socle de l'édifice de la justice : c'est en présence de tous les principes précités, mais surtout de l'autonomie du contentieux administratif, que les premiers principes peuvent s'épanouir au grand jour.

La nature inquisitoire et écrite de la procédure administrative doit être consolidée et basée sur une autonomie du contentieux administratif. Le caractère inquisitoire et écrit de la procédure administrative repose sur les principes du contradictoire et de l'égalité des armes qui eux-mêmes reposent sur l'autonomie du contentieux administratif.

[1046] - CEDH., 22 sept. 1994, Hentrich c/France, n° 13616/88.
- CEDH., Mantovanelli c/France, n° 21497/93.

B- Les garanties du procès équitable, un tout indivisible

340. Rivero écrivait : « *Le Conseil d'État [...] tend, depuis quelques années surtout, à soumettre l'ensemble de la vie publique française à une éthique dont il définit les éléments en dehors de tout texte écrit [...] Il tend à subordonner la loi à l'emprise de cette éthique*[1047]. » En l'absence, au Maroc, d'une telle juridiction de nature à promouvoir ces droits et à les concrétiser, la Constitution a pris le relais.

(a- L'épanouissement du principe de la publicité, corollaire avec l'autonomie normative)
(b- Le délai raisonnable, le mal-compris du contentieux administratif)

a- L'épanouissement du principe de la publicité, corollaire avec l'autonomie normative

341. La publicité des audiences est prévue par l'article 123 de la Constitution[1048]. Ce principe du procès équitable, selon l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'homme, n'est pas un principe absolu. Il est limité dans certains cas.
342. Cette limitation n'a pas toujours convaincu le Conseil d'État, qui considère que la publicité des débats est un principe général de droit et de ce fait, il s'applique même sans texte. En revanche, le caractère absolu de la publicité des débats ne s'applique qu'aux juridictions judiciaires[1049]. Ce principe ne l'est pas pour les juridictions administratives.

Le Conseil d'État, aujourd'hui, estime que la publicité des débats s'applique lorsque l'article 6§1 trouve application. C'est le cas, par exemple, des juridictions universitaires[1050] et de la *Cour de discipline budgétaire et financière*[1051].

La Cour de Strasbourg a la conviction de la nécessité de la publicité des débats. Ainsi, dans une affaire, la Cour a condamné la France en raison de l'absence de publicité des débats[1052]. Néanmoins, dans une autre affaire contre la France[1053], la Cour de Strasbourg a considéré qu'il n'y avait pas violation du principe de la publicité des débats car les conditions prévues par l'article 6 §1 étaient respectées.

[1047] J. RIVERO, « Le juge administratif français : un juge qui gouverne ? » D. 1951. Chron., p. 21.
[1048] L'article 123 de la Constitution : « Les audiences sont publiques sauf lorsque la loi en dispose autrement. »
[1049] CE., ass, 4 oct. 1974, Dame David, n° 88.930.
[1050] *CE., 3 nov. 1999*, M. Ralph *Zurmely*, n° 341. 20.
[1051] CE., Sect., 30 oct. 1998, Lorenzi, n° 149662.
[1052] CEDH., 26 sep. 2000, Guisset c/France, n° 33933/96.
[1053] CEDH., 26 Sep. 1995. *Diennet c/ France,* n°18160/91.

343. À cet égard, l'article 123 de la Constitution marocaine est convaincant. Le principe serait la publicité des débats avec l'exception de dispositions légales. En se basant sur cet article, et si l'on se réfère à l'expérience française, l'application de ce principe est différente selon qu'il s'agit de juridictions civiles ou administratives. Ainsi, le principe de l'autonomie du contentieux administratif est la ligne fédératrice même de l'application de cet article. En l'absence d'une autonomie institutionnelle et normative, il serait difficile d'encadrer les contours de cet article.

b- Le délai raisonnable, le mal-compris du contentieux administratif

344. C'est l'article 120 de la Constitution marocaine[1054] qui dispose du principe du délai raisonnable, ce même article dispose du principe du procès équitable. La condition du délai raisonnable est donc assimilée au procès équitable. Cette assimilation est tout à fait logique, car une lenteur infinie tendant vers l'inapplicabilité de la justice laisse place au déni de justice. Il s'agit d'une violation certaine des droits de l'homme.

345. Sur la question du délai raisonnable, la Cour européenne des droits de l'homme a produit une jurisprudence abondante, sans doute en raison de l'importance du principe.

Le professeur Costa n'est pas du même avis. Il pense que compte tenu du nombre considérable de tâches qui incombent à la Cour, il est normal qu'elle présente un retard de traitement des dossiers[1055].

La Cour de Strasbourg a défini quatre critères du délai raisonnable. Premièrement, la complexité de l'affaire ; deuxièmement, le comportement des parties, particulièrement celle du requérant ; troisièmement, la conduite des instances judiciaires, notamment lors de l'instruction et enfin, le degré de l'importance du litige[1056].

[1054] L'article 120 : « Toute personne a droit à un procès équitable et à un jugement rendu dans un délai raisonnable [...] »
[1055] J-P. COSTA, « Convention européenne des droits de l'homme et contentieux administratif », op cit., n° 76.
[1056] Pro. CEDH., Kudla c/ Pologne 2000, n° 30210/96.

L'article L781-1 du Code de l'organisation judiciaire[1057] a pour vocation de limiter la durée des procédures[1058]. Toutefois, cet article ne trouve pas application devant les juridictions administratives.

Dans l'affaire Magira[1059], la Cour administrative de Paris a condamné l'Administration à verser une indemnité au requérant en raison du non-respect du délai raisonnable. La Cour a cité et appliqué l'article 6§1[1060].

346. Le principe du respect du délai raisonnable, bien qu'il soit un nouveau principe constitutionnel au Maroc[1061], trouve ses racines, en plus du droit international et du droit comparé, dans le droit musulman.

Le cadi Abou Yaala, notamment, considère que le juge ne peut retarder les parties que pour un motif valable[1062]. De plus, Omar ibn al-Khattâb[1063] a fait jurisprudence en libérant un détenu car il était étranger et qu'il n'avait pas été jugé dans un délai raisonnable[1064].

Dans une affaire portée devant la Cour d'appel de Tétouan, le délai raisonnable n'a pas été respecté. C'est la raison pour laquelle, lorsque le tribunal administratif de Rabat fut saisi, ce dernier a prononcé des indemnités en faveur de l'accusé car le parquet avait omis de l'amener au tribunal pour comparaître, ce qui a œuvré au retardement de l'affaire. Le tribunal administratif a considéré qu'il y avait préjudice moral et financier suite au non-respect du délai raisonnable et du retardement abusif de l'affaire[1065].

La remarque qui mérite d'être soulevée, c'est que l'intérêt porté au délai raisonnable au Maroc est plutôt tourné vers le contentieux pénal, que cela soit pour les affaires récentes ou

---

[1057] Article L781-1 du Code de l'organisation judiciaire : « L'État est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux du service de la justice. Cette responsabilité n'est engagée que par une faute lourde ou par un déni de justice.
La responsabilité des juges, à raison de leur faute personnelle, est régie par le statut de la magistrature en ce qui concerne les magistrats du corps judiciaire et par des lois spéciales en ce qui concerne les juges composant les juridictions d'attribution.
L'Etat garantit les victimes des dommages causés par les fautes personnelles des juges et autres magistrats, sauf son recours contre ces derniers [...] »

[1058] Pro. CEDH., 12 juin. 2001, Giummarra et autres c/France, n°61166/00.

[1059] CE., Ass., 28 jui. 2002, Ministre de la Justice c/ Magiera, n° 239575.

[1060] Pro. Les arrêts de la CEDH condamnant la France pour non-respect du délai raisonnable, en contentieux administratif
CEDH., Gra. Cham., 25 jui. 2000, Frydlender c/ France, n° 30979/96.
CEDH., 2 aoû. 2000, Lambourdiére c/France, n°37387/97.
CEDH., 3 jui. 2001, Romo c/ France, n° 40402/98.
CEDH., 10 oct. 2002, Théraube c/ France, n°44565/98.

[1061] Les Constitutions marocaines de 1962, 1970, 1972, 1992 et 1996 ne disposaient pas du principe du respect du délai raisonnable.

[1062] B. IBN-FAHD ELSOUWAYLEM, « L'accusé, son traitement et ses droits dans le droit musulman », éd. Le centre arabe des études juridiques », Riyad, Arabie saoudite, [Trad. Ar.], 1987-1408, pp. 305 et suiv.

[1063] Compagnon du Prophète Mahomet et calife de la Oumma pendant l'âge d'or.

[1064] Le centre marocain des études juridiques et de gestion à Riyad, « L'accusé et ses droits dans la législation islamique », éd. Le plan de sécurité et de protection arabe, Riyad, Arabie saoudite, [Trad. Ar.], 1986-1406, pp. 320-321.

[1065] TA., Rabat, 25 jui. 2013, n° 613/12/2012, pub. Revue des tribunaux marocains, n° 148, [Trad. Ar.], 2015, p. 158.

bien l'héritage du droit musulman. Ce qui vaut pour le contentieux pénal vaut aussi pour le contentieux financier[1066]. Cependant, le contentieux administratif, long et complexe par nature, mais surtout peu familier, ne semble intéresser ni la doctrine, ni le législateur, ni même le juge.

En France, le délai raisonnable ne subit pas le même traitement, qu'il s'agisse du contentieux judiciaire ou administratif. De plus, compte tenu de la remarque susmentionnée, la réponse au respect du délai raisonnable va de pair avec l'autonomie du contentieux administratif.

Le fait que l'orientation doctrinale et jurisprudentielle du délai raisonnable tende vers le contentieux pénal et financier ne confirme que la nécessité d'une dualité de juridiction réelle et une autonomie textuelle favorable au respect de ce principe.

[1066] M. EL-AZHAR, « Le pouvoir judiciaire dans la Constitution », [S.E], [Trad. Ar.], [S.D], p. 150.

Sect. II. Les droits de l'homme et le contentieux administratif

347. La problématique de la réception des droits de l'homme en droit administratif au Maroc n'est pas une mince affaire. Cette complexité est justifiée par plusieurs raisons. La première est d'ordre quantitatif, plusieurs conventions et textes traitent du sujet.

La deuxième observation est d'ordre qualitatif. En effet, ces textes portent certes sur plusieurs droits et c'est bien là la difficulté. Ces droits concernent une pluralité d'aspects relatifs à plusieurs catégories de citoyens. Les textes supranationaux traitent les droits du citoyen civil, du militaire, de l'enfant, du mineur, du réfugié, de l'étranger, de l'artiste, du journaliste, de l'intellectuel, etc. Dans le lot, il est difficile de faire ressortir telle ou telle norme applicable au droit administratif en fonction de telle ou telle catégorie de justiciables.

Une remarque à cet égard mérite d'être soulevée : la doctrine marocaine parle plus du droit international ou supranational et de droits de l'homme que des droits fondamentaux ou encore des principes généraux du droit. Cela rend la situation plus complexe car un droit international, aussi protecteur de la légalité soit-il, est difficile à matérialiser dans un prétoire administratif. Cette complexité tient probablement au caractère récent de ce droit au Maroc. Qu'il y ait une différence de rang hiérarchique ou non, ces principes mériteraient d'être codifiés et d'être intégrés dans la législation nationale. Ainsi, les principes et règles qui présentent des contradictions trouveront une réponse. Par exemple, le droit de grève s'oppose à la philosophie du principe de la continuité du service public. La liberté de rassemblement peut porter atteinte à la liberté de circulation.

Un troisième élément de complexité s'additionne aux deux premiers. Il s'agit du caractère universel de ces textes. Leur application ne s'accorde pas toujours avec la particularité sociopolitique et religieuse du Maroc. De ce fait, l'attachement identitaire contrarie l'universalisé de ces principes.

Malgré la confirmation de l'universalité de ces règles internationales dans le préambule de la Constitution marocaine, notamment dans son alinéa 11 qui dispose de *« […] Protéger et promouvoir les dispositifs des droits de l'homme et du droit international humanitaire et contribuer à leur développement dans leur indivisibilité et leur universalité* », certains principes universels ne sont pas en totale adéquation avec la philosophie et l'idéologie religieuse et culturelle du pays.

Bien que le Maroc tende à être un État musulman moderne, il n'en demeure pas moins que certains droits universels se heurtent au dogme musulman, telles la liberté de conscience, la liberté de disposer de son corps ou encore l'égalité entre les sexes. Devant cet affrontement

idéologique, le Maroc opte pour la technique des réserves. Cette dernière est prévue par la convention de Vienne qui vise à bannir la mise en pratique de certains droits et libertés afin de les adapter au mieux au contexte du pays[1067].

Malgré la modernité et l'adhésion du Maroc à plusieurs textes internationaux, le pays refuse de se soumettre aux juridictions internationales qui ont la compétence de connaître de l'interprétation et de l'exécution des conventions et textes internationaux. En outre, le Maroc refuse de se soumettre à certains moyens d'inspection tel « *l'examen confidentiel "des plaintes flagrantes et systématiques des droits de l'homme" recommandé par le Protocole facultatif au pacte international relatif aux droits civils et politiques…* [1068]».

Malgré toutes ces remarques, le Maroc reste un pays qui s'inscrit dans la société internationale.

(§1- La réception des textes supranationaux à vocation universelle, une adhésion pleine compromise)

(§2- La pratique des droits fondamentaux dans le contentieux administratif)

[1067] Pro. H. RBII, « La pratique marocaine des réserves dans les conventions internationales des droits de l'homme », éd. REMALD, coll. Thèmes actuels, n°18, pp. 73 et suiv.

[1068] M. EL YAAGOUBI, « La réception des droits de l'homme en droit administratif au Maroc » *in*- Droit et mutation sociales et politiques au Maroc et au Maghreb, mélanges offerts en l'honneur du Professeur Hassan Ouzzani Chahdi, éd. Editions Publisud, 2012, p. 47.

§1- La réception des textes supranationaux à vocation universelle, une adhésion pleine compromise

348. Le Maroc œuvre à la promotion interne des droits de l'homme, cela est indéniable. Pour être inscrit dans la société internationale moderne, comme la majorité des États, le Maroc adhère de plus en plus aux instruments internationaux visant à améliorer la situation des droits de l'homme. Le but de cette adhésion est avant tout la mise au niveau des législations nationales.

Le pays cherche à s'éloigner de l'image du pays qui ne respecte pas les droits de l'homme. Bien plus encore, il cherche à se présenter comme un pays moderne et avant-gardiste dans la région, notamment en Afrique et dans le monde arabe.

Pour ce faire, le Maroc a procédé, pendant ces dernières années, à la ratification de plusieurs textes et conventions relatifs à la protection des droits de l'homme[1069].

(A- Les textes supranationaux, source de légalité)

(B- Le rang hiérarchique des textes supranationaux, source de fragilité)

[1069] Pro. H. RBII, « Environnement international et protection des droits et protection des droits de l'homme au Maroc : Essai sur l'édification d'un État de droit (1990-1996) », Thèse de doctorat en droit public, Université de Toulouse I, 1997.

A- Les textes supranationaux, source de légalité

349. L'ensemble des textes supranationaux sont riches et ont pour vocation certaine le renforcement de la légalité. L'adhésion à la société internationale et la promotion des droits de l'homme au Maroc sont aujourd'hui plus qu'une nécessité. Cette dernière est justifiée par deux raisons principales. D'abord, la Constitution de 2011 qui a eu pour vocation première la constitutionnalisation de la régionalisation avancée. Ensuite, la réintégration du Maroc, le 30 janvier 2017, à l'Union africaine et de ce fait, à l'adhésion à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

(a- Une universalité normative compromise)
(b- L'Union africaine : un impératif continental et conjoncturel)

a- Une universalité normative compromise

350. Les sources supranationales du droit au Maroc sont difficiles à étudier de manière exhaustive, surtout dans leurs assimilations au droit et au contentieux administratif. L'inscription du Maroc dans les instruments internationaux est non seulement diversifiée par la nature des différents textes, mais aussi par les différents organismes et leurs vocations. Tantôt il s'agit de textes à vocation internationale, tantôt il s'agit de textes à vocation plus spécifique, par exemple, des conventions de nature religieuse ou encore de nature continentale ou régionale.

Cette diversité ne facilite pas l'étude de ces textes. Néanmoins, les textes les plus significatifs sont les suivants :

« *La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 – Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 – Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de la même date – La Déclaration islamique universelle des droits de l'homme de 1982 – La Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979 – La Convention relative aux droits de l'enfant de 1989, etc.*[1070] »

[1070] M. EL YAAGOUBI, « La réception des droits de l'homme en droit administratif au Maroc » *in*- Droit et mutation sociales et politiques au Maroc et au Maghreb, mélanges offerts en l'honneur du Professeur Hassan Ouzzani Chahdi, éd. Editions Publisud, 2012, p. 4

La problématique liée à ces textes est bien évidemment leurs conformités avec la législation marocaine. Cette problématique concerne en grande partie la non-conformité des articles 4, 7, 9, 12 et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966[1071] avec le droit pénal national.

La vocation première des textes internationaux est sans équivoque la consolidation de la légalité. En ce sens, le Maroc a beaucoup à faire s'agissant du renforcement des droits prévus par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le droit de grève et le droit de l'affiliation à un syndicat sont les droits qui mériteraient le plus une réponse rapide en raison des observations du rapport du Comité des droits économiques, sociaux et culturels[1072].

351. Sur le plan du droit administratif, la convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes mériterait une meilleure assimilation à la législation marocaine, notamment sur la transmission de la nationalité de la femme à son enfant et l'accès à l'emploi, aussi bien dans le secteur public que privé[1073].

La consolidation de la légalité tend à une amélioration du droit et du contentieux. Toutefois, un grand nombre de dispositions supranationales ne touche le contentieux administratif que par ricochet.

Néanmoins, la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose de réels fondements de nature à renforcer la légalité du contentieux administratif. En ce sens, l'article 7 du même texte porte sur la protection légale[1074].

La difficulté de l'effectivité de cet article dans le contentieux administratif au Maroc est liée au manque et à la faiblesse de dispositions prévues par le contentieux administratif. L'application de cet article suppose d'abord la mise à niveau des textes légiférant le contentieux administratif et la création ainsi que le renforcement des institutions de nature à appliquer et à protéger ces droits.

L'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme confirme ces propos[1075], en plus de la nécessité de l'accomplissement de la dualité de juridiction. Son accomplissement

[1071] Nations Unies, Pacte international des droits civils et politiques, Comité des droits de l'homme, « Observations finales du Comité des droits de l'homme, (Maroc) », CCPR/C/79/Add. 113, du 1/11/99, pp 7-24.
[1072] Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, (Maroc) », E/.123/1994/5 du 30/5/94, pp 10 et suiv.
[1073] Nations Unies, Observations finales du Comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (Maroc), A/52/38/Rev. 1, du 12/8/97, par. 52 à 68.
[1074] L'article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi […] »
[1075] L'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la Constitution ou par la loi.»

suppose, dans un sens étendu, la proximité des juridictions aux justiciables. Cela mène à conclure à la nécessité de créer de nouvelles juridictions, mais surtout de créer une juridiction administrative suprême qui chapeauterait l'ordre administratif.

Au-delà de la difficulté d'étudier tous les textes qui se rapprochent et qui traitent du droit administratif, il est clair que les notions fondamentales dans les différents textes sont proches, voire similaires.

La difficulté d'étudier les textes de fond en comble est certes avérée, mais si l'on s'en tient à la philosophie et l'essence de ces textes, le constat est simple : les différents rapports portant sur l'avancement des droits de l'homme convergent vers la non-conformité des droits de l'homme et des pratiques au Maroc[1076].

Tout mène à conclure qu'une révision législative s'impose pour redresser tout le dysfonctionnement constaté dans le contentieux administratif au Maroc. Ce redressement est d'autant plus urgent, compte tenu du climat continental.

b- L'Union africaine : un impératif continental et conjoncturel

352. L'histoire du Maroc et de l'Union africaine a connu plusieurs fluctuations. D'abord une adhésion à l'Union africaine, puis une sortie et enfin une ré-adhésion. Cette fluctuation a eu inévitablement un impact sur l'Administration et son contentieux.

(α- L'Union africaine : renforcement de l'Administration)

(β- La Charte africaine : renforcement de la justice administrative)

α- L'Union africaine : renforcement de l'Administration

353. La réintégration du Maroc à l'Union africaine est intrinsèquement liée au droit administratif. De ce fait, un rappel historique s'impose. Il est question de réintégration, ce qui signifie qu'une première adhésion a eu lieu avant une sortie de l'Union africaine.

Sa Majesté le roi Mohammed VI, dans son message lors du 27e sommet de l'Union africaine, a débuté en ces termes : « *C'est avec une vive émotion que je m'adresse, aujourd'hui, à notre grande et noble famille africaine.*

[1076] Pro. A-H JANATI IDRISSI et H. RBII, « La mise à niveau de la législation marocaine en matière de droits de l'homme à l'ère de la mondialisation », éd. La REMALD, Septembre-Octobre 2002 n°46, pp 99 et s.

Je le fais en tant que petit-fils de Sa Majesté le Roi Mohammed V qui fut l'un des puissants symboles de l'épanouissement de la conscience panafricaine et l'un des artisans les plus engagés – aux côtés des présidents Jamal Abdel Nasser, Ferhat Abbes, Modibo Keita, Sekou Touré, Kwame N'Kruma – de la Conférence historique de Casablanca de 1961, annonciatrice d'une Afrique émancipée et fondatrice de l'intégration africaine[1077]. »

Malgré la tenue de cette conférence au Maroc, ce dernier a tout de même quitté l'Union africaine en 1984, décision motivée par la reconnaissance du Sahara occidental par certains États africains.

Dans le même ordre d'idée, en 2000, Sa Majesté le Roi Mohamed VI, au Caire comme à Abidjan, a réitéré la nécessité de rompre avec le passé et se concentrer sur le présent afin de répondre aux questions relatives à la pauvreté et au sous-développement qui trouveront réponse dans la coopération des peuples africains[1078].

De plus, le Maroc s'est engagé à être un membre actif de l'Union africaine et ainsi à contribuer à limiter la propagation du terrorisme et du commerce illégal des armes, et contribuer à la bonne gestion de l'immigration[1079].

354. Certes, à travers l'adhésion du Maroc à l'Union africaine, ce dernier cherche à contribuer au développement régional et continental et par conséquent au développement du pays. Néanmoins, l'adhésion, la sortie puis la réintégration du Maroc à l'Union ont toujours été motivées par la situation des provinces du Sud.

Ces dernières étaient au cœur, voire l'essence de la Constitution de 2011, en référence à la régionalisation avancée[1080].

Si le Maroc veut répondre à cette situation administrative complexe, il faut qu'il réponde aux impératifs administratifs du Sud, mais pas seulement.

Une Administration, quel que soit le modèle administratif entrepris et en l'occurrence le modèle de la décentralisation, mériterait des tribunaux indépendants qui font respecter la légalité.

[1077] Message de Sa Majesté le Roi au 27e sommet de l'union Africaine à Kigali.
[1078] Pro. J. TALWANI, « L'adhésion de poids du Maroc complète l'Union africaine », [S.E], [Trad. Ar.], 2016.
[1079] Pro. A-EL MANAR-SLIMANI, « Quelques explications du retour du Maroc à l'Union africaine », [S.E], [Trad. Ar.], 2016.
[1080] Cf. Supra.

β- La charte africaine : renforcement de la justice administrative

355. L'adhésion du Maroc à l'Union africaine mérite l'étude de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, car elle renforce les sources de légalité du contentieux administratif au Maroc.

La Charte africaine, dès son préambule, met l'accent sur l'importance de la justice notamment dans son premier considérant[1081].

Le renforcement de la légalité à travers la Charte africaine est à double dimension. Cette dernière réitère l'adhésion aux valeurs et aux principes de la Charte des Nations unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme[1082]. Le préambule de la Charte réaffirme l'universalité des valeurs de ladite Charte[1083], tout en rappelant la particularité du continent[1084].

Plus concrètement, la Charte renforce la légalité et notamment celle relative au contentieux administratif à travers ses articles. En ce sens, l'article 2 réaffirme le droit de disposer des droits et des libertés.

L'article 3 (de la Charte)[1085] revêt une importance par rapport au contentieux administratif au Maroc.

Le Maroc, compte tenu des éléments historiques et conjoncturels, doit impérativement répondre à ces exigences.

La question de la répartition des tribunaux administratifs trouve une autre source de légalité, notamment dans l'article 7 de la Charte[1086]. Ce dernier n'a pas seulement cette vocation, bien au contraire, il est en quelque sorte ''l'homologue'' de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ces principes et dispositions sont importants et positifs, mais l'effort repose sur les États de l'Union africaine pour remettre à niveau leurs législations et créer les institutions capables

---

[1081] Le préambule de la charte africaine des Droits de l'homme et des Peuples : « […] La liberté, l'égalité, la justice et la dignité sont des objectifs essentiels à la réalisation des aspirations légitimes des peuples africains. »

[1082] Cf. Premier réaffirmant du préambule de la charte africaine des droits de l'homme.

[1083] Le préambule de la charte africaine des Droits de l'homme et des Peuples : « […] il est essentiel d'accorder désormais une attention particulière au droit au développement ; que les droits civils et politiques […] dans leur universalité […] »*

[1084] Le préambule de la charte africaine des Droits de l'homme et des Peuples : « […] devoir d'assurer la promotion et la protection des droits et libertés de l'homme et des peuples, compte dûment tenu de l'importance primordiale traditionnellement attachée en Afrique à ces droits et libertés »

[1085] L'article 3 de la charte africaine des Droits de l'homme et des peuples : « 1. Toutes les personnes bénéficient d'une totale égalité devant la loi. […] »

[1086] L'article 7 de la charte des Droits de l'homme et des Peuples :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend :

a. le droit de saisir les juridictions nationales compétentes […] ;

c. le droit à la défense […] ;

d. le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale […] »

de mettre en œuvre ces principes et valeurs. Cela est même une obligation, compte tenu de l'article 25[1087] et l'article 26[1088] de la Charte et surtout de l'article premier.

Toutefois, malgré ces dispositions convaincantes, « *En Afrique, on admet plutôt qu'il s'agit d'objectifs à atteindre, car la réalité sociale africaine considère autrement l'individu, ainsi que ses relations avec les autres membres de la communauté. Les principes de liberté et d'égalité ne trouvent donc pas encore une application réelle dans les sociétés traditionnelles africaines*[1089]. »

Cette réalité est bien présente depuis plusieurs décennies en Afrique, la promotion des droits de l'homme est désormais inatteignable dans le continent[1090]. Pour éviter de qualifier de trop ambitieux la Charte et le projet de l'Union africaine[1091], il est impératif pour le Maroc de redresser sa législation, notamment en droit et en contentieux administratif, surtout compte tenu de la motivation de sa réintégration dans l'Union africaine.

Pour une réelle adhésion à l'Union africaine, le Maroc doit créer des tribunaux administratifs dans les provinces du sud, en plus de la création d'une haute juridiction administrative. Dans le même ordre d'idée et pour la performance de ces juridictions, il est nécessaire de mettre à niveau la législation relative au contentieux administratif. Dans le cas contraire, le problème géostratégique et politique du ‘‘Sahara’’ ne trouvera pas de réponse convaincante, pas plus que la situation juridictionnelle au Maroc.

[1087] L'article 25 de la charte africaine des Droits de l'homme et des Peuples : « Les États partis à la présente Charte ont le devoir de promouvoir […] le respect des droits et des libertés contenus dans la présente Charte […] »

[1088] L'article 26 de la charte africaine des Droits de l'homme et des Peuples : « Les États partis à la présente Charte ont le devoir de garantir l'indépendance des Tribunaux et de permettre l'établissement et le perfectionnement d'institutions nationales appropriées chargées de la promotion et de la protection des droits et libertés garantis par la présente charte. »

[1089] M. DEHOUMON, « Les principes de liberté et d'égalité dans la réalité sociale des droits de l'homme en Afrique », pub. Hal (archives-ouvertes.fr), 2011.

[1090] Pro. Déclaration publique d'Amnesty International à l'occasion de la tenue de la 6e Session ordinaire de l'Union africaine.

[1091] Pro. F. QUILLERE MAJZOUB, « Le protocole à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples : un projet trop ambitieux ? », éd. Revue trimestrielle des droits de l'homme, Éditions Nemesis, 2008, pp. 127-162.

B- Le rang hiérarchique des textes supranationaux, source de fragilité

356. Les Constitutions marocaines (1962-1970-1972-1992-1996) n'ont pas apporté de réponse à la question du rang hiérarchique des textes supranationaux. Pourtant, la question de la supériorité d'une norme aux dépens d'une autre est d'une importance cruciale, particulièrement avec l'aspect de plus en plus dominant du droit supranational qui a tendance à se répandre sur plusieurs questions juridiques d'horizons divers.

Depuis la Constitution de 1992, le Maroc marque son attachement au droit supranational, notamment à travers les dispositions du préambule.

La Constitution de 1992 a été novatrice à cet égard, même si rattachement ne signifie pas application et encore moins supériorité[1092]. Dans l'attente d'une réponse franche, plusieurs textes reconnaissent la subordination des textes internes aux textes internationaux.

Ainsi, le dahir du 6 septembre 1958 portant sur le Code de la nationalité[1093] dispose clairement de la supériorité des textes internationaux au détriment des textes nationaux, notamment dans son article 1[er1094].

Il en va de même dans le dahir du 8 novembre 1958 relatif à l'extradition des étrangers[1095], et plus spécifiquement dans son article 1[er1096].

Cette confirmation législative de la supériorité des textes supranationaux est à double tranchant. Ainsi, les normes nationales qui disposent expressément de cette règle sont clairs. En revanche, cette clarté ne vaut pas pour les textes qui ne prévoient pas cette règle.

Cette situation n'est pas très sensée. En l'absence d'une réponse, il est nécessaire de se tourner vers la position de la jurisprudence.

Du côté des justiciables, la norme internationale ne peut qu'être favorable et un appui de force. Toutefois, les tribunaux n'ont pas toujours été du même avis.

[1092] Préambules des Constitutions de 1992 et 1996 : « Conscient de la nécessité d'inscrire son action dans le cadre des organismes internationaux, dont il est un membre actif et dynamique, le Royaume du Maroc souscrit aux principes, droits et obligations découlant des chartes desdits organismes et réaffirme son attachement aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus. »

[1093] Dahir n° 1-58-250 du 21 safar 1378 (6 septembre 1958) portant la Code de la nationalité marocaine, B.O. n° : 2394 du 12/09/1958.

[1094] L'article 1 du Code de la nationalité : « Les dispositions relatives à la nationalité marocaine sont fixées par la loi et, éventuellement, par les traités ou accords internationaux ratifiés et publiés.
Les dispositions des traités ou accords internationaux ratifiés et publiés prévalent sur celles de la loi interne. »

[1095] Dahir n° 1-58-057 du 25 Rebia II 1378 (8 novembre 1958), relatif à l'extradition des étrangers, B.O n° : 2408 du 19/12/1958.

[1096] L'article 1 du dahir du 8 novembre 1958 relatif à l'extradition des étrangers : « Sauf dispositions contraires résultant des traités, les conditions, la procédure et les effets de l'extradition sont déterminés par les articles suivants.»

En l'absence d'une disposition constitutionnelle qui définit le rang hiérarchique des différentes normes, les prétoires ont tantôt considéré que c'était la norme nationale qui s'appliquait en défaveur des textes supranationaux[1097], tantôt le contraire[1098].

La jurisprudence n'étant pas unifiée, la Constitution de 2011 a tenté de répondre à cette question. Toutefois, la réponse de la Constitution est à double dimension : une dimension étendue et une dimension limitée.

(a- La confirmation du principe à double vitesse)

(b- Des principes paradoxaux)

a- La confirmation du principe à double vitesse

357. La Constitution marocaine de 2011 accorde une place centrale aux conventions internationales en tant que sources de droit. Le constituant marocain ne s'est pas limité à reprendre les dispositions des Constitutions antérieures, bien au contraire, il a avancé et intégré le principe de l'universalité des droits de l'homme[1099].

358. Le préambule de la Constitution le confirme[1100]. Pour ce faire, le Maroc a ratifié « la plupart des textes universels se rapprochant aux droits de l'homme avec toutes les obligations qui en découlent[1101]. »

[1097] CA de Rabat Palazzoli, cf. H. RBII, « Le juge administratif au Maroc et les conventions internationales des droits de l'homme », Contribution aux journées d'étude organisées par le réseau des juristes maghrébins, l'École nationale d'Administration et la REMALD, 17 et 18 avril 2008, coll. Thèmes actuels, n°59, pp. 85-103.

[1098]
- TA., Oujda, 26 sep. 2001, Abdelmoumin Chaouki c/Gouverneur de Nador, pub. REMALD, n°43, [Trad. Ar.], 2002, p. 163.
- TA., Rabat, 15 oct. 1998, Secrétariat provincial du parti de l'avant-garde démocratique socialiste à Mohammedia c./ premier khalifa du gouverneur de la préfecture de Mohammedia, éd. REMALD, n°26, janvier-mars 1999, p. 227.
- TA., Rabat, 17 avr. 2008, Ministre de l'Intérieur c./ Parti démocratique amazigh marocain, pub. La revue marocaine des contentieux, n°10-11, 2010, p. 320.

[1099] Pro. H. RBII, « Droits de l'homme et souveraineté : réflexions sur le cas du Maroc », contribution au colloque international : « Droits de l'homme : souveraineté et ingérence », organisé par le centre de recherche sur la coopération internationale pour le développement de la Faculté de droit de Marrakech et Walter-Schücking für Internationale Recht Christan Alberchts-Universiät Zu Kiel, 13 et 14 mars 2002 à Ben-Slimane, pub. REMALD, coll. Thèmes actuels, n 37, 2002, pp. 29-54.

[1100] Préambule de la Constitution : « Mesurant l'impératif de renforcer le rôle qui lui revient sur la scène mondiale, le Royaume du Maroc, membre actif au sein des organisations internationales, s'engage à souscrire aux principes, droits et obligations énoncés dans leurs chartes et conventions respectives , il réaffirme son attachement aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus, ainsi que sa volonté de continuer à œuvrer pour préserver la paix et la sécurité dans le monde. »

[1101] H. RBII, « La place de la convention internationale dans la nouvelle Constitution : cas des conventions des droits de l'homme », éd. REMALD, coll. « Thèmes actuels » n°82, 2013, p. 341.

Cela pose une question sur la valeur juridique du préambule. En France, le Conseil constitutionnel a, depuis le 16 juillet 1971, assimilé et intégré le préambule de la Constitution dans le bloc de constitutionnalité[1102].

Le constituant marocain a écarté tout doute à l'égard de cette question puisque lui-même y a répondu en intégrant le préambule dans la Constitution[1103]. La position du constituant est claire. Il a donné une force juridique certaine à la reconnaissance solennelle du principe d'universalité des droits de l'homme.

La Constitution ne s'est pas contentée de reconnaître ces droits uniquement dans le préambule puisqu'elle a expressément repris plus d'un droit universel dans certains articles[1104].

Quand bien même la plupart de ces articles sont relatifs au droit pénal, il n'en demeure pas moins que cette affirmation est à prendre en considération puisqu'elle confirme la position du Maroc à l'égard de son adhésion aux instruments internationaux et la reconnaissance du droit international, notamment dans son volet relatif aux droits fondamentaux.

La Constitution du Maroc de 2011 mérite incontestablement et continuellement d'être étudiée en revenant à son contexte et sa conjoncture à la fois nationale et régionale. Cela met en avant l'importance des procédés démocratiques dans leurs volets administratifs, notamment l'article 11 de la Constitution[1105].

Ainsi, la présence lors des élections au Maroc d'observateurs étrangers constitue désormais un critère et un gage de la transparence des élections.

Les articles précités constituent des exemples qui témoignent de l'adhésion du Maroc à la société internationale moderne.

359. Toutefois, ce qui mérite d'être soulevé, c'est que les concentrations relatives à ces droits dits universels et internationaux se focalisent principalement sur le droit pénal et sur certains

---

[1102] Pro.
- X. PRETOT, P. JAN (actualisé par), « Bloc de Constitutionnalité », éd. Lexis-Nexis, JurisClasseur administratif, 2016.
- J.GEORGEL, « Aspects du Préambule de la Constitution de 1958 », éd. Lextenso, RDP, 1960, pp. 85 et suiv.

[1103] Le dernier alinéa du préambule de la Constitution : « Ce préambule fait partie intégrante de la présente Constitution. »

[1104] Cf. article 23 de la Constitution.

[1105] L'article 11 de la Constitution : « Les élections libres, sincères et transparentes constituent le fondement de la légitimité de la représentation démocratique. Les pouvoirs publics sont tenus d'observer la stricte neutralité vis-à-vis des candidats et la non-discrimination entre eux.
La loi définit les règles garantissant l'accès équitable aux médias publics et le plein exercice des libertés et droits fondamentaux liés aux campagnes électorales et aux opérations de vote. Les autorités en charge de l'organisation des élections veillent à l'application de ces règles. La loi définit les conditions et les modalités de l'observation indépendante et neutre des élections en conformité avec les normes internationalement reconnues.
Toute personne qui porte atteinte aux dispositions et règles de sincérité et de transparence des élections est punie par la loi. Les pouvoirs publics mettent en œuvre les moyens nécessaires à la promotion de la participation des citoyennes et des citoyens aux élections. »

aspects du droit administratif. Il est vrai que l'atteinte à la dignité humaine est une priorité, notamment les actes de tortures ou encore la privation de libertés ou pire, la peine de mort[1106]. Néanmoins, cela ne tient pas uniquement à notre condition de chercheuse en contentieux administratif, mais l'importance des droits fondamentaux ayant pour source le droit supranational n'ont qu'une reconnaissance relative. Ces droits mériteraient d'éclater au grand jour et de trouver une réelle place dans l'architecture judiciaire au Maroc. La justice est un tout indivisible, hiérarchiser les différentes branches du droit et du contentieux contribuerait à mettre la justice en péril.

Pour répondre à la question de la hiérarchisation du droit, le Maroc a œuvré, après la promulgation de la Constitution de 2011, à l'adoption de plusieurs lois en intégrant les principes du droit supranational[1107]. Il est question par exemple de la loi relative aux élections[1108].

b- Des principes paradoxaux

360. Tout changement ne peut s'opérer du jour au lendemain. L'adhésion aux instruments internationaux au sens moderne n'est pas chose aisée. Avancer le contraire serait erroné. De plus, pour ce qui est du Maroc, cette adhésion représente une nouveauté à la fois théorique et pratique.

D'un point de vue normatif, la Constitution de 2011, souvent qualifiée de novatrice, n'adhère pas pleinement au principe de l'universalité et de la supériorité pleine des dispositions internationales. Cela représente un choix conscient et consenti du constituant qui a choisi délibérément la limitation de supériorité et ainsi, de l'universalité des droits de l'homme.

Cette limitation tient compte de la Constitution elle-même puisqu'elle affirme avec fermeté l'adhésion du Maroc et son « appartenance à la Oumma arabo-islamique[1109] ». Puisque la Constitution dispose elle-même de cette appartenance, cela confirme la non adhésion pleine du Maroc aux instruments internationaux et au droit international et de ce fait, aux dispositions relatives aux droits fondamentaux.

[1106] Cf. supra.

[1107] H. RBII, « La place de la convention internationale dans la nouvelle Constitution : cas des conventions des droits de l'homme », op cit., p. 344.

[1108] Dahir n° 1.11.162 du 29 septembre 2011 portant la loi n° 30-11 fixant les conditions et les modalités de l'observation indépendante et neutre des élections.

[1109] Cf. Préambule de la Constitution.

Le préambule de la Constitution marocaine, notamment dans son dernier alinéa, peut être qualifié de paradoxal[1110]. Cette phrase est, à notre avis, difficile à cerner. D'un point de vue purement terminologique, les groupes nominaux « identité nationale immuable » et « la primauté sur le droit interne du pays » sont antagonistes.

Ce qui peut être compris, c'est que toute convention mériterait d'être examinée pour soulever d'éventuelles discordances avant la ratification. À ce moment, on serait loin de toute universalité. Dans le préambule, le constituant définit l'identité nationale. Elle serait donc « *forgée par la convergence de ses composantes arabo-islamique, amazighe et saharo-hassanie, s'est nourrie et enrichie de ses affluents africain, andalou, hébraïque et méditerranéen*[1111]. » Force est de constater que l'identité marocaine est non seulement riche, mais aussi constituée de plusieurs divergences. Avec toutes ces dissensions, en plus de la reconnaissance relative de la primauté des textes internationaux, il est difficile de cerner la primauté des conventions sur l'identité nationale.

Évidemment, cette remarque n'est pas de nature à minimiser les efforts fournis par le Maroc afin d'aligner le droit positif sur les standards internationaux ; mais tout de même, une précision constitutionnelle aurait apporté plus de sérénité non seulement aux prétoires ou chez les juristes, mais aussi chez les citoyens[1112].

En effet, le débat sur la question entre les différents acteurs susceptibles de promouvoir la culture des droits de l'homme persiste. Certains considèrent que c'est Sa Majesté le roi Mohammed VI[1113], d'autres considèrent que c'est le rôle du Parlement. Naturellement, ces derniers ont une place prépondérante à la promotion des droits de l'homme dans leurs dimensions universelles. Toutefois, l'acteur le plus réactif est le juge.

Le juge, pour appliquer le droit dans son universalité, n'a pas besoin de procédures protocolaires ou de majorité parlementaire. Cela est sans doute vrai, mais le renforcement de la légalité et du droit est un tout indivisible. Un juge qui ne jouit pas d'une indépendance et d'une impartialité et qui n'a pas un sens éthique et moral ne pourra jamais appliquer ce droit. La justice demeure l'incarnation du droit la plus proche du citoyen qui estime avoir

[1110] Le préambule de la Constitution : « Accorder aux conventions internationales dûment ratifiées par lui, dans le cadre des dispositions de la Constitution et des lois du Royaume, dans le respect de son identité nationale immuable, et dès la publication de ces conventions, la primauté sur le droit interne du pays, et harmoniser en conséquence les dispositions pertinentes de sa législation nationale. »

[1111] Cf. Préambule de la Constitution.

[1112] Le Maroc pour témoigner de son adhésion aux valeurs universelles, ce dernier a abrogé certaines réserves antérieures du gouvernement lors de la ratification de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

[1113] L'article 55 de la Constitution : « Le Roi […] signe et ratifie les traités […] »

subi un grief ; c'est la raison pour laquelle la promotion des droits de l'homme, au Maroc, repose en grande partie sur le pouvoir d'interprétation du juge.

§2- La pratique des droits fondamentaux dans le contentieux administratif

361. Une norme ou un texte national ou supranational, aussi prometteurs soient-ils, n'ont de valeur palpable que lors de leurs applications ; autrement, de l'encre sur du papier n'aurait pas plus de valeur qu'une cartouche qui fuit. Le contrôle juridictionnel est la matérialisation du respect des droits de l'homme et des principes fondamentaux. Pour ce qui est du contentieux administratif, le contrôle de légalité le plus important est le contrôle du pouvoir discrétionnaire qui repose sur l'approche jurisprudentielle des principes généraux.

(A- Le juge et la norme supranationale : vecteur de l'autonomie institutionnelle)

(B- Le passage de la théorie à la pratique des droits de l'homme : vecteur de l'autonomie normative)

A- Le juge et la norme supranationale : vecteur de l'autonomie institutionnelle

362. « Un constat s'impose aujourd'hui à tout observateur, averti ou néophyte, des différents ordres juridiques nationaux et internationaux et de l'évolution des sociétés politiques contemporaines. Ils se caractérisent tous par un exceptionnel engouement, auquel il est difficile d'échapper, pour ce qu'on appelle, sous un vocable générique, les droits de l'homme[1114]. »

Certains juristes considèrent même que l'évolution la plus importante dans le système juridique international est l'application des droits de l'homme[1115].

(a- La norme supranationale et l'autonomie du contentieux administratif : un apaisement compromis)

(b- La norme supranationale et la pratique administrative : un juge hésitant)

a- La norme supranationale et l'autonomie du contentieux administratif : un apaisement compromis

363. Les droits fondamentaux, quelles que soient ses sources, nationales ou supranationales, enrichissent et donnent plus de pouvoir au juge administratif. La consolidation du pouvoir du juge ne signifie pas l'extension déraisonnée de son pouvoir, mais plutôt la création d'un équilibre entre le pouvoir de l'Administration, notamment dans son pouvoir discrétionnaire, et le contrepoids du pouvoir judiciaire.

Cette corrélation des principes généraux et du renforcement de la légalité est, sans l'ombre d'un doute, en relation avec la protection des droits de l'homme. Ce lien est encore plus vrai pour le contentieux administratif, d'autant plus qu'au Maroc, non seulement les juridictions, au sens moderne du terme, datent d'environ un siècle, alors que les juridictions administratives n'ont que trente ans. Cela cède la place au renforcement de la légalité par le biais des principes généraux. Ces derniers ont pour source les droits de l'homme qui eux-mêmes ont pour source le droit supranational[1116]. Ainsi, ces principes seraient de nature, entre autres, à réguler la relation Administration-administré et la relation entre ces derniers devant le juge.

[1114] B. KANTE, « Les droits fondamentaux constituent-ils une nouvelle catégorie juridique en Afrique ? » *In*- Mélange en l'honneur du Professeur Jean-François FLAUSS, L'homme et le droit, éd. A. PEDONE, 2014, p. 445.
[1115] Pro. L. A. MALONE, « Les droits de l'homme dans le droit international », éd. Nouveaux horizons, 2004, p. 172.
[1116] M. EL YAAGOUBI, « Les principes généraux du droit et la protection des droits de l'homme par le juge administratif au Maroc », éd. REMALD, n° 23, pp. 70-72.

364. Cet instrument des principes généraux du droit, permet au juge la réception ‘‘rapide’’ des droits de l’homme et leur mise en application.

En France, les sources supranationales, à la fois européennes mais aussi internationales, ont une place prépondérante dans l’évolution et la formation du droit administratif[1117].

Le rapport du juge administratif avec les dispositions supranationales est subtil. Cela tient compte de trois problématiques. D’abord, l’interprétation de la règle, ensuite, son application, mais surtout son application en tenant compte des autres normes[1118].

Si l’on se réfère à l’expérience française, le juge administratif a, au fil du temps, interprété la norme internationale et a donné des solutions aux conflits des normes et de ce fait, il a dégagé « *de la jurisprudence, celle d’un paysage apaisé, où le Conseil d’État a su par touches successives bâtir un édifice désormais bien implanté*[1119] ».

Cet apaisement, bien que relatif[1120], est la conséquence de l’autonomie institutionnelle du contentieux administratif en France. Au Maroc, quand bien même nous pensons que l’application des normes internationales et des principes généraux du droit peut trouver une réponse ‘‘rapide’’ par le juge, il est difficile d’imaginer une cohérence jurisprudentielle en l’absence d’une juridiction qui chapeaute l’ordre judiciaire administratif.

La difficulté au Maroc est structurelle, même si les textes supranationaux auxquels adhère le pays sont de nature à améliorer le contentieux administratif. En l’absence d’autonomie institutionnelle et textuelle, l’amélioration de ce contentieux restera complexe.

b- La norme supranationale et la pratique administrative : un juge hésitant

365. Si l’on se réfère à l’article 7 de la Déclaration universelle des droits de l’homme, ce dernier suppose l’égalité devant la loi[1121]. Cette égalité implique le respect de la légalité, dans ses différentes composantes à savoir, la Constitution, la loi et les règlements, etc.

[1117] Pro. M. GAUTIER et F. MELLARAY, « L’application des normes internationales », Jurisclasseur administratif, Fasc. 20, 2013, n°2-3.

[1118] Pro. L. DUBOUIS, « Le juge administratif français et les règles du droit international », éd. Annuaire français de droit international, 1971, pp. 9-60.

[1119] F. LECLERC, « Le juge administratif français face aux normes internationales », *in*- justice administrative et État de droit en France et au Maghreb, C. JUHEL (sous la direction), éd. Presses Universitaire de Perpignan et Presses de l’Université de Toulouse 1 Capitole, Coll. Revue Franco-Maghrébine de droit, n° 22, 2015, p. 96.

[1120]

- Sur la question de la norme Constitutionnelle et la norme internationale :

Pro. N. LENOIR, « Les rapports entre le droit Constitutionnel français et le droit international à travers le filtre de l’article 54 de la Constitution 1958 » *in*- P. DUPUY, « Droit international et droit interne dans la jurisprudence comparée du Conseil Constitutionnel et du Conseil d’État », éd. LGDJ, 2001, p. 48.

- Sur question de la coutume internationale face au juge :

Pro. L. DUBOIS, « L’application du droit international coutumier par le juge français », rapport au colloque de Grenoble de la SFDI, 1970, *in*- « Le juge français et l’application du droit international », éd. Armand Colin, 1972, pp. 75 et suiv.

[1121] Cf. supra.

Le droit administratif étant prétorien, la règle juridique suit plus facilement le mouvement et l'évolution de la société[1122]. Cela voudrait dire que le juge a un pouvoir d'articulation de l'action administrative, pouvoir qui trouve ses sources dans les textes.

La Déclaration des droits de l'homme en tant que texte de référence, dispose de la limitation de l'étendue du pouvoir discrétionnaire de l'Administration[1123].

Ainsi, l'article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'homme porte sur « *la protection égale contre toute discrimination* ». Une discrimination immodérée tendrait vers un pouvoir discrétionnaire abusif. Dans une dénotation plus large et dans un volet philosophique, « *discriminer serait plus ou moins synonyme de distinguer*[1124] ».

Ainsi, le pouvoir discrétionnaire défini comme la « classification opérée parmi les pouvoirs de l'Administration par référence à la plus ou moins grande liberté qui lui est reconnue d'apprécier l'opportunité de la mesure à prendre et la détermination de son contenu[1125] » est à distinguer de la compétence liée qui suppose « *la réunion des conditions légales […] de prendre l'acte*[1126]. »

Concrètement, il est difficile d'imaginer un pouvoir discrétionnaire absolu et totalitaire et une compétence liée, dénudée de choix. En effet, c'est dans l'intervalle de cette marge que le juge se prononce sur d'éventuelles illégalités commises par l'Administration. Il se fonde sur l'erreur du droit, l'erreur de fait, l'erreur manifeste d'appréciation…[1127]

En s'appuyant sur la notion du pouvoir discrétionnaire, on constate que cette dernière est contraire au contrôle juridictionnel du juge. D'où l'intérêt de l'application de la norme internationale afin non pas de limiter le pouvoir de l'Administration, mais de le contrôler et le restreindre si la situation l'impose.

366. Le juge est un acteur principal à la réception ''rapide'' des normes supranationales. La jurisprudence marocaine a dans un sens témoigné de ces propos.

Depuis la fin du siècle dernier et la promotion de la culture des droits de l'homme au Maroc, le juge administratif marocain s'est montré, à plus d'un égard, réceptif aux droits de l'homme.

[1122] Pro. M. EL YAAGOUBI, « La réception des droits de l'homme en droit administratif au Maroc » *in*- Droit et mutation sociale et politiques au Maroc at au Maghreb, mélanges offerts en l'honneur du Professeur Hassan Ouzzani Chahdi, éd. Éditions Publisud, 2012, p. 66.

[1123] Le troisième alinéa du préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « Considérant qu'il est essentiel que les droits de l'homme soient protégés par un régime de droit pour que l'homme ne soit pas contraint, en suprême recours, à la révolte contre la tyrannie et l'oppression. »

[1124] A. LALANDE, « vocabulaire technique et critique de la philosophie », éd. PUF, 1985, cité par. EL YAAGOUBI, « La réception des droits de l'homme en droit administratif au Maroc », op cit., p. 66.

[1125] R. GUILLIEN, J. VINCENT, S. GUINCHARD (sous la dir.), (et al.), « Lexique des termes juridiques », éd. Dalloz, Coll. Campus Dalloz, 17e, 2010, p. 550.

[1126] Idem.

[1127] M. ROUSSET, « Contentieux administratif », op cit., p. 164.

Il s'est auparavant prononcé sur la liberté d'association[1128] et la liberté de réunion[1129] et leurs susceptibilités de troubler l'ordre public.

L'application de l'esprit des droits de l'homme dans les prétoires administratifs de nature à réguler l'action administrative s'est répandue. Le juge administratif s'est prononcé avec courage même sur les mutations des fonctionnaires[1130], sur l'expropriation pour cause d'utilité publique[1131], sur les libertés publiques[1132], sur les droits de l'homme[1133], etc.

Il est vrai que le juge marocain a parcouru un chemin respectable en matière de l'intégration des droits de l'homme, mais cela reste incomplet. Ce qui est d'autant plus critiquable, ce sont certains revirements jurisprudentiels inexplicables, un pas en arrière, une saute d'humeur presque. Dans certains cas, ce sont les juridictions de rang inférieur qui se montrent plus perspicaces que la Cour de cassation[1134]. La bonne réception des droits, qu'ils soient nationaux ou supranationaux, passe inévitablement par une autonomie des ordres de juridictions.

Les droits de l'homme et les principes fondamentaux ne doivent pas être considérés comme des principes philosophiques ou doctrinaux mais doivent être matérialisés et protégés par le juge, qu'ils concernent le droit ou la procédure administrative.

[1128] Sur la liberté d'association :
TA., Oujda, 29 mai. 1996, Amara Abdelkader, pub. REMALD, n°26, [Trad. Ar.], 1999, p. 157.
TA., Agadir, 16 juin. 1998, Association Zaouia Ait Rakhaâ, pub. REMALD, n°26, [Trad. Ar.], 1999, p. 199.
TA., Marrakech, 19 mai. 1999, Abderrahame Bensif et consorts, pub. REMALD, n°30, [Trad. Ar.], 2000, p. 135.

[1129] Sur la liberté de réunion :
- TA., Oujda, 26 sep. 2001, Abdelmoumin Chaouki c/Gouverneur de Nador, pub. REMALD, n°43, [Trad. Ar.], 2002, p. 163.
- TA., Rabat, 15 oct. 1998, Secrétariat régional du Parti de l'avant-garde démocratique et socialisme, pub. REMALD, n°26, [Trad. Ar.], 1999, p. 227.

[1130] Cass. ch. admi., 18 mar. 1993, Hachem Kasri, pub. REMALD, n° 9, [Trad. Ar.], 1994, p. 67.

[1131] Cass. ch. admi., 10 déc. 1992, Société Mimosa, dossier n° 92.10023, [Trad. Ar.].

[1132] Sur les libertés publiques :
Cass., ch. admi. 11 juil. 1985, Echemlal, pub. RJPEM, n°20, 1988, note Benabdalla, p. 29.
TA., Rabat, 30 jui. 1999, Daouda et autres, pub. REMALD, n° 30, [Trad. Ar.], 2000, p. 144.

[1133]TA., Rabat, 28 sep. 1995, Ouaka Omar, pub. REMALD, n° 17, [Trad. Ar.], 1996, p. 133.

[1134] Sur l'exécution des décisions de justice :
- TA., Fès, 23 sep. 1997, Iraqui c/Commune urbaine d'Agdal, non pub.

Sur la voie de fait :
- TA., Rabat, 11 nov. 1999, Bousfira c/Inspection générale des Forces auxiliaires, pub. REMALD, n° 31, [Trad. Ar.], 2000, p. 157.

B- Le passage de la théorie à la pratique des droits de l'homme : vecteur de l'autonomie normative

367. « *Le droit ne doit pas être ressenti comme une gêne pour les individus. Il doit être "libérateur", à leur service*[1135]. » La situation du droit et du contentieux administratif au Maroc est loin d'être « libératrice » et au service des individus. Cela est justifié, en partie, par l'absence de l'autonomie normative.

(a- La pratique : matérialisation de la théorie)

(b- La mise à niveau de la législation : gage de stabilité)

a- La pratique : matérialisation de la théorie[1136]

368. Le champ lexical des droits et des libertés est très vaste. Plusieurs expressions et vocables qui l'entourent sont fréquemment utilisés, parfois même par extension et sans précision des notions. De manière générale, la sphère des droits de l'homme a bonne réputation.

La difficulté du succès des droits de l'homme est qu'il est fortement théorique. Il arrive parfois, même chez les juristes, qu'il y ait des incompréhensions ou plutôt une difficulté à cerner certaines notions.

« *Les droits et les libertés sont théoriquement protégés*[1137] », cela est une affirmation.

En effet, dans les sociétés en voie de développement, le respect des droits de l'homme est quelque part une façade, voire une couverture démagogique.

Cette situation est exactement celle qui a mené les pays d'Afrique du Nord à la chute de plusieurs régimes. Rappelons que la conjoncture de la révision constitutionnelle au Maroc ne diffère pas plus que cela de la situation de la région.

La chute de ces régimes résulte de l'absence de l'État de droit dans ces sociétés[1138].

Le rapprochement avec le contentieux administratif est que ce dernier est un bon indicateur de l'évolution et de l'amélioration de l'État de droit. Ce qui nous mène sans équivoque à

[1135] Y. MADIOT, « Qualité du droit et protection des droits fondamentaux », op cit., p. 70.
[1136] Mao Tsé-Toung.
[1137] M. ROUSSET, « Le droit administratif, le juge de l'Administration et les droits de l'homme : droit et pratiques » *in*- 1957-1997, 40 ans de justice administrative au Maroc, éd. REMALD, coll. « Thème actuels » n°14, 1998, p.126.
[1138] A. MOURJI, « L'État de droit comme fondement de stabilité », *in*- La modernisation du droit n Afrique francophone, C. JUHEL (sous la direction), éd. PU de Perpignan, Coll. Revue Franco-Magrébine de Droit, n° 24, 2017, p. 50.

croire que la stabilité d'un pays trouve son origine dans l'État de droit qui, à son tour, trouve son origine dans une législation protectrice des droits et des libertés.

Cette législation, en référence aux arguments détaillés plus haut, passe inévitablement par la concrétisation de la Constitution marocaine et de la mise à niveau de la législation.

Ce qui est complexe, en droit administratif, est la nature de la discipline. Légiférer un droit prétorien est à double tranchant. D'un côté, un texte protège les droits, mais il limite le rôle jurisprudentiel du juge[1139].

L'État de droit suppose la présence de mécanismes probants, de nature à concrétiser la justice et le respect de la légalité et de ce fait, des droits et des libertés. On compte parmi ces mécanismes la codification afin d'organiser les relations sociales entre les individus et les collectivités territoriales, l'Administration et l'État et les collectivités entre elles[1140].

Le fondement de l'État de droit est fondé sur le respect des droits de l'homme. En ce sens, la commission des droits de l'homme rattachée au ministère chargé des Affaires de la justice, elle-même, considère que les droits de l'homme sont une organisation culturelle qui suppose la liberté de l'homme en plus d'être un fondement juridique pour concrétiser cette liberté. Ce fondement servirait donc à mettre plus de clarté dans l'élargissement des droits, en plus d'une organisation éducative des valeurs qui se veulent respectueuses de ce fondement et de cette organisation[1141].

La réponse à cette situation d'incertitude est la codification. En référence à cette analyse, nous pensons alors que l'autonomie du contentieux administratif serait une bonne réponse.

b- La mise à niveau de la législation : gage de stabilité

369. L'histoire des droits de l'homme au Maroc ne date pas d'aujourd'hui. Ces derniers font partie intégrante du référentiel juridique marocain. Si l'on combine les fondements et mécanismes ci-dessus et l'histoire du Maroc, cela mène au constat suivant : les Constitutions marocaines ont, au fil du temps, compris des dispositions relatives aux droits et aux libertés[1142]. Il s'agit en quelque sorte d'un cheminement temporel propre au pays.

[1139] A-W. ELKOURAYCHI, « La justice administrative et l'État de droit », éd. La société marocaine de distribution du libre, op cit., p. 226.
[1140] M. MADDAH, « La situation judiciaire des peines privatives de liberté et la politique de réinsertion, données statistiques : la politique pénale au Maroc » *in*- Conférence nationale organisée par le ministère de la justice à Meknès 09,10, 11 décembre 2004, pub. Les éditions de l'association des informations juridiques et judiciaires, coll. conférence et journées d'études, n°4, [Trad. Ar.], 2005, p. 241.
[1141] Le Royaume du Maroc, Ministre chargé des affaires de la justice, « Le précis du domaine des droits de l'homme, la commission chargée de l'application du programme national relatif à l'éducation aux droits de l'homme », éd. L'imprimerie des nouvelles connaissances, [Trad. Ar.], [S.D], p. 173.
[1142] Cf. Supra.

Il est à rappeler que l'intégration des droits de l'homme dans la culture juridique au Maroc est la conséquence de contestations populaires et des militants ainsi que des recommandations des intellectuels[1143]. Cela dit, leur intégration à ce stade, bien que fortement présente, reste tout de même à caractère principalement théorique.

En effet, d'une part, le maintien des droits et des libertés repose sur la légitimité du pouvoir politique. Ce dernier est le gage de la stabilité de tout pays. D'autre part, la stabilité d'un régime politique démocratique repose sur le respect des droits et des libertés.

La conséquence de l'application de ces droits repose fortement sur le rôle du juge. Le pouvoir de la justice serait donc compromis en l'absence de textes applicables de nature à protéger ces droits[1144].

En référence à la conjoncture de la révision de la Constitution au Maroc, celle du « printemps arabe » et des contestations populaires visant à améliorer la situation du pays, l'établissement de l'État de droit n'est plus une contestation, mais plutôt une nécessité urgente. Puisque le présent travail traite du contentieux , il est naturel de mettre la lumière sur le devoir du législateur à appuyer le rôle du juge pour que ce dernier puisse mener au mieux sa mission et de ce fait, stabiliser encore plus le pays et concrétiser l'État de droit, et ce, en se basant sur le droit national certes, mais aussi sur le droit supranational.

[1143] Pro.
Le Royaume du Maroc, Ministre chargé des affaires de la justice, « Le précis du domaine des droits de l'homme, la commission chargée de l'application du programme nationale relatif à l'éducation aux droits de l'homme », op cit., p. 147.
Cet ouvrage relate le mémoire d'Ali ZNIBAR de 1904, le projet de BENSAID de 1904, le projet de la Constitution 1906, le projet de la Constitution de 1908, la lettre de la seconde chambre de 1904, le document de la Baïa de 1908…

[1144] A-W. ELKOURAYCHI, « La justice administrative et l'État de droit », éd. La société marocaine de distribution du libre, op cit., p. 226.

Conclusion chapitre

370. Les principes généraux font partie intégrante du droit coutumier universel[1145]. Nous convenons qu'il n'y a pas de peuple qui détienne le monopole de la vérité, mais tout de même, nous refusons de croire qu'il y ait un peuple qui cautionne les inégalités.

Encore faut-il définir ce que sont les inégalités. Certes, la définition ne sera pas universelle, elle différera d'un peuple à un autre, mais nous pensons quand même que le bon sens global fait l'unanimité. Les droits de l'homme, ne serait-ce que sur leur ligne directrice, sont universels.

Néanmoins, les principes généraux, principes fédérateurs des droits de l'homme et du droit international, modernisent le droit.

371. Au Maroc, la Constitution prévoit non seulement l'adhésion du pays aux instruments internationaux, mais elle prévoit aussi expressément des principes généraux du droit, notamment des principes généraux de procédure.

En effet, nous sommes face à deux données. La première est celle qui laisse entendre que les droits de l'homme en particulier et, en second lieu, les principes généraux, sont des principes de nature plus philosophique que pratique. Ils sont en quelque sorte un idéal à atteindre.

372. La deuxième donnée est que le Maroc est devant la nécessité de réformer le contentieux administratif car il présente bien des manquements.

Puisque « *c'est la nécessité qui fait les lois*[1146] », le législateur et le juge doivent alors s'inspirer de la philosophie.

La convergence de ces données, l'histoire du droit et du contentieux administratif au Maroc, en plus de la conjoncture actuelle, nous mène à conclure que cette nécessité inspirée de la philosophie n'a pour réponse que l'autonomie du contentieux administratif.

Une autonomie institutionnelle et textuelle.

Nous convenons que le changement n'est pas une évidence. « *L'avenir ne peut s'anticiper que sous forme du danger absolu. Il est ce qui rompt avec la normalité constituée et ne peut donc s'annoncer, se présenter, que sous l'espèce de la monstruosité*[1147]. »

Le Maroc doit oser ces réformes, la situation ne peut pas continuer ainsi car une justice moderne basée sur un procès équitable est un gage de stabilité politique.

[1145] [S.A], « Règles générales du droit de la paix », Recueil des cours de l'Académie de droit international, Tome 46, 1933, pp. 352-436.
[1146] VOLTAIRE, (Des) Lois, Dictionnaire Philosophique (1764), éd. FLAMMARION, 1937, p. 243.
[1147] J. DERRIDA, « De la grammatologie », éd. Éditions de Minuit, 1967, p. 61

Le Maroc doit reformer ses institutions et sa justice. C’est une urgence qui engage la stabilité même du pays.

Chap. II : L'amélioration du rôle de la justice administrative dans la construction de l'État de droit

373. Depuis 2010, l'Afrique du Nord et le monde arabe retiennent l'attention. Ils font l'objet de plusieurs études[1148]. Bien que ces dernières portent le plus souvent sur les régimes politiques[1149] et le droit constitutionnel, il n'en demeure pas moins que la tectonique sociale et politique qu'a pu connaître la région a influencé bien plus de secteurs.

La réforme constitutionnelle de 2011 a eu pour effet des mutations profondes qui ont eu pour but de rompre avec le régime du passé, caractérisé par une grande concentration des pouvoirs ainsi que de nombreuses atteintes aux droits de l'homme[1150].

Pour une bonne qualité de la justice administrative, cette dernière doit être basée sur l'autonomie institutionnelle et normative. En ce sens, il faudrait améliorer le niveau des législations, des administrations et promouvoir les valeurs citoyennes et des droits de l'homme dans le pays.

L'idée que l'on se fait de la justice administrative est son efficacité dans l'activité quotidienne de l'Administration[1151].

(Sect. I : La nécessité de l'amélioration de la législation et des institutions)

(Sect. II : La nécessité de réformer la justice administrative)

[1148] Pro. J-N. FERRIE, « Maroc, réformer sans bouleverser », *in*- AFRIQUE DU Nord, Moyen-Orient, Printemps arabes : trajectoires variées incertitudes persistantes, La documentation française, 2012-2013, pp. 15-27.
[1149] Pro. J-N. FERRIE, « Dispositions autoritaires et changements politiques ; les cas de l'Égypte et du Maroc », éd. De Boeck Supérieur, 2012, p. 96.
[1150] Pro. M. BOUMEDIENNE, « Révolutions arabes et renouveau constitutionnel : une démocratisation inachevée », Revue des droits de l'Homme, 2014, p. 3
[1151] M. GROS, « Droit administratif, l'angle jurisprudentiel », éd. L'Harmattan, Logiques juridiques, 4e éd., 2012, pp. 201 et suiv.

Sect. I : La nécessité de l'amélioration de la législation et des institutions

374. La consolidation des droits apparaît assurément comme une des tendances fortes dans les Constitutions et les législations des pays nord-africains et du monde arabe[1152].

Au Maroc, la consolidation des droits fondamentaux semble comme l'apparition de droits nouveaux. On observe que certains droits, en l'occurrence des droits sociaux ou encore des droits procéduraux, ont fortement imprégné le mouvement constitutionnel marocain.

À ce mouvement de création de droits nouveaux s'ajoute aussi la consolidation des droits existants. Les droits fondamentaux ne peuvent trouver une effectivité pleine et épanouie sans les mécanismes de contrôles nécessaires.

Aujourd'hui, le Maroc semble se diriger vers le bon sens et témoigner d'une volonté de donner la portée nécessaire au droit. En d'autres termes, le pays tend à concrétiser les droits de façon à leur procurer une réalité politique[1153].

L'État régulateur paraît vouloir prendre la place de l'État protecteur. C'est la raison pour laquelle des réformes normatives et institutionnelles sont impératives.

(§1- L'amélioration des normes et des institutions : un gage de développement)

(§2- Les données et échanges quantitatifs et qualitatifs : statistiques inquiétantes)

[1152] M. BOUMEDIENNE, « Les nouveaux mouvements constitutionnels dans le monde arabe (2010-206) », *in*- La modernisation du droit n Afrique francophone, C. JUHEL (sous la direction), éd. PU de Perpignan, Coll. Revue Franco-Magrébine de Droit, n° 24, 2017, pp. 17-47.

[1153] En Égypte, le constituant n'a pas hésité à sanctionner pénalement certaines atteintes aux droits fondamentaux.

§1- L'amélioration des normes et des institutions : un gage de développement

376. Malgré les progrès réalisés, le régime politique au Maroc reste largement marqué par le pouvoir exécutif. « En effet, le mouvement maintient son autorité, le chef de l'État bénéficie encore d'une certaine suprématie dans la pratique du pouvoir, ce qui bénéficie au pouvoir exécutif[1154].»

Cela est de nature à affaiblir les réformes législatives qui influent non seulement sur l'évolution des textes, mais aussi sur l'évolution des institutions.

Ce pouvoir prépondérant trouve son fondement dans la Constitution. Au sein du gouvernement, le Premier ministre dispose d'un rôle prédominant, puisqu'il a autorité de dissoudre la Chambre des représentants[1155].

Ainsi, la position importante du pouvoir législatif et exécutif affaiblit le pouvoir judiciaire. L'application du droit supranational au pouvoir judiciaire, au Maroc, peut aider à l'amélioration de la situation, même si aujourd'hui encore, ce droit reste minimaliste quant à son application.

Les institutions chargées de promouvoir les droits de l'homme paraissent non pas se désintéresser de leur promotion ni celle des droits fondamentaux au pouvoir judiciaire, mais le constat est que les réformes de ce secteur sont très lentes à voir le jour.

(A- Les reformes législatives : le contentieux administratif oublié)

(B- Le contentieux administratif négligé par les institutions)

[1154] M. BOUMEDIENNE, « Les nouveaux mouvements constitutionnels dans le monde arabe (2010-206) », op cit., p. 39. Il est vrai que l'auteur ne décrit pas directement le cas du Maroc, puisqu'il parle du monde arabe en général. Néanmoins, cette remarque est autant valable au Maroc.

[1155] L'article 104 de la Constitution : « Le Chef du Gouvernement peut dissoudre la Chambre des Représentants, par décret pris en Conseil des ministres, après avoir consulté le Roi, le président de cette Chambre et le président de la cour constitutionnelle.
Le Chef du gouvernement présente devant la Chambre des Représentants une déclaration portant notamment sur les motifs et les buts de cette décision. »

A- Les réformes législatives : le contentieux administratif oublié

377. « *La proclamation et la protection des droits de l'homme sur la scène internationale obéissent, depuis la fin du deuxième conflit mondial, à une dynamique de progression constante qui ne s'est jamais démentie*[1156]. »

Cette progression doit être palpable dans les normes et leurs applications, ainsi qu'au niveau des institutions.

(a- La nécessité du législateur de faire valoir la norme supranationale)

(b- La promulgation et la révision des textes législatifs, une vitesse ankylosée)

a- La nécessité du législateur de faire valoir la norme supranationale

378. Historiquement, les conventions internationales avaient pour vocation initiale l'organisation des relations entre les États. Actuellement, le droit supranational a une tout autre vocation. Le droit supranational contemporain est un moyen, une source de développement du droit. Ce droit n'est plus un droit sommaire et général, il se peaufine de plus en plus. Il devient détaillé et porte des dispositions précises en matière de procédures et de contentieux[1157].

Le droit supranational n'est pas, par définition, limité à un pays ou à une sphère géographique, bien que dans certains cas, ce droit puisse ne concerner que certains pays. Toutefois, en règle générale, la norme supranationale a une vocation universelle. Elle n'a pas de limite géographique.

Ce droit dit *universel* concerne l'humain en tant qu'individu. Partant de ce principe, tous méritons la protection et les mêmes garanties juridiques du simple fait générateur, celui de l'humanité qui nous caractérise tous[1158]. Malgré cette nature universelle, une disparité demeure dans l'ensemble des pays du globe.

[1156] C. EUZET, « La protection régionale des droits de l'Homme en Afrique : entre communication politique, juridiction lente et effectivité limitée », *in*- La modernisation du droit en Afrique francophone, C. JUHEL (sous la direction), éd. PU de Perpignan, Coll. Revue Franco-Magrébine de Droit, n° 24, 2017, p. 97.

[1157] I.ELMAHI, « La place des conventions internationales, vue du droit international et son application au droit commercial Jordanien », *in*- Conférence sur les conventions internationales et le droit interne et jurisprudence, éd. Fdala, [Trad. Ar.], 2002, p. 38.

[1158] Pro. D. ADAMA, « Les conventions internationales et l'ordre juridique internationales et l'ordre juridique interne en droit international », *in*- les conventions internationales et la loi interne à travers la jurisprudence, actes de séminaire, éd. Imprimerie de fdela Mohammedia, 2002, p. 16.

Certains considèrent, à cet égard, que la question de suprématie du droit supranational sur le droit interne n'a pas lieu d'être posée puisqu'il ne s'agit pas tant de suprématie, mais de degrés d'intégration et d'assimilation de la norme supranationale[1159].

Pourtant, la majorité des pays reconnaissent la suprématie du droit supranational au droit interne.

Historiquement, au Maroc, il y a toujours eu un flottement sur la question. Aujourd'hui, même si on ne peut pas répondre affirmativement et avec force à cette interrogation, il demeure tout de même que la norme supranationale a une suprématie certaine, ne serait-ce que théorique[1160].

Compte tenu de la situation au Maroc, il est nécessaire d'intégrer la norme supranationale afin d'améliorer le contentieux administratif, un droit peu codifié et récent. Néanmoins, ce projet ne peut avoir lieu sans ratifications [1161].

En contentieux administratif, même les textes supranationaux ratifiés ne s'appliquent pas. Cela est confirmé par plusieurs jurisprudences[1162].

C'est fort dommage, puisque le juge administratif est un acteur de taille dans l'instauration de l'État de droit. La promulgation et la révision des textes législatifs sont donc une urgence.

b- <u>La promulgation et la révision des textes législatifs, une vitesse ankylosée</u>

379. L'État de droit est, en effet, la réunion de plusieurs conditions propices au respect des droits et des libertés, en plus de l'existence des mécanismes juridiques nécessaires à cet effet. Ces mécanismes et ces conditions, pour être à la hauteur des attentes des justiciables, des citoyens et aussi de la référence universelle, doivent être en accord avec les textes supranationaux relatifs aux droits de l'homme[1163].

Ce qui est paradoxal dans la situation du Maroc, c'est que depuis la première Constitution du royaume, les droits de l'homme ont toujours été référencés. Toutefois, leur degré d'intégration dans la norme nationale reste, depuis ce temps, fortement critiqué. Loin de toute réflexion nihiliste, l'unanimité tend vers le manque d'intégration de la norme

[1159] D. DAHAK, « Discours du premier président de la Cour suprême à l'audience solennelle d'ouverture de l'année judiciaire 1421 de l'hégire 2001 », [S.E], [S.D], p. 129.
[1160] Cf. Supra.
[1161] E. BELMIRE, « Les conventions internationales et le statut personnel, vue de la jurisprudence », [S.E], [Trad. Ar.], [S.D], p. 150.
[1162] Pro. A-W. ELKOURAYCHI, « La justice administrative et l'État de droit », éd. La société marocaine de distribution du libre, op cit., p. 230.
[1163] Pro. Le Royaume du Maroc, le Conseil Consultatif des droits de l'Homme, le rapport annuel, le cas des droits de l'Homme au Maroc, [Trad. Ar.], 2003, p. 15.

supranationale au droit interne surtout pour certains droits dits *sensibles*, comme le droit et le contentieux administratif.

Plusieurs textes[1164] ont été promulgués dans le sens de l'intégration de la norme supranationale au droit interne. Toutefois, le rythme des réformes et des révisions n'est pas satisfaisant.

L'imbrication des procédures, à savoir la procédure civile et le contentieux administratif, met en péril la qualité et l'efficacité de ce contentieux qui présente bien des failles. De plus, l'absence d'autonomie institutionnelle doit trouver une réponse auprès du législateur.

Certes, les institutions officielles doivent œuvrer à accélérer le rythme des promulgations et des révisions des textes relatifs aux droits de l'homme, mais les institutions non officielles ont aussi leur rôle à jouer.

[1164] Quelques textes nationaux qui comprennent certaines dispositions de la norme supranationale :

- Loi n° 28-94 promulguée par dahir du 25 juillet 1994 portant abrogation du dahir du 29 juin1935 relatif à la répression des manifestations contraires à l'ordre public et des atteintes au respect dû à l'autorité.
- Dahir n° 1-16-122 du 6 kaada 1437 (10 août 2016) portant promulgation de la loi n° 88-13 relative à la presse et à l'édition.
- La Loi n° 9-97 formant Code électoral, Dahir n° 1-97-83 du 23 kiada 1417, (2 avril 1997) portant promulgation de la loi, n° 9-97 formant code électoral.
- Dahir n° 1-99-200 du 13 joumada I 1420 portant promulgation de la loi n° 23-98 relative à l'organisation et au fonctionnement des établissements pénitentiaires. (B.O du 16 septembre 1999).
- Loi n° 2-00 relative aux droits d'auteur et droits voisins. Promulguée par Dahir No. 1-00-20 du 9 Kaada 1420, 15 février 2000.

- Dahir n° 1-02-206 du 12joumada I 1423 (23 juillet 2002) portant promulgation de la loi n°75-00 modifiant et complétant le dahir n° 1-58-376 du 3 joumada I 1378 (15 novembre 1958) réglementant le droit d'association

B- Le contentieux administratif négligé par les institutions

381. Aujourd'hui, les droits de l'homme connaissent un essor considérable. C'est le cas du Maroc aussi. Ce dernier a, depuis les années 1990, créé plusieurs institutions ayant pour finalité d'améliorer la situation des droits de l'homme. Ces institutions revêtent plusieurs natures, administratives ou judiciaires[1165]. Certaines sont officielles, d'autres ne le sont pas.

(a- Les institutions officielles, décalage entre la théorie et la pratique)
(b- Les institutions non officielles, méconnaissance du contentieux administratif)

a- Les institutions officielles, décalage entre la théorie et le pratique

382. Quand on veut aborder la question des institutions officielles ayant pour vocation la promotion des droits de l'homme, on pense spontanément au Conseil national des droits de l'homme (CNDH)[1166].

Cette institution, comme son nom l'indique, a pour mission la promotion et la protection des droits de l'homme au Maroc. Le CNDH présente des rapports annuels devant le parlement afin d'étudier la question de ces droits dans le pays.

383. Dans le cadre de ses missions, le CNDH :

- « *Veille à l'observation, à la surveillance et au suivi de la situation des droits de l'Homme […]*
- *Élabore des rapports sur ses observations et investigations […]*
- *Intervient par anticipation et urgence chaque fois qu'il s'agit d'un cas de tension qui pourrait aboutir à une violation individuelle ou collective des droits de l'homme ;*
- *Contribue à la mise en œuvre des mécanismes prévus par les conventions internationales relatives aux droits de l'homme auquel le Maroc a adhéré ;*
- *Examine et étudie l'harmonisation des textes législatifs et réglementaires en vigueur avec les conventions internationales des droits de l'homme et au droit supranational*

[1165] N. BAMOHAMMED, « État de droit et tribunaux administratifs au Maroc entre le parachèvement et la prospective », *in*- Tribunaux administratifs et État de droit, [S.E], [S.D], pp. 89-99.
[1166] Le Conseil national des droits de l'Homme a été créé en mars 2011 pour remplacer le Conseil consultatif des droits de l'Homme créé en 1990 par Feu Sa Majesté le Roi Hassan II.

humanitaire et propose les recommandations qu'il juge opportunes aux autorités gouvernementales[1167]. »

Toutefois, malgré toutes ces prérogatives, une discorde persiste entre les missions du CNDH et leurs concrétisations.

En effet, ses missions se compliquent en raison du manque de ressources, humaines et financières. Dans un sens, cette situation s'explique également par un manque de volonté.

Ces observations relatives au CNDH sont tout aussi valables pour d'autres institutions officielles telles que l'Institution du médiateur[1168], l'Instance équité et réconciliation[1169], le Conseil constitutionnel[1170], la Haute Autorité de la communication audiovisuelle, etc.

Ces institutions ont certainement fait avancer les droits de l'homme, mais deux remarques persistent : la première est relative à leur effectivité et la seconde est relative à l'intérêt porté au contentieux et particulièrement au contentieux administratif.

b- Les institutions non officielles, méconnaissance du contentieux administratif

384. Le citoyen doit se sentir en sécurité pour pouvoir réclamer ses droits. Autrement, cela est impossible. Avant de penser à toute création d'une juridiction administrative suprême ou encore de réforme législative, il faudrait parallèlement, voire en amont, créer chez les citoyens une prise de conscience de leurs droits et de leurs devoirs et les familiariser avec les institutions. Les institutions non-officielles œuvrent à cet égard.

Il s'agit des associations, des syndicats, des ordres des avocats ainsi que des centres d'écoutes[1171].

La même remarque persiste et persistera : le manque de ressources humaines et financières. Les droits de l'homme, c'est un tout qui nous paraît indispensable et surtout indivisible. La culture de la citoyenneté va de pair avec l'éducation, qui va de pair avec la promotion et le respect des droits de l'homme.

[1167] www.cndh.org.ma/fr

[1168] Le Diwan al madhalim, littéralement « bureau des doléances », crée en 2001, a été remplacé par l'institution du médiateur en 2011.
Son homologue français est l'office du défendeur des droits.

[1169] L'Instance équité et réconciliation est un organisme créé par sa Majesté le roi Mohammed IV ayant pour but de réconcilier les Marocains avec les éléments qui se sont produits durant les années de plomb lors du règne de feu sa Majesté le roi Mohammed VI.

[1170] Le Conseil constitutionnel a été créé au Maroc en 1992 pour substituer à la chambre constitutionnelle de la Cour de cassation.

[1171] A-W. ELKOURAYCHI, « La justice administrative et l'État de droit », éd. La société marocaine de distribution du libre, op cit., p. 231.

Le rôle des associations à ce sujet au Maroc est à encourager, mais il se tourne essentiellement vers le droit de la famille, la situation de la femme et le contentieux pénal ainsi que les conditions de détention. Ces sujets sont d'une importance primordiale dans l'évolution des droits de l'homme. Toutefois, il n'y a pas de hiérarchie des droits de l'homme ou des droits fondamentaux.

En contentieux administratif, la peine est double. L'office d'un avocat est obligatoire[1172], c'est-à-dire que cela rend encore plus difficile le travail d'une association qui voudrait apporter de l'aide juridique à un administré lésé dans ses droits. À ce jour et compte tenu des informations dont nous disposons, sans vouloir dresser de tableau noirâtre, il n'y a pas d'associations au Maroc qui s'intéressent au contentieux administratif.

Les ordres des avocats sont tout aussi concernés par le sujet. Il est de leur devoir d'organiser des cycles de formations et de sensibilisation non seulement pour promouvoir de tels droits, mais aussi pour faire connaître avec plus de technicité le contentieux administratif , d'autant plus qu'un recours administratif n'est possible qu'en présence d'un avocat.

[1172] Cf. Supra.

§2- Les données et échanges quantitatifs et qualitatifs : statistiques inquiétantes

385. La justice administrative va de pair avec la consolidation de l'État de droit[1173]. Elle repose sur la nécessité cruciale de la séparation des pouvoirs, et ce, à tous les niveaux.

« *La question fondamentale à propos du pouvoir judiciaire est son indépendance. Sans indépendance, le pouvoir judiciaire ne serait qu'un instrument au service du politique. Le droit serait dès lors régulièrement écarté, interprété favorablement au pouvoir ou de groupes de pression économiques. Il s'ensuivrait des ruptures d'égalité devant la loi et l'arbitraire, mais également des atteintes aux libertés fondamentales*[1174]. »

Si la séparation des pouvoirs n'est pas palpable dans la société, il est difficile d'imaginer un contentieux à la hauteur des attentes des justiciables. Le rôle de la justice est de rassurer.

(A- Une approche quantitative : la séparation des pouvoirs, gage de la confiance boiteuse des citoyens)

(B- La modernisation de la justice : un point de vue pratique)

[1173] A. ELBAKRIUI, « La réforme de la justice administrative », *in*- Tribunaux administratifs et État de droit, op cit., p. 73.

[1174] M. BOUMEDIENNE, « Les nouveaux mouvements constitutionnels dans le monde arabe (2010-206) », op cit., p. 44.

A- Une approche quantitative : la séparation des pouvoirs, gage de la confiance boiteuse des citoyens

387. La justice ne se contente pas de rendre une décision. Le prononcé d'une décision repose sur un travail en amont et aval.

L'autotomie du contentieux administratif est indissociable de l'indépendance de la justice et l'indépendance à l'enceinte même du pouvoir judiciaire. L'état actuel de la séparation des pouvoirs est alarmant, alors que la modernisation de la justice est basée sur la séparation des pouvoirs.

(a- La séparation des pouvoirs, chiffres inquiétants)

(b- La confiance des citoyens en la séparation des pouvoirs, nécessité de créer de nouvelles fonctions)

a- La séparation des pouvoirs, chiffres inquiétants

388. La Constitution de 2011 consacre une partie importante au principe de la séparation des pouvoirs[1175], contrairement aux anciennes Constitutions où ce principe était quelque part amphigourique[1176].

Historiquement, on ne pouvait pas concrètement parler de pouvoirs en tant que tels, mais plutôt de fonctions, à savoir la fonction législative, exécutive et judiciaire[1177].

Malgré ce caractère de confusion entre les différents pouvoirs, depuis toujours et traditionnellement, la saisine du juge au Maroc a toujours été possible. La question de la qualité de la justice et de son indépendance est un tout autre sujet.

Pour ce qui concerne la justice administrative, loin de nous l'idée de dresser une échelle de l'importance de la séparation des pouvoirs et sa corrélation avec les différents contentieux, mais l'indépendance de la justice est fondamentale pour le contentieux administratif en raison de sa nature. Cela va de soi, puisque le juge administratif a pour fonction caractéristique le contrôle de l'Administration et donc le contrôle de l'activité

[1175] Cf. supra.

[1176] Pro. M. DARIF, « Les droits de l'Homme au Maroc, étude comparative du droit public marocain », éd. Revues marocaines de la sociologie politique, imprimerie de la nouvelle connaissance, [Trad. Ar.], 1994, p. 217.

[1177] E. BALA, « Le pouvoir, l'opposition et la primauté du droit dans les pays du Maghreb », Thèse en droit public, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Université Cadi ayyad Marrakech, [Trad. Ar.], 2002, pp. 226-227.

administrative. De plus, le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire exercent un contrôle mutuel.

Certains auteurs considèrent qu'il est même difficile d'évoquer la notion[1178] de séparation des pouvoirs au Maroc car, selon eux, tous les pouvoirs sont centralisés aux mains du monarque[1179].

Selon ce point de vue, l'indépendance de la justice est menacée, puisque non seulement les magistrats sont nommés par *dahir*, mais ils prononcent les décisions au nom de sa Majesté le roi. À notre sens, ce n'est pas cela qui ankylose l'indépendance de la justice. Les jugements n'ont que plus de valeur.

L'indépendance de la justice obéit à bien plus de critères. Son indépendance a été constitutionnalisée[1180], mais fort malheureusement, cela est très peu tangible. Les citoyens et les avocats eux-mêmes sont largement en accord avec cette idée[1181].

389. Sur les 314 citoyens sondés[1182], 65,28% d'entre eux considèrent que la justice n'est pas indépendante au Maroc, contre 31,21% convaincus de l'indépendance de la justice et 3,5% ont préféré ne pas répondre.

390. Sur les 32 avocats inscrits dans différents ordres du royaume[1183], 61,29% estiment que la justice n'est pas indépendante, 25,8% des sondés pensent le contraire et 12,9% se sont abstenus de répondre.

Ces statistiques montrent qu'il est impératif de raviver la confiance des citoyens dans la justice et dans son indépendance. Les citoyens et les praticiens, avec une moyenne de 63,28%, ne croient pas en l'indépendance de la justice.

La conclusion est que l'indépendance de la justice nécessite une indépendance à la fois verticale et horizontale, c'est-à-dire l'indépendance de la justice des autres pouvoirs, mais aussi l'indépendance des différents services au sein même des juridictions.

[1178] Dans ce cas de figure l'auteur ne s'autorise pas l'utilisation du vocable '' principe'', puisqu'il se limite d'évoquer le terme ''notion'' au détriment de ce dernier.
[1179] Pro. M. EL-CHARKAOUI, « L'institution royale et le dilemme de la modernisation », éd. Imprimerie de la nouvelle réussite, coll. Revue de l'opinion, n° 23, [Trad. Ar.], 2004, pp. 32-34.
[1180] Pro. A. MAHIOU, « L'État de droit dans le monde arabe, rapport introductif », *in*- Annuaire de l'Afrique du Nord CNRS, Paris, 1997, pp. 01-23.
[1181] Ces données n'obéissent pas à la méthode de recherche quantitative, selon les normes utilisées dans les sciences sociales. Les échantillons ne reposent pas sur les critères de validité. Il s'agit uniquement de statistiques à but illustratif.
[1182] Cf. Le sondage en annexe n°1.
[1183] Cf. Le sondage en annexe n°2.

b- <u>La confiance des citoyens en la séparation des pouvoirs, nécessité de créer de nouvelles fonctions</u>

391. Le service de la justice est, entre autres, composé du service du greffe et du ministère public[1184]. Comme tout le personnel de la justice, ils jouissent d'un statut particulier[1185].

392. Une remarque mérite d'être soulevée. Si l'on se réfère à l'article 1 du décret royal portant sur le statut particulier du personnel des juridictions du royaume[1186], malgré la précision des différents échelons, rien ne précise les fonctions et rien ne différencie les fonctions et les fonctionnaires des tribunaux des autres fonctionnaires.

Le manque de clarté à ce sujet ne se limite pas uniquement à ce texte, puisque la publication ministérielle n° 858 du 22 mai 1979 porte sur l'organisation fonctionnelle des services de greffe et du ministère public. En revanche, tout ce que cette publication apporte, c'est la précision du titre de ''service'' au service de greffe et service du ministère public.

Ainsi, le chef direct du service du greffe est le chef des greffiers, et le chef direct du service du ministère public est le chef du service du ministère public.

Cela paraît logique, mais ce qui mériterait plus d'intérêt, c'est la séparation des pouvoirs et à tous les niveaux. Or, le supérieur hiérarchique du chef de service du greffe est le président de la juridiction et de ce fait, il répond à ses ordres.

Dans la même logique, le supérieur hiérarchique du chef de service du ministère public est le procureur du roi. Cela touche fondamentalement au principe de la séparation des pouvoirs, car bien évidemment, les compétences juridictionnelles sont distinctes des compétences administratives.

Le pouvoir juridictionnel doit se limiter et se consacrer à sa fonction juridictionnelle et non aux fonctions administratives. Pour une meilleure gestion, les idées de réformes ci-dessous sont à suggérer :

L'urgence est de recruter des cadres administratifs et non des cadres judiciaires. De plus, il faudrait garantir l'indépendance des services de greffes. Le chef de service de greffe des juridictions de première instance doit avoir comme supérieur hiérarchique le chef des

[1184] Il est a noté que les tribunaux et les Cours d'appel administratifs sont composé d'un service de greffe dédié uniquement au commissaire Royal de la loi et du droit.

[1185] Décret royal n° 1181-66 du 22 chaoual 1386 (2 février 1967) portant statut particulier du personnel des juridictions du Royaume.

[1186] L'article 1 du même décret royal : «Le personnel des juridictions du Royaume est constitué par les cadres ci-après :
1. Le cadre des huissiers ;
2. Le cadre des agents de bureau ;
3. Le radie des secrétaires-greffiers ;
4. Le cadre des commissaires judiciaires. »

greffes général au niveau régional[1187]. Au niveau des Cours d'appel, le chef de greffe régional aurait pour supérieur la direction des services de greffe au niveau ministériel.

L'abrogation du décret actuel du service de greffe est une nécessité afin de pouvoir promulguer un nouveau texte organisant la profession. Ce dernier doit prévoir les conditions de recrutement ainsi que les prérequis relatifs aux compétences nécessaires pour pouvoir mener à bien la fonction de greffier. Ce même texte doit garantir l'évolution de la carrière des greffiers à travers les différentes échelles de la fonction publique.

D'une manière générale, il faut repenser le fonctionnement général du service de greffe et réfléchir à une organisation basée sur une meilleure gestion des dossiers et des affaires ainsi que des exécutions.

[1187] À ce jour, cette fonction n'existe pas. Toutefois, il est temps de la suggérer.

B- La modernisation de la justice : un point de vue pratique

394. Bien que détaillée, la Constitution marocaine, en raison de la nature du texte, reste assez générique. Ce n'est pas à la Constitution de prévoir tous les aspects techniques de l'organisation des juridictions. Au-delà de l'aspect purement procédural, nous pensons que les juridictions administratives méritent certaines améliorations.

(a- Nouvelle perspective : l'organisation des dossiers et des affaires)
(b- La bonne communication : la bonne justice)

a- Nouvelle perspective : l'organisation des dossiers et des affaires

395. Répondre à cette confiance boiteuse des citoyens en la justice est un impératif. Pour y parvenir, l'organisation des tribunaux administratifs mériterait d'être réformée. La réforme doit reposer sur trois facteurs essentiels :

396. D'abord, il faudrait dresser un calendrier prévisionnel relatif aux dates des instances, du prononcé des jugements, et de l'ensemble des étapes importantes de la procédure. C'est un travail qui doit être organisé en interne par les magistrats.

397. Deuxièmement, l'implication du service de greffe est de rigueur. Ce dernier doit participer à l'organisation et à la préparation des affaires en fonction des dates prévues dans les instances, dans les exécutions, etc.

Troisièmement, les demandes des parties doivent être étudiées avec plus de précisions. Les demandes doivent être prises par le juge compétent en fonction de la nature du litige[1188].

Pour que le principe de l'intérêt général se matérialise, les tribunaux doivent impérativement revoir et améliorer la gestion des dossiers et des affaires. Le mot d'ordre est l'organisation. Elle doit être basée sur la planification, sous forme de calendrier.

Le fait que le président de la juridiction soit à la fois chef des greffes et chef du ministère public, cela est tout simplement inadmissible[1189]. Il est toutefois important de préciser que, quel que soit le supérieur hiérarchique, il ne doit en aucune manière exercer de pression sur le service qu'il dirige. La hiérarchie doit plutôt avoir un devoir d'orientation, de collaboration et de communication entre les différents services, les différents fonctionnaires ainsi qu'avec les riverains des juridictions, qu'ils soient justiciables ou professionnels.

[1188] A-W. ELKOURAYCHI, « La justice administrative et l'État de droit », op cit., p. 238.
[1189] Cf. supra.

À l'ère du numérique, avancer qu'il est nécessaire de se servir des nouvelles technologies est une tautologie[1190].

b- La bonne communication : la bonne justice

398. Certains auteurs considèrent que la communication réduit les conflits et les discordes des différentes juridictions[1191]. La communication est sans doute un moyen qui ouvre le champ de la confiance en la justice. Cela est un aspect positif. L'Homme repose sur la communication, cette donnée anthropologique et historique n'est plus à vérifier.

La communication au niveau des juridictions est fondamentale pour mener à bien la mission de la justice. La communication ne concerne pas uniquement celle des différents services, mais elle concerne tout autant la communication entre les fonctionnaires eux-mêmes.

La communication permet une meilleure rentabilité et une meilleure efficacité. Ces atouts sont des qualités nécessaires, mais ils le sont encore plus pour le service public de la justice compte tenu de son caractère particulier et surtout en raison de la sensibilité de la justice administrative.

En effet, cette sensibilité doit être prise en compte par tous les services et les magistrats des juridictions administratives. Les justiciables et surtout les administrés se sentent particulièrement lésés dans leur droit.

La réponse à cette situation est l'espoir des justiciables dans les prétoires administratifs. Le seuil de leurs espérances est élevé.

399. La création d'un bureau d'accueil et d'informations pourrait être une solution[1192].

Lorsque l'on évoque la question de tenir compte des spécificités et des justiciables, il s'agit aussi de mettre en avant les spécificités culturelles, régionales et humaines du pays.

L'organisation des différents services doit s'intéresser à ces spécificités en plus de la diversité linguistique. La justice est encore plus concernée. Il est vrai que les dialectes marocains sont reconnus constitutionnellement et que l'amazighe est reconnue comme langue officielle[1193], mais le législateur est en décalage avec la modernisation du service

---

[1190] Cf. infra.

[1191] A-EL. TAMAHRI, « Les techniques de la communication et de l'expression », éd. Imprimerie de la nouvelle réussite, coll. Les éditions de la revue de l'éducation, [Trad. Ar.], 2007.

[1192] Cette fonction n'existe pas, mais il nous semble important de la créer.

[1193] L'article 5 de la constitution : « […] De même, l'amazighe constitue une langue officielle de l'État, en tant que patrimoine commun à tous les Marocains sans exception.
Une loi organique définit le processus de mise en œuvre du caractère officiel de cette langue, ainsi que les modalités de son intégration dans l'enseignement et aux domaines prioritaires de la vie publique, et ce afin de lui permettre de remplir à terme sa fonction de langue officielle.

public. Il est dans une sorte de retard perpétuel et de procrastination incessante. Cela handicape la justice.

Il faut répondre impérativement à ce problème, le législateur doit promulguer la loi organique ayant pour but de déterminer « *les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement*[1194] » de l'intégration des différentes langues et dialectes nationaux.

Les différents fonctionnaires et magistrats des juridictions administratives doivent garder constamment à l'esprit le faible niveau d'instruction des citoyens.

L'éducation aide à la compréhension. C'est la raison pour laquelle l'organisation des tribunaux doit œuvrer à la simplification des étapes à suivre pour les justiciables[1195].

Malgré la création d'un bureau d'accueil, les fonctionnaires des juridictions ne peuvent pas avoir toutes les informations. À ce moment, il ne faut pas avoir de pudeur à avancer que l'on ne sait pas pour combler cet éventuel vide ; il faudrait créer des bornes électroniques en arabe, en français et en amazighe, à la fois sur une plateforme écrite et orale.

L'État œuvre à la préservation du Hassani, en tant que partie intégrante de l'identité culturelle marocaine unie, ainsi qu'à la protection des expressions culturelles et des parlers pratiqués au Maroc. »

[1194] Cf. Dernier alinéa de l'article 5 de la constitution.

[1195] Pro. Pacte de bonne gestion.

Sect. II. La nécessité de réformer la justice administrative

401. L'Administration et la justice administrative sont intrinsèquement liées. Une bonne gestion de l'Administration avec une bonne rentabilité contribue à la mission de la justice ainsi qu'à la construction de l'État de droit. Il est évident que plus l'Administration respectera la légalité, moins il y aura de recours contentieux. .

La réforme de l'Administration a fait l'objet de longs débats par plusieurs acteurs[1196] qui ont contribué à la proposition de plusieurs réformes.

Les réformes tournées vers l'Administration limitent le contentieux. Néanmoins, ce sont les citoyens qui doivent être suffisamment éveillés, familiarisés avec la culture de la citoyenneté ainsi que celle des droits de l'homme afin d'être non seulement de bons administrés mais aussi des justiciables conscients de leurs droits et de leurs devoirs.

(§ 1- Les réformes tournées vers l'Administration)

(§ 2- Les réformes tournées vers le citoyen)

[1196] Les conférences des journées du 23 et 24 mai 2002 à l'École nationale de l'Administration.

§1- Les réformes tournées vers l'Administration

403. « *La définition de la société démocratique par la Cour européenne des droits de l'homme fait apparaître un élément important : la prééminence du droit*[1197].» Cette affirmation ne constitue pas une avancée puisque ce n'est pas une nouveauté, bien au contraire.

Ce sujet est fort ancien : en effet, il a intéressé les philosophes des Lumières et s'est matérialisé dans la déclaration de 1789. Il ne s'est pas arrêté à cette époque puisqu'il intéresse même les juristes contemporains.

« La prééminence du droit est loin d'être acquise dans le monde et l'on sait que de nombreux États, sur tous les continents, cherchent à s'engager sur les chemins tourmentés qui doivent les mener à une forme de société démocratique[1198].»

Nous pensons que pour faire valoir cette prééminence du droit au Maroc, notamment dans le contentieux administratif, cette dernière ne doit pas uniquement concerner le contentieux, mais elle doit aussi s'étendre au droit administratif. Faire respecter la légalité dans les Administrations serait déjà un acquis majeur pour le contentieux administratif.

(A- Les amorces de la réforme administrative)

(B- Les mécanismes de la réforme administrative)

[1197] Y. MADIOT, « Qualité du droit et protection des droits fondamentaux », *in*- Mélanges offerts à Jorge Campinos, op cit., p. 61.
[1198] Idem.

A- Les amorces de la réforme administrative

405. Plus l'Administration est efficace et respecte la légalité, moins il y aura de contentieux. Moins de contentieux il y aura, plus la qualité des jugements sera meilleure. Il est donc nécessaire de réformer l'Administration.

(a- Les réformes en interne)
(b- Les réformes en externe)

a- Les réformes en interne

406. Pour répondre aux réformes en interne, quatre volets doivent être améliorés :

(α- La régionalisation avancée, décalage avec la norme constitutionnelle)
(β- Répandre les bonnes mœurs du service public)
(γ- Les ressources humaines)
(δ-La réforme de la grille salariale dans la fonction publique)

α- La régionalisation avancée, décalage avec la norme constitutionnelle

407. L'article 1er de la Constitution, notamment dans son dernier alinéa, dispose : « *L'organisation territoriale du royaume est décentralisée, fondée sur une régionalisation avancée*. »

L'application du projet de la régionalisation avancée au Maroc est conforme à la volonté de l'État marocain d'être une démocratie régionale. Cette régionalisation a pour but le développement durable et économique, social, culturel et environnemental. Pour cela, des réformes profondes doivent être entreprises dans les différentes structures étatiques pour permettre une décentralisation progressive et surtout un fonctionnement efficace qui permettrait une démocratisation réelle et une modernisation sociale, politique et administrative du pays. Cela permettrait une bonne gouvernance nationale[1199].

Afin d'atteindre ces objectifs, le Comité consultatif a choisi de s'appuyer sur les réalisations de l'expérience nationale de la décentralisation. Il était nécessaire de mettre en évidence les

[1199] Rapport général du premier débat national sur la réforme administrative, cité par S. NAKAOUI, « La motivation des décisions administratives, études comparatives », [S.E], [Trad. Ar.], [S.D], p. 78.

phases précédentes de l'évaluation afin de mieux gérer les réformes à venir pour une réponse efficace aux ambitions et aux aspirations du changement[1200].

Afin de concrétiser ce projet, la Commission a suggéré qu'il soit mis progressivement en œuvre avec son évaluation continue afin d'accorder une fiabilité optimale.

La décentralisation est un fondement essentiel pour la réforme dans le cadre de la politique administrative et de la réorganisation de l'Administration. Il est donc primordial de redresser le niveau de l'Administration afin d'atténuer au maximum d'éventuelles atteintes à la légalité et, de ce fait, la limitation du contentieux administratif. En réduisant le contentieux administratif, les prétoires auront plus de temps et de moyens pour étudier les actions soumises aux tribunaux.

β- Répandre les bonnes mœurs du service public

408. « *On juge sainement des mœurs d'un peuple par la sévérité de ses lois*[1201]» est un adage populaire français.

Ainsi, l'instauration des bonnes mœurs dans le service public est une condition nécessaire. Il s'agit même du premier fondement de la réforme administrative. La confiance des administrés en l'Administration nous semble un objectif à atteindre.

En l'absence de confiance, cela aura non seulement de mauvaises répercutions sur les citoyens mais aussi sur l'investissement des promoteurs étrangers.

De mauvaises mœurs n'augurent rien de bon.

Si l'on en croit l'adage précité, une réforme en la matière est un impératif[1202].

γ- Les ressources humaines

409. L'efficacité des ressources humaines dans l'Administration est un gage de sa qualité. Les conférences des 23 et 24 mai 2002 à l'École nationale de l'Administration[1203] ont, à cet égard, proposé plusieurs recommandations.

Ainsi, la nécessité de la gestion des ressources humaines doit prendre en compte la gestion administrative des fonctionnaires et des relations sociales au sein de l'Administration. Cela aurait pour but l'amélioration du rendement du personnel et par conséquent le

[1200] Rapport sur la régionalisation avancée soumise à la Haute Attention de sa Majesté le roi Mohammed VI, royaume du Maroc la Commission consultative de la régionalisation.
[1201] Le recueil d'apophtegmes et axiomes, 1855.
[1202] A-W. ELKOURAYCHI, « La justice administrative et l'État de droit », op cit., p. 241
[1203] Cf. supra.

développement de ses compétences, et de ce fait, une meilleure organisation des différentes tâches.

Aujourd'hui, à l'ère du développement informatique, la modernisation de l'Administration repose sur l'insertion des nouvelles technologies.

Ces dernières permettraient une meilleure gestion prévisionnelle indispensable pour dresser un cadre général des compétences et des fonctions. Cela permettrait l'analyse des fonctions et l'élaboration d'une politique en raison des besoins des ressources humaines à la fois sur un plan quantitatif et qualitatif.

Toutefois, la motivation des fonctionnaires passe aussi par leur évolution de carrière et leur évolution au niveau pécuniaire.

δ-La réforme de la grille salariale dans la fonction publique

410. Des réformes relatives à l'évolution de carrière des fonctionnaires ont été entreprises. Il s'agit de la réforme de l'évolution en fonction de la notation et la suppression des échelles de la fonction publique les plus basses[1204].

Toutefois, une meilleure efficacité de l'Administration suppose l'entente entre les différents fonctionnaires. Cette dernière implique la réduction de l'écart des salaires et l'encouragement des salariés.

Les conférences des 23 et 24 mai 2002 à l'École nationale de l'Administration ont suggéré la promulgation d'un texte relatif à la révision des salaires de la fonction publique en référence à des critères de compétence, d'efficacité et bien sûr en tenant compte des ressources financières de l'État.

b- Les réformes en externe

411. Trois volets méritent d'être étudiés :

(α- L'amélioration de la relation de l'Administration avec ses prestataires)

(β- La simplification des procédures administratives)

(γ- Les nouvelles technologies)

[1204] Pro. Décret n° 2-05-1366 du 29 chaoual 1426, 2 décembre 2005, relatif à la formation continue des fonctionnaires et agents de l'État (B.O n° 5392 du 2 février 2006).

α- L'amélioration de la relation de l'Administration avec ses prestataires

412. En référence aux conférences, une bonne relation entre l'Administration et ses prestataires est le fondement d'une bonne Administration.

Pour ce faire, il est nécessaire de rassembler les textes relatifs à la question. Un texte de ce genre énoncerait les différentes procédures à entreprendre. Elles concerneraient la gestion des différents services pour une simplification des procédures administratives et ainsi faciliter la tâche des administrés.

Hormis la génération des textes, il est nécessaire de rassembler les différents services dans des unités administratives homogènes, le tout avec une flexibilité des horaires afin de cibler le maximum de citoyens, particulièrement les citoyens ruraux et des territoires reculés[1205].

Dans le même ordre d'idées, il serait opportun de créer de nouvelles cellules et unités dans les Administrations et les institutions publiques ayant pour but l'amélioration des relations avec les citoyens. Leur rôle serait l'accueil et le traitement des doléances dont pourraient souffrir les citoyens. Dans un élan de modernisation, la création d'un centre d'orientation qui repose sur les nouvelles technologies afin d'orienter les citoyens et les Administrations, semble une initiative juste.

β- La simplification des procédures administratives

413. La simplification des procédures administratives ne peut qu'avoir un grand intérêt. Il ne s'agit pas uniquement d'une meilleure gestion administrative dans le sens de l'orientation des administrés, mais d'une meilleure gestion du temps. Pour ce faire, il faudrait avoir une vision nationale ainsi que l'intervention des différents ministères.. Cette vision comprendrait le concours de tous les ministères pour penser aux mécanismes d'organisation et de communications avec les différents secteurs gouvernementaux. De plus, la contribution de tous les acteurs dans ce domaine serait nécessaire pour avoir une vision nationale uniforme visant à simplifier les procédures et à faciliter la communication entre les différentes Administrations[1206].

[1205] M-D. EL HLABI EL KATANI, « La procédure administrative », op cit., p. 42.
[1206] Rapport général du premier débat national sur la réforme administrative, cité par S. NAKAOUI, « La motivation des décisions administratives, études comparatives », op cit., p. 80.

γ- Les nouvelles technologies

414. Aujourd'hui, les nouvelles technologies ont une place importante dans toutes les sociétés. Elles doivent, de ce fait, être un élément essentiel des réformes administratives.
Elles présentent de nombreux avantages. Il s'agit, entre autres, d'une économie considérable de temps et d'argent. Toutefois, leur introduction suppose la formation des fonctionnaires afin de les familiariser avec cette nouvelle méthode de travail. Pour ce faire, une intégration graduelle est de rigueur.

B- Les mécanismes de la réforme administrative

415. La réforme de l'Administration est indissociable du contentieux administratif. Toutefois, toute réforme suppose des mécanismes.

Ces derniers sont, en effet, l'ensemble des mesures prises pour exécuter et suivre le projet de réformes administratives, qu'elles soient institutionnelles ou juridictionnelles.

(a- Les mécanismes de réformes à dimension double)

(b- Les mécanismes de réformes basés sur une intercommunication)

a- Les mécanismes de réformes à dimension double

416. Une réforme homogène repose sur une vision homogène, mais aussi sur une vision ciblée. Il est vrai que la commission consultative et régionale a apporté plusieurs éclaircissements à ce propos[1207]. Toutefois, pour une régionalisation cohérente, une étude organisationnelle à la fois horizontale et verticale est à suggérer.

La création d'une institution supérieure comme, par exemple, un organe consultatif ayant pour objectif de penser les grands buts et les grandes orientations nationales n'est pas sans intérêt.

Cela est d'autant plus nécessaire compte tenu du projet de régionalisation avancée au Maroc, qui doit repenser le modèle administratif et aussi le modèle judiciaire et bien sûr revoir la carte des tribunaux administratifs qui présentent à bien des égards plusieurs manquements[1208].

De même, il est opportun de créer une unité administrative ayant pour fonction la réforme administrative au sein de l'organisation de tous les ministères. Elle aurait pour mission de suivre l'application et le suivi des programmes des réformes au niveau de l'Administration publique.

417. Pour consolider le projet de régionalisation avancée, des conseils régionaux doivent être créés afin de poursuivre les réformes au niveau régional et local. Cela permettrait une meilleure gestion des ressources humaines et financières[1209].

[1207] Pro. Rapport sur la régionalisation avancée soumise à la haute attention de sa Majesté le roi Mohammed VI, Royaume du Maroc la Commission consultative de la régionalisation.
[1208] Cf. Supra.
[1209] A-W. ELKOURAYCHI, « La justice administrative et l'État de droit », op cit., p. 241.

Pour valoriser l'Administration régionale et la rapprocher des administrés dans le cadre de la régionalisation avancée, il serait judicieux de créer des centres régionaux. Ces derniers auraient pour fonction d'assurer la formation continue des cadres, des fonctionnaires et ainsi améliorer leur rendement. Cela permettrait de répartir les compétences humaines sur l'ensemble du pays et éviter la concentration des cadres dans la capitale et dans les grandes villes au détriment des provinces[1210].

b- <u>Les mécanismes de réformes basés sur une intercommunication</u>

418. Une Administration moderne mais surtout efficace doit, dans un sens, respecter le droit et en plus s'adapter aux exigences contemporaines relatives à l'utilisation des nouvelles technologies[1211]. Ces dernières doivent être utilisées à des fins variées.

Pour que l'Administration ait un bon rendement, il nous paraît essentiel de créer un outil administratif national (des plateformes électroniques par exemple) qui aurait pour fonction le développement, l'amélioration et l'orientation. Cet outil permettrait de vérifier l'efficience des décisions prises dans les différentes Administrations locales, nationales ou même ministérielles.

Ce genre d'outil pourrait évaluer l'efficacité des Administrations. Il faciliterait les études statistiques ainsi que l'évaluation du rendement de toutes les Administrations. Cela permettrait de connaître les Administrations qui présentent des manquements et de ce fait, penser à les réparer. Ce mécanisme ouvrirait la voie à l'intervention ciblée de la hiérarchie.

La création d'un comité d'organisation entre les divers ministères serait un bon moyen de suivre les fonctionnaires ainsi que l'évolution de leur carrière.

419. La création de logiciels, au niveau de chaque ministère, qui génèrent toutes les informations relatives à tel ou tel secteur, est, de ce point de vue, opportune.

Par exemple, le ministère chargé des Affaires de l'éducation doit avoir une plateforme qui génère toutes les informations des différentes administrations, des établissements scolaires, etc.

Cette démarche permettrait non seulement de meilleures prévisions, mais aussi une meilleure gestion du secteur. Le logiciel ne devrait pas se limiter aux établissements ou au rectorat ou toute autre administration mais il doit être utilisé par toutes les administrations

[1210] Pro. M. EL-AZHAR, « Le pouvoir judiciaire dans la constitution », [S.E], [Trad. Ar.], [S.D], p. 220.
[1211] A. ELBAKRIUI, « La réforme de la justice administrative », op cit., p. 87.

et institutions concernées, bien sûr avec des accès différents en fonction du grade et des compétences de chaque fonctionnaire.

Un tel système, bien que coûteux, serait rentable à long terme. Des administrations qui investissent pour un meilleur rendement commettraient moins d'erreurs, de fautes et d'illégalités et il y aurait donc moins de contentieux.

Limiter le contentieux pour une meilleure qualité de la justice nous semble important. Il est vrai qu'une justice administrative convenable au Maroc passe par son autonomie, compte tenu de la nature et de l'état actuel de l'organisation judiciaire. Toutefois, quelle que soit l'organisation judiciaire entreprise et choisie, les citoyens doivent connaître leurs droits concernant la question de saisir le juge.

S'il est quelque part plus naturel de saisir le juge judiciaire, malgré toutes les difficultés structurelles que rencontre cet ordre de juridiction, la saisine du juge administratif, compte tenu de son histoire et de son impact social, ne l'est pas. Il est donc nécessaire de semer la culture de la citoyenneté et des droits de l'homme.

§2- Les réformes tournées vers le citoyen

421. « *Vivre en commun, c'est respecter les autres et pour cela quelques règles de vie en société dont les règles de procédure font partie*[1212].»

Le juge administratif et l'État de droit vont de pair. Toutefois, quelle que soit l'efficacité du juge administratif, en l'absence du rôle du citoyen et d'une prise de conscience de ses droits et ses libertés, l'impact du juge administratif ne serait pas celui attendu.

Dès lors que l'on évoque la justice, on pense naturellement au juge, parfois même, uniquement au juge.

L'idée n'est pas de réitérer l'importance du juge et sa place fondamentale dans le procès, cela serait non seulement une tautologie, mais elle n'aurait pas à ce stade un grand intérêt.

Dans un sens, la qualité du jugement, pour ne pas dire la qualité du juge, est en corrélation directe avec le citoyen, pour ne pas dire la qualité du citoyen.

(A- La citoyenneté, facteur de développement)

(B- L'encouragement de la culture des droits de l'homme)

[1212] S. GUICHARD, « Menaces sur la justice des droits de l'Homme et les droits fondamentaux de procédure », *in*- études offertes à J. NORMAND, Justice et droits fondamentaux, éd. Litec, 2003, p. 210.

A- La citoyenneté, facteur de développement

423. La citoyenneté est souvent assimilée à l'éducation citoyenne et dans un sens plus large, à l'éducation civique. L'éducation citoyenne, qui nous mène vers la culture de la citoyenneté, a pour but de réduire les incivilités et contribue à une meilleure vie commune.
Toutefois, nous sommes conscients que la citoyenneté est un idéal, les valeurs mobilisatrices sont difficiles à atteindre. La citoyenneté est variable, car elle obéit aux normes politico-juridiques, bien qu'elles restent souvent stables dans leur ligne directrice. Enfin, la citoyenneté représente un certain nombre de pratiques sociales qui cadre la participation des citoyens dans la vie collective. La citoyenneté va de pair avec le développement du droit et du contentieux administratif.

(a- L'engagement de la culture de la citoyenneté)
(b- L'encouragement de l'éducation citoyenne, le citoyen mitigé)

a- L'engagement de la culture de la citoyenneté

424. Le citoyen est un humain qui vit de façon continue dans un État dont il porte généralement la nationalité. Il participe aux devoirs, il jouit de droits et il est soumis aux lois du pays[1213].
Toutefois, se limiter à cette définition serait une erreur. Un citoyen ne doit pas se définir uniquement par la pièce d'identité qu'il possède. Bien au contraire, un citoyen ''attendu'' serait quelqu'un qui tend à faire valoir sa citoyenneté en étant conscient de ses devoirs. Il doit croire en sa citoyenneté.
Des citoyens conscients de leur rôle au niveau de la société, cherchent à faire valoir leurs droits. De même, le citoyen conscient de ses droits est par ailleurs le même citoyen qui respecte ses devoirs, car il croit en sa citoyenneté.
Toutefois, de tels citoyens ne se forgent pas à partir d'un vide : ils sont bien au contraire la combinaison des efforts des politiques gouvernementales mais aussi des efforts des citoyens eux-mêmes. Ces derniers doivent eux-mêmes chercher à respecter les valeurs et la culture des droits de l'homme et de la citoyenneté.

[1213] L. ZAYDANE, « Le concept de citoyenneté dans le système démocratique », [S.E], [Trad. Ar.], 2005, p. 67.

En effet, l'éducation à la culture de la citoyenneté et des droits de l'homme œuvre essentiellement à la concrétisation de la culture de la protection des droits. Ainsi, le citoyen est familiarisé avec les notions des droits telles que le droit à la vie, à l'opinion, etc.

Cette même éducation contribue à la protection des droits et a limité les atteintes aux droits de l'homme. Cela a une conséquence certaine sur la création d'une société juste où les citoyens sont respectés et considérés à leur juste valeur.

En somme, l'éducation à la citoyenneté signifie la mise en valeur de l'Homme. Au Maroc, la culture de la citoyenneté est encore très peu répandue. Pour ce faire, il est nécessaire de réévaluer les ressources humaines et les former pour mieux encadrer les citoyens. Cette éducation concerne plusieurs secteurs et différents services publics[1214]. Il est clair que l'enseignement et l'apprentissage de cette culture dès le plus jeune âge sont une nécessité. Une réforme des manuels éducatifs en ce sens est obligatoire. De plus, nous pensons qu'une meilleure sensibilisation dans les supports de communication à la télévision, dans les journaux, les radios ou encore les affiches, est de rigueur pour que les citoyens puissent participer activement dans la société afin d'accomplir leurs devoirs de citoyenneté, mais aussi de jouir de leurs droits.

Sans cette prise de conscience des droits et des devoirs, il est difficile d'imaginer l'expansion de la culture de la citoyenneté et de ce fait, la conscience des droits et ainsi l'application des droits de l'homme dans leur dimension universelle.

b- <u>L'encouragement de l'éducation citoyenne, le citoyen mitigé</u>

425. L'apprentissage des valeurs citoyennes, et leur intégration dans la société, est bien sûr un devoir commun. Il repose sur tous les acteurs politiques, sociaux et les citoyens. Toutefois, bien que nous soyons tous concernés par l'encouragement de cette éducation, il n'en demeure pas moins que les principaux concernés sont les politiques.

Le Maroc a entrepris des réformes dans ce sens, mais elles restent très peu palpables.

Sur les 314 citoyens sondés[1215], 33,43% d'entre eux ont répondu par la négative à la question « *savez-vous ce que c'est que la culture citoyenne ?* ».

[1214] A.OUTAZKI, « L'éducation à la culture des droits de l'Homme : les secteurs et les niveaux d'interventions civiles », [S.E], [Trad. Ar.], 2006, p. 78.
[1215] Cf. annexe n°3.

Sur le reste ayant répondu positivement à question, 47,13% considèrent qu'ils ne connaissent pas tous leurs droits et leurs devoirs. Le reste des citoyens, soit 19, 42%, pensent le contraire.

Le constat est évident et simple. Le chemin vers l'enracinement de la culture citoyenne est encore long.

Naturellement, le Maroc, conscient de cette situation, a entrepris des démarches en ce sens, notamment les réformes des manuels scolaires.

Certains chercheurs en sciences de l'éducation relèvent l'importance de l'introduction des principes de citoyenneté basés sur le fondement des droits de l'homme. En effet, cette éducation introduit les principes de vie collective dans une société démocratique.

Une telle éducation apprend aux citoyens de demain les principes de la diversité et l'ouverture au prochain. Un citoyen qui croit en les valeurs humanitaires est un citoyen qui respecte le droit, il est le même qui mène à bien ses fonctions, il est le même qui respecte la légalité.

En effet, tout se recentre sur les Hommes. Des citoyens sensibilisés dès leur jeune âge à de telles valeurs seront les cadres des Administrations, les juges et les citoyens de demain.

L'éducation civique, bien qu'importante dès les premières années de scolarité, est primordiale tout au long des parcours éducatifs.

Cette éducation ne doit pas se limiter à l'école, bien au contraire, puisqu'elle doit toucher toutes les couches sociales. L'idée est d'avoir de solides connaissances et conscience des droits et des devoirs. En une phrase, les citoyens doivent croire en leur citoyenneté, et de ce fait, avoir une pratique effective des valeurs citoyennes[1216].

Un citoyen convaincu des valeurs citoyennes, qu'il soit justiciable, administré, ou fonctionnaire, sera conscient de l'importance de l'application du droit et le respect de la légalité dans une atmosphère démocratique.

[1216] M. ELKOURAYCHI, « La participation à l'étude et à l'amélioration des nouveautés des sciences éducatives, point de vue de la psychologique éducative. La culture éducative. », éd. la librairie de l'édiction et de la distribution [Trad. Ar.], 2006, pp. 47-48.

B- L'encouragement de la culture des droits de l'homme

426. « *En remplaçant les droits fondamentaux dans le contexte global des droits de l'homme, il apparaît que ces derniers constituent en réalité des principes matriciels qui engendrent des règles dérivées que sont les droits fondamentaux et les libertés publiques*[1217].»

Le développement des droits de l'homme est en effet ''fantastique''. Bien que les droits de l'homme soient une notion polysémique et difficile à comprendre même par les spécialistes, il n'en demeure pas moins que pour l'amélioration du contentieux en général et du contentieux administratif en particulier, leur compréhension et leur inscription dans les mœurs et la culture commune, sont une nécessité[1218]. Sans leur réelle intégration dans la société, il est difficile d'imaginer un contentieux amélioré et effectif.

(a- Les droits de l'homme, un fondement peu connu)

(b- Les droits de l'homme et le contentieux administratif, le juge au podium)

a- Les droits de l'homme, un fondement peu connu

427. L'encouragement du respect des droits de l'homme est un pilier de toute société démocratique. Il représente un fondement qui revêt un intérêt pour tous, que l'on soit une personne physique ou morale, un citoyen, une Administration ou encore une collectivité.

Des notions telles que la dignité ou la liberté, sont des facteurs primordiaux pour l'amélioration des peuples, à tous niveaux, qu'ils soient personnels, humanitaires ou encore financiers[1219].

En ce sens, les efforts du royaume sont à mettre en lumière. Depuis maintenant plusieurs années, le Maroc a entrepris des réformes en ce sens, à savoir la création du Conseil consultatif des droits de l'homme, le ministère chargé des Affaires des droits de l'homme, etc.

428. La difficulté est hélas souvent la même, si l'on se réfère aux statistiques et aux études du Conseil supérieur des droits de l'homme, il y aurait une nette amélioration[1220]. Toutefois,

[1217] B. KANTE, « Les droits fondamentaux constituent-ils une nouvelle catégorie juridique en Afrique ? », op cit., p. 446.
[1218] E. PICARD, « L'émergence des droits fondamentaux en France », op cit., p. 6.
[1219] I.OULD EL KABLA, « L'apprentissage et l'initiation des droits de l'homme », [S.E], [Trad. Ar.], 2003, p. 125.
[1220] M. ELKOURAYCHI, « La participation à l'étude et à l'amélioration des nouveautés des sciences éducatives, point de vue de la psychologique éducative. La culture éducative. », éd. La librairie de l'édiction et de la distribution, [Trad. Ar.], 2006, op cit., pp. 47-48.

notre étude de terrain démontre le contraire. Sur les 314 citoyens sondés[1221], 60,1% considèrent ne pas avoir une bonne compréhension de la notion des droits de l'homme, contre 39,8% qui déclarent le contraire. Sur l'ensemble des citoyens sondés, 32,16% estiment que les efforts déployés afin de répandre la culture des droits de l'homme sont palpables.

Ces statistiques, bien que révélatrices, démontrent que les citoyens ne sont pas convaincus par les politiques déployées à cet égard.

Si les citoyens marocains manquent de confiance dans leur système juridique, puisqu'ils estiment qu'il n'est pas protecteur de leurs droits, il est difficile d'imaginer une amélioration du contentieux administratif. Ce dernier est un droit prétorien : ce qui lui permet de s'améliorer est, dans un sens, l'accessibilité aux prétoires. Si le nombre de requêtes devant les juridictions administratives est faible, cela n'est pas dû à l'absence d'illégalité, mais à l'absence de confiance des citoyens, des administrés en la justice administrative.

La difficulté du contentieux administratif, inspiré de l'école française du droit, est que l'évolution de ce contentieux repose sur le contentieux lui-même. Il est vrai que la codification permettrait une meilleure application des droits fondamentaux et des droits de l'homme, mais leur réelle intégration dans le système judiciaire passe par leur exercice au quotidien, qu'il soit dans les administrations ou devant les prétoires.

b- <u>Les droits de l'homme et le contentieux administratif, le juge au podium</u>

429. Le droit ne répond plus à sa définition classique, celle d'un ensemble de règles émanant des pouvoirs législatifs ou réglementaires. Le droit, aujourd'hui, a une définition plus étendue, plus large. Il se développe puisqu'il est la conséquence du développement de la société[1222]. Lorsque l'on évoque la société, il s'agit aussi bien de la société internationale que nationale. La société civile marocaine, ainsi que les intellectuels du pays, revendiquent l'amélioration de la situation juridique du pays. Ainsi, pour ce qui concerne le présent travail, l'amélioration du contentieux administratif basé sur les droits de l'homme est donc nécessaire.

[1221] Cf. annexe n°4.

[1222] J-J. GLEIZAL, « Le droit politique de l'État, Essai sur la production historique du droit administratif », éd. PUF, 1er éd., 1980, p. 12.

Toutefois, le contentieux administratif, par sa nature prétorienne, peut se développer plus aisément, puisque le juge peut faire jurisprudence[1223]. Il ne s'agit pas de créer une situation d'hésitation ou de contradiction. Il s'agit bien au contraire, à travers le droit supranational, de créer un bon environnement juridique et légal ainsi que d'élargir le contrôle du juge de l'Administration[1224].

Le contentieux administratif a, dans un sens, la faculté de se développer à travers la jurisprudence sans trop attendre les réformes législatives qui, souvent, sont longues. Le juge administratif marocain a, à ce jour, de quoi révolutionner le contentieux et le droit administratif en se basant sur la Constitution et les textes de droits internationaux auquel adhère le Maroc[1225].

Le juge administratif est sans équivoque un acteur majeur dans la promotion des valeurs de la société démocratique. Il est le juge de la légalité.

Juger n'est pas que dire le droit, c'est bien plus. Juger, c'est contribuer à la constitution de l'État de droit. Pour le juge administratif, c'est participer à la consolidation de la démocratie à travers la soumission au droit de la part du gouvernement et de l'Administration. Il s'agit de renforcer la protection des droits et des libertés des citoyens ainsi que les droits et les prérogatives des puissances publiques garantes de l'intérêt général[1226].

Le juge administratif est donc, compte tenu de la nature de la discipline, sur le podium de l'application des fondements du droit supranational. Il est un acteur fondamental de l'intégration de la norme supranationale dans l'ordre interne. En faisant jurisprudence, le juge administratif consolide l'État de droit, son efficacité va de pair avec l'efficacité de l'action publique.

[1223] A.JABRANE et A. ELBOUKHARI, « Le contentieux administratif, bilan et perspective », [S.E], avec la collaboration de l'institut allemand Hanis Saydel, [Trad. Ar.], [S.D], p. 55.

[1224]

- Pro. M. LESAGE, « Les principes du droit public régissant les rapports entre le législateur et le juge : contribution à l'étude du principe de séparation des pouvoirs », éd. LGDJ, 1958.
- R. CHAPUS, « De l'office du juge au contentieux administratif et nouvelle procédure civile », éd. EDCN, n°29, 19978, p. 13.

[1225] Cf. supra.

[1226] A. MOURJI, « Juge administratif et défense de la légalité méconnue », *in*- justice administrative et État de droit en France et au Maghreb, C. JUHEL (sous la direction), éd. PU de Perpignan et PU de Toulouse 1 Capitole, Coll. Revue Franco-Maghrébine de droit, n° 22, 2015, p. 209.

Conclusion chapitre

431. Depuis le début des années 1990, le Maroc s'est engagé dans un processus démocratique. Ce dernier vise l'instauration de l'État de droit qui lui-même participe à la montée en puissance du juge administratif. Cette situation rend alors essentielle, mais aussi nécessaire et obligatoire, la rupture avec certaines réalités qui constituent des obstacles à la concrétion de l'État de droit au Maroc : essentiellement, la complexité des procédures due à l'ambiguïté du système juridictionnel hybride[1227].

   De plus, le droit administratif marocain, au même titre que le reste des pays africains, se focalise plus à consolider l'autorité de l'État et de l'unité nationale ainsi que le développement socio-économique, aux dépens, hélas, du développement du droit et de la légalité. Cette situation met en avant l'ordre public au détriment du droit[1228].

   « *Il n'est pas de démocratie sans les libertés fondamentales et, en retour, la démocratie leur permet de s'épanouir*[1229]. »

432. La conclusion de ce chapitre est claire : le rôle du juge administratif est fondamental dans la construction de l'État de droit.

433. En l'absence de données statistiques (et de leur accessibilité), nous avons effectué une étude de terrain de certains aspects du contentieux administratif et sa corrélation avec l'État de droit. Cette enquête statistique a aussi porté sur l'évolution du contentieux, de l'assimilation et l'intégration des valeurs citoyennes ainsi que des fondements des droits de l'homme.

   Cette étude a mis en avant certains chiffres qui ne demeurent qu'indicatifs car ils n'obéissent pas aux méthodes des sciences sociales basées sur des critères de validité. Toutefois, bien que pas totalement scientifiques, ils nous donnent une idée su l'état du contentieux administratif.

434. De plus, si l'on se réfère à la genèse de la création des juridictions administratives au Maroc, on constate qu'elles sont venues répondre aux critiques qu'a subies le Maroc concernant la situation des droits de l'homme.

435. Cette conjoncture historique appuie la caractéristique du contentieux administratif selon laquelle le juge administratif doit être un acteur fondamental dans la construction de l'État

[1227] A. BADARA FALL, « Réflexion sur quelques procédés non juridictionnels de règlement des litiges administratifs », *in*- Dominique Darbon et Jean du Bois de Gaudusson (sous la dir. de), La création du droit en Afrique, éd. Karthala, Paris, 1997, pp. 409-441.

[1228] Y. PRATS, « L'administration territoriale et les collectivités locales », *in*- Gérard Conac (sous la dir. de), Les institutions administratives des États francophones d'Afrique noire, éd. Économica, 1979, pp. 133-144.

[1229] P. WACHSMANN, « Participation, communication, pluralisme », *in*- Les droits fondamentaux une nouvelle catégorie juridique ?, AJDA, n° spécial, juillet-août 1998, p. 165.

de droit. De ce fait, les juridictions administratives ne sont pas uniquement des juridictions appliquant la procédure. Ce sont des institutions techniques qui ont pour but la promotion des droits et des libertés.

436. Pour ce faire, le contentieux administratif doit être automne. Cette autonomie a pour source les dispositions de la Constitution ainsi que le droit supranational.

Si l'on souhaite améliorer le contentieux administratif, cela reposera sur la jurisprudence administrative. Or, la difficulté est qu'en l'absence d'une autonomie à la fois institutionnelle et normative, il est difficile de pouvoir imaginer une réelle promotion du contentieux administratif. La matérialisation de son amélioration, quelle que soit la source juridique, passe par son autonomie.

Il est aussi évident que cette amélioration du contentieux basée sur son autonomie, ne peut pas se faire seule, car le contentieux administratif n'est pas un segment détaché de la vie sociale, économique intellectuelle, politique, juridique et judiciaire du pays.

L'autonomie du contentieux administratif, à elle seule, ne va pas faire évoluer l'État de droit au Maroc, et nulle part ailleurs.

En raison de la nature du présent travail, les recherches sont axées sur le contentieux administratif, une démarche naturelle. Toutefois, il n'y a (pas) de « *démocratie sans les libertés fondamentales*[1230] », car l'environnement global du pays influe énormément sur la qualité du contentieux. C'est la raison pour laquelle il a été important d'étudier certains aspects administratifs, sociaux et citoyens.

L'autonomie la plus parfaite, à elle seule, ne peut s'adapter au Maroc en l'absence d'une culture citoyenne et la connaissance des droits et des droits de l'homme.

[1230] Idem.

Conclusion titre

438. « *En effet, le Maroc a institué, aux termes de la loi du 1er juillet 1991, des tribunaux administratifs, optant ainsi pour un système de dualité de juridiction. Ce rapprochement avec le système français s'est accentué avec la création des cours d'appel administratives, en prélude, semble-t-il, à la création d'un Conseil d'État toujours attendue*[1231]. »

Le Maroc doit rompre avec cette situation, pour plusieurs raisons.

Actuellement, cette remarque ne doit plus se faire pour le cas du Maroc, car tout prête à penser qu'il est grand temps, si ce n'est avec un peu de retard, d'instaurer une réelle autonomie du contentieux administratif.

Nous avons conscience que « *le droit administratif métropolitain qui a émergé par l'œuvre du Conseil d'État français était, dans une large mesure, d'origine jurisprudentielle. Et donc, au moins, formellement bien différent du droit administratif légiféré qui fut mis en vigueur dans les territoires sous colonisation française*[1232].»

Même si le droit et le contentieux administratif ont une réputation prétorienne, caractère essentiel de ces droits, pour ce qui est du Maroc, il faut garder à l'esprit la donnée que, depuis sa genèse, le droit administratif a été légiféré. C'est la raison pour laquelle, actuellement et compte tenu de son histoire ainsi que de la nature de la formation des juges et d'une bonne partie des ressources humaines responsables de ce secteur, il est nécessaire de continuer dans cet élan, celui de la légifération.

439. La codification ne tient pas compte uniquement des raisons précitées, mais aussi de la Constitution marocaine, bien qu'au sommet de la hiérarchie des normes nationales, elle reste très détaillée. Si l'on accumule les caractéristiques de la Constitution ainsi que les raisons précitées, moderniser le contentieux administratif passe alors par la codification et bien sûr l'autonomie normative.

« *Les notions de "liberté", de "démocratie", d' "État de droit" sont des notions génériques, générales, au contenu vaste et relativement indéterminé, en tous cas, des notions susceptibles de connaître d'importantes variantes dans leur mise en œuvre concrète*[1233] ».

Raison de plus de penser à une législation propre au contentieux administratif, qui serait de

[1231] A-S. OULD-BOUBOUTT, « Le contentieux administratif comparé en France et dans les pays d'Afrique francophone », éd. Lextenso, La revue du droit public, n°2, 2013, p. 379.
[1232] F. BORELLA, « La définition du domaine public français et africano-malgache, Penant », nº 693, 1962, p. 519.
[1233] V. CONSTANTINESCO, « Les rapports entre les traités et la constitution : du droit interne au droit communautaire », *in*- Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan, Libertés, justice, tolérance (TOME I), éd. Bruylant, p. 474.

nature à confectionner, à la taille du contentieux administratif, des textes qui garantissent ces ‘‘notions’’ ou plutôt ces principes dans une version plus détaillée et plus adaptée à la matière.

La simple existence du contentieux administratif ne veut pas dire et ne confirme pas l'existence d'un contrôle de l'action administrative[1234]. Au Maroc, comme dans bon nombre de pays de succession française, le contentieux administratif présente bien des faiblesses[1235].

Heureusement, à l'heure actuelle, on assiste à une évolution certaine qui tend à l'amélioration du contentieux administratif. On assiste en réalité à un contexte de démocratisation. Cette amélioration vise à élargir le rôle et le contrôle du juge administratif. Pour ce faire, il est nécessaire de dépasser bien des obstacles qui ankylosent l'effectivité du contrôle juridictionnel.

Ce qu'il faut retenir, c'est que le droit administratif de succession française n'est pas une reproduction du droit français. Il est, en effet, uniquement proche de l'école française du droit.

On peut dire que la greffe du contentieux administratif est réussie, le Maroc a dépassé le stade de la convalescence. Aujourd'hui, et compte tenu des dispositions de la Constitution et du droit supranational, le contentieux administratif doit définitivement construire un contentieux administratif moderne, efficace et autonome[1236].

« *En réalité, l'institutionnalisation d'un système juridique ne fait pas tout, tant s'en faut. Le droit est éminemment poreux et s'immisce dans la réalité sociale du milieu qu'il est censé régir*[1237].» Il est donc temps d'imaginer un contentieux administratif dualiste, à l'image du pays.

[1234] Pro. B. PACTEAU, « Traité de contentieux administratif », éd. Puf, Paris, 2008, p. 165.
[1235] Pro. R-G. NLEP, « L'administration publique camerounaise ‘‘Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique’’ », éd. LGDJ, 1986.
[1236] Y-S. LATH, « Les caractères du droit administratif des États africains de succession française », éd. Lextenso, Revue de droit public, n°5, 2011, p.1255.
[1237] C. EUZET, « Effectivité de la justice administrative et État de droit », *in*- justice administrative et État de droit en France et au Maghreb, C. JUHEL (sous la direction), éd. PU de Perpignan et PU de Toulouse 1 Capitole, Coll. Revue Franco-Maghrébine de droit, n° 22, 2015, p. 75.

Titre II : La matérialisation de l'autonomie du contentieux administratif

440. « *Les perspectives d'évolution du système administratif marocain dans son ensemble se caractérisent par des traits apparemment contradictoires. Il s'agit de choix, de dilemmes ou de contradictions, de tendances lourdes qui se recouvrent d'ailleurs en partie*[1238]. »

Les dilemmes qu'affronte le contentieux administratif sont doubles. On assiste à une expansion de la bureaucratisation avec une volonté de décentralisation, accompagnée de la délégation des pouvoirs. Cette situation alambiquée mériterait une amélioration.

Le droit administratif au Maghreb s'est considérablement enrichi ces dernières années[1239]. Il progresse, se développe. Toutefois, au Maroc, il a encore un long trajet à entreprendre pour achever son autonomie.

Cette dernière doit se faire aussi bien au niveau normatif qu'institutionnel. Cette autonomie doit se concrétiser d'une manière réfléchie et adaptée, en se débarrassant de l'héritage mimétique[1240].

(Chap. I. Une Cour administrative suprême : la concrétisation de l'autonomie institutionnelle)

(Chap. II. Une ère napoléonienne : la concrétisation de l'autonomie normative)

[1238] M. EL YAÂGOUBI, « Le juge protecteur de l'administré », op cit., p. 125.
[1239] B. GARIDOU, « La notion de transition démocratique et le droit administratif », *in*- Revue franco-magrébine de droit – Le Maghreb- L'occident Arabe, Vol. 2 Les enjeux de la transition démocratique et les acquis de la coopération internationale, éd. PU de Perpignan et PU Toulouse I Capitole, 2012, n°19, p. 65.
[1240] Pro. J. RIVERO, « Les phénomènes d'imitation des modèles étrangers en droit administratif » *in*- Miscellanées W. J. Ganshof Van Der Meeresch, éd. Bruyant, 1972, Tome 3, p. 619.

Chap I. Une Cour administrative suprême : la concrétisation de l'autonomie institutionnelle

442. La Constitution de 2011 tente de concrétiser l'État de droit. Le choix pour le vocable *tente*, est justifié car 9 ans plus tard, on est toujours en train d'étudier les différentes façons de matérialiser ces principes.

D'un point de vue normatif et d'une manière théorique, les dispositions de la Constitution restent une source considérable de droit et de principes fondamentaux. Toutefois, cela ne suffit pas. C'est la raison pour laquelle il faut penser à rendre ces principes palpables et de nature à changer le quotidien des citoyens et les administrés, mais aussi des Administrations.

En étudiant la Constitution de 2011, on constate que cette dernière accorde une place importante à plusieurs institutions. Elle prévoit aussi la création de nouvelles institutions. Il s'agit par exemple du Conseil consultatif de la jeunesse et de l'action associative[1241]. La Cour constitutionnelle remplace le Conseil constitutionnel[1242].

Toutefois, le constituant, contrairement aux institutions précitées, n'a pas accordé une disposition claire par rapport à la création d'une juridiction administrative suprême. Nous ne disposons pas dans la Constitution d'un article qui dispose expressément : « *il est constitué une juridiction administrative suprême* ».

En revanche, l'article 118[1243] dispose à demi-mot, ou du moins laisse comprendre, la nécessité de la création d'une juridiction compétente et donc d'une juridiction administrative suprême.

(Sect. I. Une Cour suprême symbole de l'autonomie juridictionnelle)

(Sect. II. L'autonomie de la justice administrative : une vision autonome à bannir)

[1241] Cf. dernier alinéa de l'article 33 de la Constitution.
[1242] Cf. titre VIII de la Constitution.
[1243] Cf. Supra.

Sect I. Une Cour suprême symbole de l'autonomie juridictionnelle

444. « *Les institutions ont-elles une vie ? On le prétend. Mais la question est compliquée. En tout cas, les institutions naissent et meurent. Entre-temps, elles ont leurs bonnes et mauvaises heures, leurs hauts et leurs bas, leur dynamique propre, leurs périodes d'invention et moments de somnolence. Le Conseil d'État n'échappe pas à la règle…*[1244] »

En France, « *c'est l'histoire qui explique la raison d'être du juge administratif*[1245]». On peut en dire autant du juge administratif marocain, à travers sa propre histoire.

L'action administrative est complexe, c'est pourquoi le juge administratif intervient et contrôle sa légalité. Ce dernier doit connaître cette complexité pour mieux la contrôler[1246]. Le juge qui ne connaît pas les spécificités de l'Administration serait dans l'incapacité de bien contrôler son action.

(§1- Une Cour administrative suprême : compétences contentieuses)

(§2- Une Cour administrative suprême en accord avec la conjoncture)

[1244] F. MONNIER, « L'innovation au Conseil d'État », *in*- Mélanges en hommage à Jean Gaudemet, Claude Bontems (textes réunis par), éd. PUF, 1999, p. 541.
[1245] P. MAZEAUD, « La loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif », *in*- Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Juger l'administration, administrer la justice, éd. Dalloz, 2007, p. 616.
[1246] P. MAZEAUD, « La loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif », op cit., p. 617.

§ 1- Une Cour administrative suprême : compétences contentieuses

445. La plupart des études se rapportant au contentieux administratif tendent naturellement à comparer le système juridictionnel marocain au système français. Cela est dû à l'histoire commune et à l'instauration du contentieux au sens moderne du terme au Maroc par les Français.

« *Dans les anciennes colonies, comme dans les nouveaux États qui leur succédèrent, des juges ou des fonctionnaires transposaient chez les indigènes, sans y changer grand-chose, des lois métropolitaines* [1247]. »

Concernant le Conseil d'État français et son homologue marocain, les choses sont différentes. D'abord, la raison d'être du Conseil d'État français est, sans équivoque, complètement différente d'une juridiction administrative suprême au Maroc.

L'origine de la dualité de juridiction en France est la création du Conseil d'État. Or, au Maroc, une juridiction suprême n'est que l'amélioration non pas de la dualité de juridiction au sens de ''distinction des deux ordres'' mais plutôt de l'autonomie du contentieux administratif.

C'est la raison pour laquelle nous préférons utiliser l'expression *juridiction administrative suprême* à la place de *Conseil d'État marocain*, car un Conseil d'État, dans le sens du Conseil d'État français, est tout simplement impossible à imaginer au Maroc.

Ce qu'il faudrait pour le Maroc est certes la concrétisation de l'autonomie et donc de la dualité de juridiction, mais cela doit être fait en tenant compte des spécificités locales. Bien sûr, se référer à l'expérience française est recommandé, mais l'ordre des choses, l'histoire, la politique, la conjoncture du Maroc, laissent place à l'imagination d'une juridiction suprême à l'image du pays.

(A- Une Cour administrative suprême autonome)

(B- Une Cour administrative suprême, réponse aux manquements procéduraux)

[1247] T. François, « Sociologie juridique et droit comparé », *in*- Mélange à l'honneur de Camille Jauffret-Spinosi, 2013, p. 1002.

A- Une Cour administrative suprême autonome

446. Aujourd'hui, le Conseil d'État constitue la juridiction de l'ordre administratif la plus importante[1248]. Ce rappel historique suit la logique des auteurs Guyomar et Seiller qui ont écrit en ces termes : « *Comme pour toute branche de droit, l'histoire, la sociologie, la philosophie, la politique, l'économie voire la psychologie influent nécessairement sur la substance du droit applicable aux juridictions administratives.* »

La particularité du Conseil d'État français est sa dualité fonctionnelle. Il s'agit de la fonction juridictionnelle et de la fonction administrative[1249].

C'est en raison de cette particularité qu'il nous semble plus judicieux de faire référence à une haute juridiction administrative plutôt qu'à un Conseil d'État au Maroc.

(a- Une Cour administrative suprême, autonomie fonctionnelle)

(b- Une Cour administrative suprême, autonomie contentieuse)

a- Une Cour administrative suprême, autonomie fonctionnelle

447. La fonction consultative du gouvernant au Maroc est assurée par le Secrétariat général du gouvernement. Le décret relatif à son institution prévoit un corps de conseillers juridiques des Administrations[1250], notamment dans son article 2 qui dispose : « *Les conseillers juridiques des administrations sont chargés sous l'autorité du secrétaire général du gouvernement :*

- de procéder à l'examen, sur le plan juridique, de tous les projets de lois et règlements en vue de vérifier leur conformité avec les dispositions constitutionnelles et leur compatibilité avec la législation et la réglementation en vigueur et de veiller, en particulier au respect du partage, fixé par la Constitution, entre les domaines de la loi et du règlement ;

- de préparer, s'il y a échec, les projets de textes législatifs et réglementaires qui ne relèvent pas de la compétence particulière d'un département déterminé ;

- d'instruire les consultations juridiques qui sont requises du secrétaire général du gouvernement par le Premier ministre ou les autres autorités gouvernementales ;

[1248] G.PEISER, « Contentieux administratif », éd. Les mémentos édition Dalloz, 16e édition, 2014, p. 5.
[1249] C. DEBBASCH et F. COLIN, « Droit administratif », éd. Economica, 12e édition, 2018, pp. 633-634.
[1250] Décret n° **2-97-1039** du 27 ramadan 1418 (26 janvier 1998) instituant, au secrétariat général du gouvernement, un corps de conseillers juridiques des administrations (B.O n° 4558 du 5 février 1998).

- d'étudier et d'élaborer, en liaison avec les départements ministériels concernés la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires afin de les rendre plus accessibles au public en général et aux opérateurs en particulier ;

- de mener toute étude de recherche et de réflexion sur les évolutions récentes de la législation et de la réglementation permettant la rédaction de rapports d'évaluation dans le domaine concerné ;

- d'assister, à leur demande, en qualité de commissaires du gouvernement, les autorités gouvernementales lors de l'examen des projets de loi par les commissions parlementaires permanentes. »

448. La fonction consultative du gouvernement en France est assurée par le Conseil d'État.

Une partie de la doctrine considère qu'il serait judicieux d'attribuer ces fonctions à une plus haute juridiction administrative[1251].

449. Une juridiction administrative suprême au Maroc doit être à l'image de l'histoire du pays : si, en France, la fonction consultative du Conseil d'État trouve sa justification dans l'histoire du pays, ce n'est pas le cas au Maroc.

Le fait qu'une juridiction incarnant le pouvoir judiciaire exerce une fonction consultative de nature administrative ou réglementaire, cela touche au principe de la séparation des pouvoirs. De plus, au Maroc, ce n'est qu'avec la Constitution de 2011 que l'autorité judiciaire devient pouvoir judiciaire[1252]. On peut constater que ce dernier n'a pas encore atteint une grande autonomie. À cela, il faut ajouter le fait qu'aucun élément historique ou culturel ne justifie d'octroyer de telles compétences à une juridiction administrative.

La partie de la doctrine qui considère qu'une juridiction administrative suprême doit exercer des fonctions consultatives est, à notre sens, dans le tort.

Cette idée s'explique par le fait que le Secrétariat général du gouvernement est un instrument du pouvoir exécutif et de ce fait, il ne jouit pas de l'indépendance nécessaire vis-à-vis du gouvernement. Cette situation entacherait alors, la force des missions prévues par l'article 2 du décret précité. La force juridique de ces missions se trouve donc fragilisée. Ce constat est confirmé par un exemple concret.

En effet, le problème de l'indépendance du Secrétariat du gouvernement s'est posé lors du projet de loi de finances. Le gouvernement, en vertu de son immunité[1253] et sous prétexte de

[1251] N. JIRI, « La fonction du contrôle du parlement dans la Constitution de 2011 », éd. Imprimerie de la nouvelle réussite, coll. Revue des filières de la pensée et de la politique et de l'économie, n°(numéro double) 19-20, [Trad. Ar.], 2012, p. 62.

[1252] Cf. supra.

[1253] L'article 77 de la constitution dispose : « Le parlement et le gouvernement veillent à la préservation de l'équilibre des finances de l'État. Le gouvernement peut opposer, de manière motivée, l'irrecevabilité à toute proposition ou

manque de temps, a pu promulguer la loi de finances sans avis préalable du Secrétariat général du gouvernement[1254].

Le Secrétariat manque d'indépendance vis-à-vis du gouvernement. Toutefois, octroyer ses compétences à une juridiction administrative, bien que suprême, ne résoudrait pas le problème, bien au contraire.

Le Maroc a besoin de renforcer toutes ses institutions, qu'elles soient gouvernementales ou judiciaires.

Le Secrétariat général doit garder ses compétences, tout en renforçant son indépendance à travers le recrutement d'effectifs qualifiés et expérimentés. Une juridiction administrative suprême au Maroc doit être le symbole de l'indépendance et de l'autonomie des institutions.

b- <u>Une Cour administrative suprême, autonomie contentieuse</u>

450. « *La fonction de principal conseil du gouvernement que remplit le Conseil d'État est à l'origine de l'institution*[1255].»

Cette phrase résume pleinement la position du Conseil d'État dans sa mission de conseil du gouvernement, et même sans cette phrase, sa simple appellation est clairement indicatrice de sa fonction.

La terminologie est très révélatrice. En France, tandis que l'on parle de tribunaux de première instance ou encore de tribunaux administratifs, de Cour d'appel, de tribunal des conflits ou même de Cour de cassation, en parallèle il y a le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel.

C'est l'une des raisons qui nous laisse sceptique quant à l'appellation de *Conseil d'État* au Maroc.

Nous pensons que dans un premier temps, il serait plus judicieux, lors de la création de l'homologue du Conseil d'État français au Maroc, de l'appeler *Cour suprême administrative* ou *Haute Cour administrative,* et en fonction de l'évolution de la vie de cette institution, réévaluer son appellation.

---

amendement formulés par les membres du Parlement lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation des charges publiques. De l'exercice du Pouvoir législatif. »

[1254] N.JIRI, « La fonction du contrôle du parlement dans la constitution de 2011 », op cit., p. 66.

[1255] Y. JEGOUZO, « À propos de la fonction consultative du Conseil d'État », *in*- Mélange en l'honneur de Daniel Labetoulle, juger l'administration, administrer la justice, éd. Dalloz, 2007, p. 505.

De plus, l'expérience marocaine relative à la création des institutions en témoigne. C'est avec la Constitution de 2011 que la Cour suprême est devenue Cour de cassation et que la Cour constitutionnelle est devenue Conseil constitutionnel.

Le professeur Chapus explique que les deux fonctions du Conseil d'État, à savoir la fonction contentieuse et la fonction de conseil du gouvernement, sont au même niveau et « *qu'il est impossible de dire que l'une est plus importante que l'autre*[1256]. » Nous convenons que la littérature la plus abondante se centre plus sur la fonction contentieuse du Conseil d'État que sur l'autre fonction[1257].

Malgré ce déficit de la doctrine, il n'en demeure pas moins que les principaux avis du Conseil d'État ont fait l'objet et font encore l'objet de nombreux commentaires. Comment ne pas citer à cet égard, *Les grands avis du Conseil d'État*[1258], ouvrage qui témoigne de l'importance de ces avis ?

L'influence qu'exerce le Conseil d'État dans l'élaboration de plusieurs textes reste tout de même prééminente.

Dans l'ensemble des fonctions consultatives qu'exerce le Conseil d'État, nous soulignons l'importance du rapport annuel publié dans *Études et documents du Conseil d'État*. Ce rapport dresse l'ensemble ou du moins l'essentiel de l'activité des sections administratives[1259], notamment celles des principales questions posées au cours de l'année.

Il est complexe d'étudier la fonction consultative du Conseil d'État, car cette fonction est « *discrète, voire secrète*[1260] ». De plus, la juridiction administrative suprême au Maroc doit dans un premier temps se contenter de sa fonction contentieuse.

451. Nous pensons que l'homologue du Conseil d'État français au Maroc ne doit pas jouir de la fonction consultative. Il devrait se limiter à la fonction contentieuse.

Cela se justifie aussi par le manque de savoir-faire. La tradition des magistrats administratifs au Maroc n'est pas celle de la France. La formation ‘‘civiliste’’ des magistrats administratifs n'est déjà pas en adéquation avec la fonction contentieuse administrative et l'est encore moins pour la fonction consultative.

La plus haute juridiction administrative au Maroc ne doit pas créer un déséquilibre des mœurs juridiques.

[1256] R.CHAPUS, « Droit administratif général », éd. LGDJ, 2001, p. 450.
[1257] Y. JEGOUZO, « À propos de la fonction consultative du Conseil d'État », op cit., p.505.
[1258] Pro. T. DAL FARRA, Y. GAUDEMET, F. ROLIN, (et les autres), « Les grands avis du Conseil d'État », éd. Dalloz, 2018.
[1259] Il est à noter que les questions sont débattues dans un premier lieu en section puis en assemblée générale.
[1260] Y. ROBINEAU et D. TRUCHET, « Le Conseil d'État », éd. PUF, 1994, p.3.

Conseiller le gouvernement n'est pas une tâche facile. Elle ne peut pas se faire du jour au lendemain. Elle mérite une longue réflexion et des juristes compétents avec un degré de moralité et de citoyenneté élevé. C'est la raison pour laquelle il faudrait renforcer l'institution du Secrétariat du gouvernement, ce qui permettrait l'autonomie du contentieux administratif au Maroc.

Une Cour administrative suprême mériterait des moyens financiers et humains importants. Une telle institution répondrait à deux manquements au Maroc : d'abord, l'autonomie du contentieux administratif et ensuite, son autonomie vis-à-vis du gouvernement. D'où la nécessité urgente de créer une institution de la sorte et de ne pas entreprendre de réformes dans la précipitation.

B- Une Cour administrative suprême, réponse aux manquements procéduraux

452. Il faut garder à l'esprit que la justice administrative est une passion française[1261]. Le professeur Pacteau a écrit en ces termes : « *En réalité, la justice administrative, telle que nous l'avons bâtie, presque inventée et imaginée en France, semble aujourd'hui devenue banale et presque ordinaire. D'une part, elle est partagée par bien d'autres systèmes juridiques, au point de ne plus sembler une exception française*[1262]. »

La justice administrative moderne au Maroc tient ses racines du contexte colonial et postcolonial, on ne peut pas parler, comme en France[1263], du « *refus du contrôle judiciaire de l'Administration*[1264].»

C'est pour cela que nous devons aborder la question de la plus haute Cour administrative avec beaucoup de délicatesse et éviter les raccourcis rapides qui concluent avec l'idée de suivre l'expérience française

Pour une institution en adéquation avec le contexte marocain, il est nécessaire de l'étudier par rapport à la Cour de cassation et par rapport au tribunal administratif de Rabat.

(a- Une Cour administrative suprême, correction de l'incompétence relative de la Cour de cassation)

(b- Une Cour administrative suprême, correction de l'incompétence critiquée du tribunal administratif de Rabat)

a- Une Cour administrative suprême, correction de l'incompétence relative de la Cour de cassation

453. La création d'une Cour administrative suprême sera une réponse directe à l'article 362 du Code de procédure civile[1265]. Cet article mériterait d'être supprimé.

[1261] B. PACTEAU, « Aux sources de la juridiction administrative, ni du mépris, ni de la méprise », op cit., p. 976.
[1262] Idem.
[1263] Pro. G. VEDEL, « La loi des 16-24 août 1790 : texte ? Prétexte ? Contexte ? », RFDA, 1990, p. 708.
[1264] Y. LAIDIE, « Utopique unité de juridiction », *in*- Utopies entre droit et politique, Études en hommage à Claude Courvoisier, éd. Sociétés EUD, 2005, p. 311.
[1265] L'article 362 du CPCM : Dès l'enrôlement du pourvoi ou du recours, le premier président transmet le dossier au président de la chambre compétente qui désigne un conseiller rapporteur chargé de diriger la procédure. Sont transmis à la chambre administrative : 1° Les pourvois en cassation contre les décisions juridictionnelles rendues dans une affaire où une personne publique est partie ; 2° Les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les décisions des autorités administratives. Toute chambre peut néanmoins valablement instruire et juger, quelle qu'en soit la nature, les affaires soumises à la cour.»

Supprimer un article pourrait paraître simple chez un néophyte, mais en réalité, cet article de quelques lignes est l'essence même de ce travail, ou du moins en partie.

La suppression de cet article est la réponse à ce système hybride tant critiqué. Cette situation de mi-chemin, de semi-dualité, de dualité relative[1266], mérite une solution.

Toute chose faite à moitié est une chose mal faite, incomplète ; elle mériterait d'être peaufiner.

En effet, et en termes simples, cet article vide la justice administrative de son sens. Comment cautionner, au dernier recours, au sommet de la hiérarchie judiciaire, un entremêlement de compétences qui n'est pas toléré dans les juridictions inférieures ?

Ainsi, la solution à ce manquement est la création d'une juridiction administrative suprême. D'autant plus qu'une institution de la sorte ne répondra pas uniquement à l'article 362 du Code de procédure civile, mais correspondra mieux à la nature du contentieux administratif[1267]. Seule une institution dédiée à cet effet pourra remplir cette mission ''*créatrice de droit*''.

Une juridiction administrative suprême spécialisée suppose une meilleure connaissance de l'Administration et de son activité et donc de la philosophie du droit administratif. Elle peut mieux répondre à cette mission. Ces caractéristiques ne qualifient pas la Cour de cassation en tant que juridiction administrative suprême.

De même, la Cour de cassation, quand elle instruit une affaire et rend un arrêt, le fait en se basant sur le droit et la procédure sans distinction entre les affaires qui lui sont soumises. Or, une juridiction administrative suprême aura pour ligne conductrice la logique du contentieux administratif qui est, par définition, inégalitaire puisque bien souvent, l'une des parties est l'Administration toute-puissante et l'autre partie est l'administré.

Comme l'a écrit Gaston Jeze, « le recours pour excès de pouvoir est l'arme la plus efficace, la plus économique et la plus pratique qui existe au monde pour défendre les libertés[1268].»

Encore faut-il reconnaître le rôle du Conseil d'État dans cette démarche malgré toutes les remarques que l'on peut lui faire[1269].

Une juridiction administrative suprême permettra le renversement de la charge de la preuve dans les litiges administratifs. Cela obligera l'Administration à établir les preuves même lorsqu'elle est défenderesse, contrairement à ce qui est coutumier en droit civil.

[1266] Cf. Supra.

[1267] J. ELAZOUZI, « L'importance de l'institution du Conseil d'État en vue de compléter la justice administrative au Maroc », [S.E], [Trad. Ar.], 2014.

[1268] Cité par. B. STRIN, « Le Conseil d'État et les libertés », *in*- Mélange en l'honneur de Jacques George, La liberté dans tous ses états, éd. Éditions Apogée, 1998, p. 221.

[1269] Idem.

De plus, la suppression de l'article 362 du Code de procédure civile va de pair avec la réévaluation de l'article 9 de la loi instituant les tribunaux administratifs[1270]. Inutile de rappeler que la Cour de cassation n'est pas la plus adaptée pour statuer des litiges d'une telle importance et technicité[1271].

b- Une Cour administrative suprême, correction de la compétence critiquée du tribunal administratif de Rabat

454. L'article 11 de la loi instituant les tribunaux administratifs[1272] présente une incompréhension.

En effet, les compétences octroyées au tribunal administratif de Rabat en vertu de cet article sont les mêmes qui relèvent du ressort du Conseil d'État.

Que ces compétences soient attribuées au Conseil d'État, cela est compréhensible. C'est une juridiction de haut degré. Or, au Maroc, à l'exception d'une adresse à la capitale, rien ne diffère ce tribunal des six autres tribunaux administratif du royaume[1273].

De deux choses l'une : soit ces compétences doivent relever de tous les tribunaux administratifs, soit elles doivent relever de la compétence d'une juridiction de rang supérieur : une juridiction administrative suprême.

455. Il est logique que les affaires relatives à la situation individuelle des personnes du Gouvernement soient jugées par un juge administratif suprême et non par le juge administratif de première instance. Non pas que ce dernier ne soit pas efficace, mais toute décision de nomination par dahir ou par décret suppose, en cas de litige, l'intervention d'un juge de rang hiérarchique supérieur.

456. Le décret a une force juridique proche de la loi. Il donc incohérent que de tels litiges relèvent du tribunal administratif de Rabat, alors qu'à ordonnancement juridique "presque" équivalent, c'est la Cour constitutionnelle qui est compétente[1274].

[1270] L'article 9 dispose : « Par dérogation aux dispositions de l'article précèdent, la Cour suprême demeure compétente pour statuer en premier et dernier ressort sur :
- les recours en annulation pour excès de pouvoir dirigés contre les actes réglementaires ou individuels du Premier ministre ;
- les recours contre les décisions des autorités administratives dont le champ d'application s'étend au-delà du ressort territorial d'un tribunal administratif. »

[1271] Cf. Supra.

[1272] L'article 11 : « Sont de la compétence du tribunal administratif de Rabat, le contentieux relatif à la situation individuelle des personnes nommées par dahir ou par décret et le contentieux relevant de la compétence des tribunaux administratifs, mais nés en dehors du ressort de ces tribunaux. »

[1273] J. ELAZOUZI, « L'importance de l'institution du Conseil d'État en vue de compléter la justice administrative au Maroc », [S.E], [Trad. Ar.], 2014, p. 119.

[1274] A-R MANAR SLIMANI, « Les approches du juge constitutionnel au Maroc, Étude sociologique, éd. La REMALD, coll. Série des publications et travaux universitaires, 1e éd, [Trad. Ar.], 2006.

Il serait plus judicieux que les compétences prévues par l'article 11 relèvent de la compétence d'une juridiction administrative suprême, et cela pour plusieurs raisons.

La Cour administrative suprême que nous imaginons est une Cour composée de personnalités expérimentées dans le domaine à la fois judiciaire, mais aussi administratif.

Il va de soi qu'une haute connaissance du droit et du contentieux administratif est nécessaire.

De plus, les magistrats qui vont siéger à la plus haute Cour administrative doivent être dotés d'un sens éthique et moral élevé.

Outre l'importance de céder les compétences prévues par l'article 11 à une juridiction administrative suprême, d'autres problèmes se greffent à la nécessité de modifier cet article.

Il vrai que le problème de la formation des juges ne concerne cet article que par ricochet, mais tout de même, il conforte notre position.

Si un juge administratif de première instance, lauréat de l'Institut supérieur de la magistrature, civiliste convaincu, statue dans ce genre d'affaires, il est urgent de créer une Cour administrative suprême.

§ 2- Une Cour administrative suprême en accord avec la conjoncture

457. « *Le juge administratif demeure aujourd'hui [...], un juge de qualité*[1275] ». Un juge de qualité est un juge adapté à son environnement, particulièrement pour le juge administratif compte tenu des spécificités qu'il présente. Même en France, où le juge administratif n'a plus grand-chose à prouver, on se pose la question : la juridiction administrative est-elle « *une, solidaire, "indivisible" ?*[1276] »

Il faut attendre beaucoup de cette juridiction, mais elle ne sera pas tenue à l'impossible.

(A-La mission consultative : du droit comparé à la réalité marocaine)

(B-Une Cour administrative suprême, une juridiction compétente et innovante)

[1275] P. MAZEAUD, « La loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif », op cit., p. 617.
[1276] A. GUERIN, « La juridiction administrative, une, solidaire, « indivisible » ? », *in*- Juger l'administration, administrer la justice Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, éd. Dalloz, 2007, p. 483.

A- La mission consultative : du droit comparé à la réalité marocaine

458. Étudier les modalités d'organisation de la dualité de juridiction revient surtout à étudier l'organisation de l'ordre juridictionnel administratif et son autonomie par rapport à l'ordre judiciaire. En raison de l'absence d'une autonomie pleine et complète de l'ordre administratif au Maroc, il est difficile d'étudier la question de manière exhaustive et avec aisance.

La comparaison entre les expériences française et marocaine en contentieux administratif est presque naturelle. Cela tient compte des liens historiques et de la proximité culturelle et géographie des deux pays, en plus de la facilité de comparaison en raison de l'abondance relative de la doctrine à ce sujet. Toutefois, nous pensons que l'évolution du droit et du contentieux au Maroc peut trouver son inspiration dans les pays voisins, pays où l'état de l'évolution du droit est presque équivalent et l'inspiration est plus facile d'adaptation.

(a- Les compétences consultatives de la Cour administrative suprême à éviter)
(b- L'autonomie fonctionnelle, clef de voûte de l'autonomie du contentieux administratif)

a- Les compétences consultatives de la Cour administrative suprême à éviter

459. Dans notre recherche des systèmes juridictionnels des pays voisins du Maroc, nous sommes vite arrivée au constat que l'expérience française est leur vecteur générateur. Les spécificités du système français ont été reprises par le Conseil d'État algérien et le tribunal administratif tunisien.

Nous nous posons une question : pourquoi ces pays voisins, qui ont pourtant des similitudes, ont-ils réussi à instaurer des juridictions administratives suprêmes, alors qu'au Maroc on parle toujours timidement de ce projet ?

460. Si l'on se réfère aux expériences de l'Algérie et de la Tunisie, le cas algérien suscite de l'étonnement. En effet, en Algérie, le constituant a intégré la justice administrative dans le pouvoir judiciaire. Cette intégration est expliquée par la volonté de promouvoir l'idée de séparation des pouvoirs[1277].

[1277] Intervention du ministère de la Justice devant le Conseil de la notion : « [...] la constitution de 1966 a créé un Conseil d'État [...] et ainsi elle a adopté le principe de la dualité de juridictions », Journal Officiel des débats, Conseil de la nation, séance du 22 mars 1998.

Ce qui est mis en exergue avec l'expérience des pays de la région, c'est malheureusement que la création de telles juridictions à elle seule ne suffit absolument pas.

En Algérie, le Conseil de la nation est « purement formel, cette fonction consultative qui lui est confiée, le prouve[1278]. »

461. En référence à la loi du 1er juin 1972, le tribunal administratif tunisien a pour compétence de donner « … *son avis sur toutes les questions pour lesquelles son intervention est prévue par les dispositions législatives ou réglementaires ou qui lui sont soumises par le gouvernement* », en plus de l'obligation de le « *consulter sur les projets de décret à caractère administratif*[1279]. »

En Algérie, l'article 119 de la Constitution[1280] est bien plus prometteur que la réalité. Toutefois, bien que la situation reste très décevante, du moins en Algérie, l'institution du Conseil d'État est clairement constitutionnalisée.

L'intérêt d'évoquer ces expériences est de s'approcher un peu des pays qui partagent bien des choses avec le Maroc. Or, nous concluons que la structuration des formations consultatives ne présente pas d'originalité. En Algérie, le Conseil d'État délibère en assemblée générale ou en commission permanente. En Tunisie, le tribunal administratif siège soit en section ou en chambre consultative soit en assemblée plénière consultative. Fidèles aux pays de la dualité de juridiction en Algérie comme en Tunisie, les formations consultatives peuvent comprendre des conseillers en services extraordinaires.

Les expériences algérienne et tunisienne quant à la fonction consultative de la plus haute juridiction administrative, sont à prendre en compte au Maroc. En effet, ce dualisme fonctionnel est une tradition française qui puise ses origines dans l'histoire du Conseil d'État. Cette tradition n'a pas lieu d'être au Maroc, elle n'a aucune justification historique.

L'institution d'une Cour administrative suprême au Maroc, à notre sens, mériterait une autonomie institutionnelle et fonctionnelle. Conseiller l'État, dans un premier temps, ne devrait pas relever de la compétence de cette juridiction. Une juridiction administrative suprême doit, pour l'instant, avoir uniquement des compétences contentieuses.

[1278] M. MIDOUN, « La dualité de juridictions dans les pays du Maghreb », *in*- Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deviller, Confluences, éd. Montchrestien, 2007, p. 470.

[1279] Cette consultation obligatoire s'expliquait par l'immunité dont bénéficiait, de par la loi, ce type de décret. En effet, il était interdit d'attaquer ces textes par la voie du recours pour excès de pouvoir. Cette interdiction a été levée par la loi organique du 4 février 2002 (JORT, 2002, p 252), mais la consultation obligatoire a été maintenue.

[1280] L'article 119 de la constitution : « L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux députés. Les propositions de loi, pour être recevables, sont déposées par vingt (20) députés. Les projets de loi sont présentés en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'État puis déposés par le Premier ministre sur le bureau de l'Assemblée Populaire Nationale.»

b- L'autonomie fonctionnelle, clef de voûte de l'autonomie du contentieux administratif

462. En France, le Conseil d'État a exercé sa fonction consultative[1281] avant sa fonction juridictionnelle[1282]. Il est donc nécessaire de garder cette donnée historique à l'esprit avant d'avancer une conclusion hâtive, selon laquelle le Maroc doit penser une juridiction administrative suprême semblable au Conseil d'État français.

Le Conseil d'État compte environ trois cents membres. Ces derniers appartiennent à un corps ayant un mode de recrutement et un statut particuliers[1283].

Historiquement[1284], « *s'ajoute dès l'origine la volonté de disposer d'une réserve –d'un ''vivier ''dit-on parfois- de personnalités compétentes, d'âges divers, capables d'occuper les postes les plus élevés de l'État, ou, plus généralement, de la société*[1285]. »

Monsieur Chenot[1286] relève quelque chose d'intéressant, la plus haute juridiction est une institution importante dans l'État.

En ce qui concerne les missions consultatives de la plus haute juridiction administrative, elles ne peuvent pas se présenter comme celles qui existent en France.

463. Au Maroc, bien que la fonction consultative soit à éviter pour la plus haute juridiction administrative, il n'en demeure pas moins que l'idée fédératrice est de créer une juridiction basée sur une coopération administrative et judiciaire.

La Cour administrative suprême, avec ses prérogatives contentieuses, doit être en mesure de combler les éventuels manquements textuels à travers sa jurisprudence et non à travers une fonction consultative.

Le rôle normatif du Conseil d'État se manifeste à travers la jurisprudence en plus de ses fonctions consultatives[1287].

C'est la raison pour laquelle il faut penser à cette fonction contentieuse de la plus haute juridiction administrative au Maroc avec une grande prudence.

[1281] Le rôle consultatif du Conseil d'État a permis depuis le début la participation à l'élaboration des codes- le Code civil (1804), le Code de procédure civile (1806), Le Code de commerce (1807), Le Code d'instruction criminelle (1808), Le Code pénal (1810) etc.
En revanche, la fonction juridictionnelle du Conseil d'État n'a été consacrée qu'en 1872.

[1282] G. DUPUIS, « Le '' nouveau'' Conseil d'État : contribution à un État de droit », *in*- La liberté dans tous ses états, Regarde croisés sur la conception occidentale de la liberté, 1998, p. 202.

[1283] Cf . Supra.

[1284] Pro. R. GROUSSET, « Figures de Proue », éd. Plon, 1979.

[1285] B. CHENOT, « Le Conseil d'État dans les tempêtes de l'Histoire », éd. Palais de l'Institut, 1988, p. 74.

[1286] Bernard CHENOT est un homme politique français. Il fut garde des sceaux (1961-1962), membre du Conseil constitutionnel (1962- 1964) et Vice-président d'État (1971-1979).

[1287] G. BRAIBANT, « Le rôle du Conseil d'État dans l'élaboration du droit », *in*-Mélange René Chapus, éd. Montchrestien, 1992, p. 91.

La fonction consultative en France dépend du gouvernement et de ses orientations. Elle dépend de la politique entreprise et se fait proportionnellement avec le travail parlementaire. Le parlement cherche à trouver un équilibre avec la fonction consultative, on pourrait parler d'un « *parlementarisme rationalisé*[1288] ».

Victor Hugo écrivait au sujet des rôles respectifs du Conseil et de l'Assemblée : « *le Conseil d'État joyeux, payé, joufflu, rose, gras, frais, l'œil vif, l'oreille rouge, le verbe haut, l'épée au côté, du ventre, brodé en or, le corps législatif, pale, maigre, triste, brodé en argent… Il y a dans la boutique où se fabriquent les lois et les budgets un maitre de la maison, le Conseil d'État*[1289]. »

Compte tenu de l'histoire et de la conjoncture marocaine, il est précipité, voire injustifié, d'octroyer de telles compétences à une nouvelle Cour administrative.

[1288] E. LAFERRIERE, « Le Conseil d'État, 1799-1974 », éd. CNRS, p. 619.
[1289] V. HUGO, « Napoléon - Le petit », éd. Jeffs, Libraire-Éditeur, 1852, p. 494.

B-Une Cour administrative suprême, une juridiction compétente et innovante

464. Le droit administratif est un « *droit fondamentalement jurisprudentiel*[1290] ».

Cela voudrait dire qu'en plus « *des dispositions normatives imposées par les lois ou les règlements, les régimes, notions et principes de ce droit sont largement dus à l'esprit du Conseil*[1291]. »

La plus haute juridiction administrative que nous imaginons au Maroc, comme toutes les institutions, évoluent avec le temps. Ce à quoi nous pensons n'est qu'une proposition qui, quelles que soient les opinions qui lui seront émises, mériterait le renouvellement. Ce dernier concerne les modes d'intervention, les concepts et l'interprétation des normes juridiques. Cette institution doit avant tout avoir la capacité de renouvellement. Toutefois, il faut garder à l'esprit que l'innovation ne débouche pas nécessairement sur la réussite[1292]. L'innovation, une intelligence juridique, c'est l'aspect le mieux connu aujourd'hui du Conseil d'État, même si historiquement cela n'est pas sa fonction première.

Nous pensons à une haute juridiction administrative avec une forte innovation en matière contentieuse et politique.

(a- L'innovation en matière contentieuse)

(b- L'innovation en matière politique)

a- L'innovation en matière contentieuse

465. Le système juridictionnel de protection de l'administré n'échappe pas à la règle. L'organisation juridictionnelle et les solutions de fond dégagées par le juge s'inspirent aussi bien du système français que des spécificités nationales marocaines.

Le Conseil d'État est connu pour son « *génie inventif*[1293]. » La plus haute juridiction administrative au Maroc doit être dotée de cet esprit imaginatif[1294]. En ce sens, elle ne doit

[1290] R.CHAPUS, « Droit administratif général », Tome I, 12e, op cit., p. 7.
[1291] F. MONNIER, « L'innovation au Conseil d'État », *in*- Nonagesimo anno, Mélanges en hommage à Jean Gaudemet, éd. PUF, 1999, p. 545.
[1292] Pro.
- Les avis sur les projets de loi renvoyés au Conseil d'État, prévus par la loi du 24 mai 1872.
- Le rapport Silvy sur « un projet de la loi relative aux conseils d'administration et à l'état des employés dans les administrations centrales ».
[1293] F. MONNIER, « L'innovation au Conseil d'État », op cit., p. 541.
[1294] Les exemples relatifs à l'esprit imaginatif d'un Conseil d'État nous viennent immédiatement à l'esprit. On pense au régime général de la responsabilité de la puissance publique, à l'exécution des contrats administratifs, aux notions de l'acte administratif, du service public, de la puissance publique, au domaine public, etc.

pas imposer une jurisprudence contraire au consensus relatif aux aspirations sociales et doit tracer son chemin avec une certaine retenue en tenant compte, lorsqu'il le faut, des exigences politiques[1295].

La plus haute juridiction administrative doit se contenir à l'idée de ne jamais se substituer au pouvoir législatif. Elle doit faire preuve de respect, du moins à l'encontre du parlement. Au Maroc, le droit administratif est un héritage colonial, il reste peu codifié. C'est la raison pour laquelle une juridiction administrative suprême doit répondre à ce manque à travers la jurisprudence en cas de silence de la loi.

L'époque de l'essor de la jurisprudence administrative du Conseil d'État est celle de la France républicaine. Loin de nous l'idée d'avancer un parallèle historique avec le Maroc, mais nous pensons que le climat post ''printemps arabe'' est propice aux réformes.

La réduction des inégalités et des disparités sociales ne peut être envisagée et maintenue qu'avec le recours en annulation et le recours pour excès de pouvoir.

Le Conseil d'État post Seconde Guerre mondiale a œuvré pour assurer une meilleure protection des citoyens à travers la théorie des principes généraux[1296].

Aujourd'hui, une haute juridiction administrative au Maroc doit être moderne et suivre le mouvement de l'internationalisation de la vie sociale et politique, le tout en essayant de créer une école nationale de droit administratif.

En France, la jurisprudence du Conseil d'État fut codifiée plus tard, d'où l'intérêt d'avoir une orientation claire de la plus haute juridiction administrative. De plus, cette dernière doit manifester une certaine vigilance à l'égard du domaine politique[1297].

L'innovation en matière contentieuse passe aussi par le commissaire royal de la loi et du droit, ce dernier doit innover à travers une participation doctrinale.

[1295] Cf. CE., 8 dec. 1978, Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés et autres.
[1296] G. BRAIBANT, « Le rôle du Conseil d'État dans l'élaboration du droit », op cit., p. 97.
[1297] S'agissant de l'expérience française, nous pensons à l'exemple des collectivités territoriales qui ont donné lieu aux grandes lois de décentralisation de 1982-1983.

b- L'innovation en matière politique

466. Les innovations politiques du Conseil d'État « *peuvent prendre des formes diverses, qui ne sont pas toujours aisées à saisir*[1298]. »

Toutefois, trois grandes catégories se distinguent.

D'abord, la plus haute juridiction administrative doit être un vivier de la haute Administration, c'est-à-dire que cette institution doit être à la disposition du gouvernement. En France, on ne connait pas réellement le degré d'influence du Conseil d'État sur la haute Administration, ce qui rend encore une fois la tâche difficile pour comparer ou proposer des idées adaptées pour le Maroc en se basant sur l'expérience française.

Dans un deuxième temps, la plus haute juridiction doit s'investir dans la prise en main des institutions nouvelles[1299]. Cette mission est stratégique. Elle doit relever de la compétence de magistrats qualifiés. En effet, il s'agit de contrôler les nouvelles institutions administratives.

Le Conseil d'État a constitué un levier quant à la création du Conseil économique et social, de la direction des Assurances sociales, du Commissariat à la famille, de la Sécurité sociale, etc.

Il est évident que la plus haute juridiction administrative a son rôle à jouer.

Troisièmement, la plus haute juridiction administrative doit avoir pour mission de contrebalancer le poids du pouvoir.

En effet, elle doit rester proche de l'Administration active afin d'assurer un meilleur contrôle. Cela suppose que les cadres de la haute juridiction doivent rester le plus proches des réalités des Administrations afin de bien les contrôler et mieux statuer en contentieux[1300].

La plus haute juridiction administrative doit jouir d'un grand degré de tolérance, d'une indépendance d'esprit et d'un grand respect des libertés[1301].

[1298] F. MONNIER, « L'innovation au Conseil d'État », op cit., p. 560.
[1299] En France, cette mission est attribuée aux maîtres des requêtes.
[1300] G. JEZE, « Revue du droit public et de la science politique », éd. Librairie éditeurs, 1909, pp. 67 et suiv.
[1301] Pro. P. GONOD et E. LAFERRIERE, « Un juriste au service de la République », éd. LGDJ, 1997.

Sect II. L'autonomie de la justice administrative : une vision autonome à bannir

468. Un édifice architectural ne garantit pas l'autonomie institutionnelle.

Les expériences algériennes et tunisiennes nous ont démontré que l'institution d'une Cour administrative suprême ne suffit pas à améliorer la situation du contentieux administratif. Certes, une telle institution permet au moins une clarté dans l'organisation judiciaire, mais il est évident que cela ne suffit pas.

Si l'on prend l'exemple de l'expérience française de la dualité institutionnelle de juridiction et les expériences algériennes et tunisiennes, nous concluons que c'est l'environnement politico-social qui influe directement sur la qualité de la justice.

À ce stade, nous pensons que la justice administrative ne doit pas être réfléchie de manière autonome, bien au contraire. La justice administrative doit être réfléchie dans un ensemble d'organisation juridictionnelle, dans le cadre de la bonne répartition des pouvoirs.

En effet, l'environnement politico-social et le rôle du juge[1302] exercent une influence réciproque.

L'autonomie du contentieux administratif suppose la réponse à bien plus de difficultés se rattachant à ce contentieux.

(§1- Réponses aux difficultés propres à toutes les juridictions administratives)

(§2- Réponses aux difficultés des juridictions de rang inférieur)

[1302] A.JABRANE et A. BOUKHARI, « L'interaction de la justice administrative avec l'environnement politique et social », éd. La revue de la justice administrative : résultats et respectives, L'association marocaine des sciences administratives, imprimées par l'institution allemande Hans Saydel, [Trad. Ar.], [S.D], pp. 23 et suiv.

§1- Réponses aux difficultés propres à toutes les juridictions administratives

469. Plusieurs facteurs influencent sur la justice administrative. Toutefois, nous pensons que le facteur politique et le facteur sociologique demeurent les plus importants, en plus, bien sûr, du facteur historique[1303]. C'est la raison pour laquelle nous nous intéressons à ces deux aspects et à l'influence qu'ils exercent sur le contentieux administratif.
L'influence du milieu politique et social fait même le droit[1304] et le droit administratif est fait par le juge, ou du moins en partie.

(A- La justice administrative et l'influence du milieu politique)
(B- Le juge administratif et son influence sur le milieu social)

[1303] Cf. supra.
[1304] K. LEE, « La réforme du contentieux administratif en Corée », *in*- Mélange en l'honneur de Jacqueline Morand-Deviller, éd. Montchrestien, 2007, p. 422.

A-La justice administrative et l'influence du milieu politique

470. Le juge administratif ne peut pas être étudié en dehors de son milieu. Lorsque l'on étudie le droit administratif, il reste indissociable de son juge, de son histoire et de son milieu social et politique[1305].

La demande de la justice administrative est en croissance[1306], c'est la raison pour laquelle l'amélioration du contentieux administratif est connexe au milieu politique.

(a- La sphère politique du juge administratif : la réelle séparation des pouvoirs, garantie de l'amélioration du contentieux administratif)

(b- L'amélioration du contentieux administratif : la nécessité de l'implication du juge sur plusieurs aspects)

a- La sphère politique du juge administratif : la réelle séparation des pouvoirs, garantie de l'amélioration du contentieux administratif

471. Il est important et naturel de rappeler le régime politique choisi par le Maroc. Ce dernier adhère à l'orientation libérale définie par la séparation des pouvoirs et la présence d'une société civile qui considère que ce régime est garant de l'État de droit[1307].

Le contentieux au Maroc repose sur l'indépendance de la justice. Cette indépendance ne doit plus se limiter à la Constitution[1308] et à la théorie. C'est bien là la difficulté de l'amélioration du contentieux administratif. C'est ce bloc presque indivisible de déficiences qui influe sur la qualité de la justice administrative, en plus de ses propres manquements.

Le constat est le suivant : il est difficile d'avoir une justice administrative de qualité en présence de pouvoirs entremêlés. Il est vrai que l'absence de la séparation des pouvoirs touche le contentieux en général, mais elle handicape et ankylose encore plus le contentieux administratif.

[1305] M. LONG, « Regard sur soixante-quinze ans d'histoire de la juridiction administrative française », *in*- Les transformations de la justice administrative, actes de colloque du 75e anniversaire du tribunal administratif de Strasbourg, éd. Economica, 1995, pp. 25-27.

[1306] P. MAZEAUD, « La loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif», *in*- Mélange en l'honneur de Daniel Labetoulle, juger l'administration, administrer la justice, éd. Dalloz, 2007, p. 618

[1307] J-L. GRAWITZ, « Traité de science politique », éd. PUF, Paris, T2 : Les régimes politiques contemporains, 1985, pp. 116 et suiv.

[1308] L'article 107 de la constitution : « Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Le roi est le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire.»

Le caractère du contentieux administratif, où le recours pour excès de pouvoir est sa plus grande nature, est tout simplement incompatible avec toute forme d'association entre les pouvoirs.

Toutefois, il est intéressant de rappeler à cet égard que Maurice Hauriou est initialement constitutionnaliste[1309].

Le droit administratif et le contentieux administratif doivent être réfléchis dans leurs branches du droit, celle du droit public. Dans le même ordre d'idée, le juge administratif doit être étudié en tenant compte de ses spécificités.

L'absence effective de la répartition des pouvoirs, surtout en la présence de cette organisation semi-dualiste, crée un état d'hésitation chez les justiciables. Cette situation a pour conséquence l'absence de confiance des citoyens en l'État.

Ce contexte peu satisfaisant a récemment mené, entre autres, à des manifestations dans plusieurs régions du royaume. La dualité de juridiction n'est pas la solution à tout. Mais une justice administrative, dans le cadre d'une bonne justice en général, avec une répartition satisfaisante des pouvoirs, concourt à la stabilité même de l'État.

Le contexte politique où le juge administratif exerce ses pouvoirs, influe directement sur la qualité de la justice administrative. Il est donc impératif d'étudier la place du juge administratif et le rôle politique qu'il joue en tant qu'instrument étatique qui reste bien différent du juge de droit commun.

Le juge administratif ne se limite pas à appliquer le droit puisqu'il crée le droit et il prononce des jugements où le pouvoir exécutif peut être partie du litige[1310]. C'est la raison pour laquelle il faut répondre à cette problématique de la répartition des pouvoirs et son influence sur le contentieux administratif, mais pas seulement. Il faut aussi répondre à la problématique du rôle politique du juge administratif dans l'amélioration du contentieux administratif.

Sans la répartition des pouvoirs, il serait impossible d'améliorer le contentieux administratif. Même dans système dualiste, il ne sera pas autonome.

[1309] Pro. M. HAURIOU, « Précis de droit administratif et de droit public », 1re éd. 1892, 12e édition Sirey 1933, (réimp. Dalloz 2002.)

[1310] Pro. D. LOSCHAK, « Le rôle politique du juge administratif français », éd. LGDJ, 1972.

b- L'amélioration du contentieux administratif : la nécessité de l'implication du juge sur plusieurs aspects

472. Il est facile de tout mettre sur le compte de la séparation des pouvoirs, bien qu'elle soit le vecteur majeur du développement et de l'autonomie au sens large de la justice et de la justice administrative.

Le juge administratif doit jouir d'une atmosphère convenable pour mener à bien sa mission, mais il n'est pas inutile de rappeler que lui-même influe sur le cours des choses. Il est le juge qui protège les droits et les libertés des administrés face à la toute-puissante Administration. La justice administrative doit être effective et palpable, elle ne doit pas être un instrument pour protéger l'Administration par un biais légal et judiciaire.

C'est ce que l'on tentera de démontrer à travers les exemples suivants.

(α- La protection du droit de grève par le juge : une amélioration de sa popularité)

(β- Les décisions royales : fragilité du juge)

(γ- La théorie des actes de gouvernement : l'imprécision du juge)

(δ- L'inexécution des décisions de justice administrative : faiblesse du juge)

(ε- Un juge influencé : un juge ankylosé)

(ζ- Le contentieux électoral : la protection du juge)

α- La protection du droit de grève par le juge : une amélioration de sa popularité

473. Le juge administratif marocain subit les manquements qui caractérisent la justice dans son ensemble. Toutefois, il doit lui aussi s'investir pour accélérer son émancipation et son indépendance.

Cet équilibre tient à deux éléments qui entretiennent une relation que l'on qualifie par extension de presque ''symbiotique''. En l'absence de la séparation des pouvoirs et de l'autonomie de la justice administrative, le Maroc ne connaitra pas la justice administrative attendue. Parallèlement à l'absence de juges audacieux, la justice administrative la plus dualiste sera insatisfaisante.

Parmi les aspects où le juge administratif doit se montrer plus perspicace, on compte le contentieux relatif au droit de grève.

Une jurisprudence de la Cour de cassation[1311], même si elle est ancienne, demeure toutefois révélatrice puisqu'elle conforte la position du ministère partie du litige, celle du refus de l'exercice du droit de grève.

Il est vrai qu'aujourd'hui le droit de grève est constitutionnellement protégé[1312], mais il reste culturellement non protégé.

L'audace, l'autonomie et l'indépendance du juge administratif sont les éléments de la réussite d'une autonomie du contentieux administratif.

β- Les décisions royales : fragilité du juge

474. La chambre administrative de la Cour de cassation exclut le contrôle de la légalité des décisions du monarque. La chambre administrative, à cet égard, ne se prononce pas sur les *dahirs* de nature législative[1313] ni sur les *dahirs* à portée administrative[1314], ou encore les décisions individuelles et réglementaires du roi[1315].

La Cour de cassation se déclare incompétente lorsque la décision contestée est celle du roi. Elle considère que l'institution monarchique n'est pas une Administration. La Cour fonde son raisonnement non pas sur la logique juridique française, origine des juridictions modernes au Maroc, mais sur les sources du droit musulman. Cela mène à la problématique de la pluralité des sources en droit marocain. La difficulté n'est pas cette pluralité en soi, mais l'hétérogénéité qui les qualifie.

Cela crée une atmosphère de scepticisme au sein du droit marocain.

[1311] Cass., 17 avr. 1961, El-Hayhi Mohammed c/ Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse et des sports, n° 135, [Trad. Ar.].

[1312] L'article 29 de la constitution : « [...] Le droit de grève est garanti. Une loi organique fixe les conditions et les modalités de son exercice. »

[1313] Cass., 5 fév. 1975, El-Yaargoubi Aicha c/ Chef de service des propriétés makhzenienne, n° 37910, [Trad. Ar.].

[1314]

Pro. Jurisprudence

- Cass., 7 jui. 1960, Abdel El-Hamid, pub. Collection des décisions de la Cour suprême, Chambre administrative, éd. La porte de Rabat, 1957-1960, p. 136.
- Cass., 20 mar. 1970, La société agricole de Abel Aziz c/ Le Premier ministre, pub. Revue de la justice de la Cour suprême, n°15, [Trad. Ar.], mars 1970, pp. 77 et suiv.
- Cass., 16 fév. 1973, Bouhali El-Amrani, n° 73, non pub, [Trad. Ar.].
- Cass., 6 mai.1973, Abdelaziz El-azmouri, non pub, [Trad. Ar.].

Pro. La doctrine

- M. ACHAKRI, « Le Dahir chérifien dans le droit public marocain », éd. La nouvelle réussite, 1e éd., [Trad. Ar.], 1983.
- A. BANNA, « Introduction à l'étude du droit administratif », éd. La maison marocaine de l'édition, 2e éd., [Trad. Ar.], pp. 77 et suiv.
- MAGHARNI, « Les principes généraux du droit administratif au Maroc », éd. La librairie de l'étudient, 4e éd., [Trad. Ar.], 1984, p. 131.
- A. BENJELLOUN, « Droit administratif », éd. Librairie Mâarif, Tome II, p. 72.

[1315] A.JABRANE et A. BOUKHARI, « L'interaction de la justice administrative avec l'environnement politique et social », op cit., pp. 28-29.

γ- La théorie des actes de gouvernement : l'imprécision du juge

475. Le juge administratif joue incontestablement un rôle politique lorsque le litige concerne un acte de gouvernement.

En l'absence d'une jurisprudence suffisante concernant les actes de gouvernement, il est difficile de diagnostiquer où en est la susceptibilité de recours des actes dits ''de gouvernement'', d'une manière claire et précise.

Le recours aux actes de gouvernement en France a connu de larges modifications au fil des régimes[1316]. Si aujourd'hui, en droit français, les actes de gouvernement se limitent « *aux relations du gouvernement et du parlement ou encore des relations qui mettent directement en cause l'appréciation de la conduite des relations internationales de l'État*[1317] », une réponse aussi tranchée en droit marocain n'est pas de l'ordre du possible[1318]. Toutefois, la Cour de cassation apporte un éclaircissement sur la question. Les actes de gouvernement seraient les décisions qui organisent les relations entre les différents pouvoirs. La Cour a donc exclu les décisions d'ordre politique ou encore les décisions d'extrême urgence[1319].

Ainsi, nous pouvons conclure que la Cour tend vers le critère mixte. Les actes de gouvernement sont de ce fait les actes qui mettent en relation les différents pouvoirs[1320].

δ- L'inexécution des décisions de justice administrative : faiblesse du juge

476. Une décision de justice n'a de valeur effective que si elle est exécutée. Dire le droit, c'est appliquer ce droit. L'inexécution donne un goût amer aux décisions de justice et

---

[1316] Pro.
- G. VEDEL et P. DELVOLVE, « Droit administratif », éd. PUF, Tome I, p. 508.
- M. VIRALLY, « L'introuvable acte de gouvernement », RDP, 1952, p. 317.
- L. FAVOREU, « L'acte de gouvernement acte provisoirement et accidentellement injustifiable », RFDP, p. 544.

[1317] R. GUILLIEN, J. VINCENT, S. GUINCHARD (sous la dir.), (et al.), « Lexique des termes juridiques », éd. Dalloz, Coll. Campus Dalloz, 17e, 2009, p. 15.

[1318] Pro.
- A-EL. SAYER DAYAR, « La théorie des actes de gouvernement en droit marocain et égyptien », Thèse en droit public, Université du Caire, pub. La PU du Caire, [Trad. Ar.], 1955, pp.13-suiv.
- A-EL. BANNA, « La justice administrative : les fondements généraux et le développement historique », éd. La maison Toubkal de l'édition, 1988, p. 35.
- A-EL. BANNA, « L'application de la justice administrative au Maroc », éd. La maison Toubkal de l'édition, [Trad. Ar.], 1988, p. 38.

[1319]
- Cass., 30 avr. 1959, Fédération nationale des syndicats de transport des autoroutes du Maroc c/ Ministère de l'emploi, n°46, pub. Les décisions de la Cour Suprême1957-1960 [Trad. Ar.], p. 47.
- Cass., 21 janv. 1969, La société agricole El-Migika, n ° 4, pub. Coll. Les décisions de la Cour Suprême, chambre administrative, 1966-1970, 1e éd., 1983, p. 208.

[1320] A.JABRANE et A. BOUKHARI, « L'interaction de la justice administrative avec l'environnement politique et social », op cit., pp. 30-31.

particulièrement aux décisions de justice administrative, compte tenu de la nature du contentieux. Un contentieux où la célérité n'est pas sa plus grande qualité.

Nous pensons que l'inexécution des décisions de justice administrative ne tient pas uniquement à des raisons techniques. En effet, la relation entre les différents pouvoirs constitue aussi un frein[1321].

Dans l'ensemble de la jurisprudence publiée et non publiée, nous faisons le choix d'évoquer l'affaire Abou Kassem El-Alaoui qui expose le mieux l'idée selon laquelle l'inexécution des décisions administratives repose sur la relation entre les différents pouvoirs.

Dans les faits, Sieur Abou Kassem El-Alaoui était fonctionnaire, attaché au ministère de l'Intérieur (Khalifa) ; une décision administrative a été prise à son encontre. Il s'agit de son licenciement.

La Cour de cassation, le 22 février 1965, a prononcé l'annulation de la décision de son licenciement et le ministre chargé des Affaires de l'Intérieur a refusé de l'exécuter.

Suite à l'inexécution, le demandeur a de nouveau intenté un recours devant la Cour de cassation qui, le 24 novembre 1967, a considéré que le non-respect de la décision de justice ayant autorité de la chose jugée était un trouble à l'ordre public, et a ordonné le versement d'indemnités. L'Administration est restée dans la même posture malgré la deuxième décision de la Cour de cassation[1322].

Toujours dans cette bataille judiciaire, le demandeur s'est présenté une nouvelle fois devant le tribunal de Rabat le 31 octobre 1969 afin de demander une indemnité de 6 000 dirhams. La demande a été acceptée.

En appel, le montant de l'indemnité a été fixé à 1 500 dirhams, et un recours en cassation[1323] a été intenté.

Le demandeur dans cette procédure a parcouru un long chemin, de 1965 à 1981. Seize ans !

[1321] Pro.
- A. BENIYAHYA, « La séparation des pouvoirs en droit constitutionnel marocain », thèse en droit public, Paris, 1984.
- A. BOUKHARI, « La problématique d'exécution des décisions d'annulation, communication dans la conférence de l'anniversaire des 30 ans de la Cour Suprême», éd. Réalité et horizon, n°17-18, [Trad. Ar.], 1987.
- A-EL. HADDAD, « Le phénomène de la non-application de l'administration des décisions de justice administrative», éd. La REMALD, n°18, [Trad. Ar.], 1985, p. 116.
- H. SAAD ABD-ELWAHAD, « L'application des décisions administratives », éd. Les imprimeurs du Conseil de la défense nationale, Le Caire, [Trad. Ar.], 1984, p. 8.

[1322] Cass., 24 nov. 1967, n° 4461, pub. Décisions de la Cour suprême, la Chambre administrative 1966-1970, secrétariat de l'État relatif au affaires administratives, 1e éd., [Trad. Ar.], 1983, p. 112.

[1323] Cass., dossier n° 85520, n° 175.

Fort malheureusement, cette affaire n'est pas un cas isolé. Il arrive que l'Administration refuse d'employer les forces de police pour exécuter certaines décisions[1324]. Dans une autre affaire, c'est le conservateur foncier qui a refusé d'immatriculer un bien[1325].

Bien plus étonnant, il arrive même que la Cour de cassation se positionne en faveur de l'Administration dans des cas où cette dernière a pris une décision illégale [1326]!

La justification, pour ne pas dire le prétexte, serait l'article 25 du Code de procédure civile[1327].

Conclusion : pas de séparation des pouvoirs, pas de justice. Le juge administratif est donc doublement affaibli[1328].

ε- Un juge influencé : un juge ankylosé

477. Le juge administratif semble être influencé par la politique des institutions et administrations publiques. Prenons l'exemple des licenciements des fonctionnaires lors de la privatisation de certaines d'entre elles.

Le juge administratif a, comme bien souvent dans ces cas-là, refusé les actions concernant le licenciement des fonctionnaires prétextant l'absence d'un recours parallèle[1329].

Cette position peu légale a mené aux licenciements de centaines de fonctionnaires. La Cour, en refusant ces recours, a omis la protection des fonctionnaires, sous prétexte que

[1324] Cass., 29 janv. 1969, requête n° 28178, pub. Décisions de la Cour suprême, la Chambre administrative 1966-1970, secrétariat de l'État relatif au affaires administratives, 1e éd., [Trad. Ar.], 1970, p. 80.
[1325] Cass., 13 janv. 1981, Héritier ELBIR Asbane c/ Le conservateur foncier de Casablanca, n° 337, non pub., [Trad. Ar.].
[1326] Cass., 24 fév. 1982, BAYJIDI Mohammed, n° 69038, non pub., [Trad. Ar.].
[1327] Cf. Supra.
[1328] Pro.
- M. TROPER, « La séparation des pouvoirs constitutionnelle française », éd. LGDJ, 1980, p. 49.
- J. CHEVALIER, « L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur », AJDA, 1972, p. 67.
- Y. GAUDEMET, « Réflexions sur l'injonction dans le contentieux administratif », *in*- Mélange offert à Georges Burdeau, LGDJ, 1977, p. 805.
- D. LINO, « De la règle selon laquelle le juge ne peut ordonner d'injonction à l'administration », éd. JPP, 1963, p. 688.
- P. DELVOLVE, « Une crise du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires », éd. EDCE, p. 1950.
- R. GULLIEN, « Le problème de la juridiction administrative et spécialement de droit commun parmi les problèmes généraux et notamment politiques de l'État», *in*- Études offertes à Achille Mestre, L'évolution du droit public, éd. Sirey, 1956, pp. 285 et suiv.
[1329]
- Cass., 18 déc. 1986, Benouna Mohammed, pub. Revue de la justice et du droit, 1988, n° 139, [Trad. Ar.], p. 129.
- Cass., 25 déc. 1986, Bijikou El-Mahjoub c/ Le bureau national de l'eau potable, n° 7125/85, n°231, pub. La revue de la justice de la Cour suprême, 1987, n° 40, [Trad. Ar.], p. 233.
- Cass., 20 nov. 1986, Skaoul Mohammed c/ Le directeur de l'office national de l'eau potable [Trad. Ar.], non pub.

l'Administration ou l'institution avait été privatisée. Le licenciement abusif d'un fonctionnaire relèverait donc de la compétence du juge judiciaire[1330].

L'acceptation et l'adhésion du juge administratif aux initiatives des politiques publiques témoignent de la non-indépendance du juge vis-à-vis des autres pouvoirs. L'autonomie du juge administratif est donc compromise et c'est bien là le rôle du juge administratif de s'affirmer et de se positionner en tant que pouvoir judiciaire pour contrebalancer les autres pouvoirs.

ζ- Le contentieux électoral : la protection du juge

478. Le projet de la régionalisation au Maroc est l'une des priorités de l'État actuellement. Pour ce faire, il est nécessaire d'impliquer la société civile dans ce projet. Ce dernier repose sur des élections démocratiques. Leur crédibilité est fondée sur l'intégrité et la transparence.

À cet égard, le rôle du juge administratif est primordial puisqu'il garantit et protège les éventuelles illégalités commises lors de l'opération électorale. Le juge administratif, en veillant sur la légalité des élections, crée un équilibre entre les pouvoirs et, de ce fait, il garantit son indépendance.

La jurisprudence sur la question ne procure pas de réponse claire ; tantôt, le juge administratif statue sur les affaires d'élection, tantôt il se déclare incompétent.

Dans une affaire portée devant la Cour de cassation, cette dernière n'a pas semblé accorder plus d'importance à une affaire où le vote de certains citoyens non-inscrits sur les listes électorales a été pris en compte[1331]. La Cour s'est déclarée incompétente. La Cour de cassation a gardé la même position pour de nombreuses affaires. On cite l'affaire où le secrétaire du bureau de vote a incité les citoyens à voter en faveur du parti politique auquel il adhère bien que deux témoins aient relaté les mêmes faits[1332].

La Cour a été insensible au contentieux lié à l'annonce des résultats des votes dans le bureau du Caïd[1333].

La remise des listes électorales au président du bureau, tout en sachant qu'elle comporte la liste des gagnants des élections en plus de faire sortir des représentants des candidats du bureau de vote[1334], ne semble pas inquiéter la Cour de cassation.

[1330] A.JABRAN, « La chambre administrative entre tradition et créativité », La faculté de droit Hassan II, n°17, 1988, p. 79.
[1331] Cass., 14 oct. 1977, Gouverneur de province de Settat c/Abou Zaraâk, [Trad. Ar.], non pub.
[1332] Cass., 10 nov. 1977, El-Masoudi et les autres c/Le représentant de l'autorité locale, [Trad. Ar.], non pub.
[1333] Cass., 10 jui. 1977, El Haj Moumoun c/ Le chef du bureau de vote et les autres, n° 234, [Trad. Ar.], non pub.
[1334] Cass., 13 jan. 1984, Ben Bouziane El-Housein c/ El-Zikani Brital, n° 73, [Trad. Ar.], non pub.

La Cour de cassation s'est déclarée incompétente concernant le litige relatif aux changements des listes électorales[1335].

Il est vrai que nous avons fait le choix de mettre en exergue les affaires qui ne redorent pas forcément l'image de la Cour de cassation mais nous tenons à établir l'idée selon laquelle, tant que le juge administratif ne protège pas la légalité des élections, lui-même ne sera pas autonome. La protection des droits des électeurs et des élus œuvre en faveur de l'autonomie du juge[1336]. Il est donc impératif pour le juge de changer sa position à l'égard du contentieux électoral. Le développement et l'instauration de la démocratie passent par les urnes. La démocratie garantit l'indépendance du juge et le juge garantit le bon déroulement des élections, gage de la démocratie.

[1335] Cass., 1 fév. 1980, Oubaid Ahmed c/ Le chef du bureau de vote et les autres, n°51, [Trad. Ar.], non pub.

[1336] A.JABRANE et A. BOUKHARI, « Le rôle structurel de la chambre administrative dans le contentieux administratif », éd. La revue du droit et de l'économie, l'université de Fès, n° spécial : la justice au Maroc la réalité et horizon, n° 6, [Trad. Ar.], 1990, p. 289.

B- Le juge administratif et son influence sur le milieu social

480. Le problème lié à la difficulté d'accès à la jurisprudence dans son ensemble handicape fortement la profondeur de la recherche en matière de contentieux administratif. Étudier et répondre à la question de l'influence du juge administratif dans le milieu social l'est d'autant plus.

Ce qui rend encore plus difficile cette étude, c'est aussi la fluctuation de la jurisprudence et le ''changement d'humeur'' de la Cour. Nous évoquons l'humeur et non la position, car bien souvent, le revirement des jurisprudences reste, malheureusement, pas toujours bien expliqué et explicable.

Cette question est à étudier sur deux axes. Le premier est celui basé sur la réalité factuelle, celle de la pression certaine du nombre d'affaires soumises à la Cour et le second, plus optimiste, reposant sur des initiatives propres qui restent à encourager.

(a- L'effectif des juges : obstacle à l'autonomie et l'indépendance)

(b- Les Hommes de la justice, conséquence de son indépendance)

a- L'effectif des juges : obstacle à l'autonomie et l'indépendance

481. Le nombre important d'affaires soumises aux juridictions administratives influe sur la qualité des décisions de justice. À cet égard, nous allons donner un exemple qui, bien qu'il ne soit pas des plus récents, demeure tout de même illustratif[1337].

Nous allons étudier une période de 7 mois allant du 9 septembre 1983 au 20 avril 1984 concernant le contentieux électoral, puisque c'est la seule période pour laquelle nous avons réussi à rassembler le maximum de décisions et d'informations.

Le nombre de jugements se monte à 443. La moyenne mensuelle est de 60 jugements avec une moyenne hebdomadaire de 15 jugements. Il est arrivé que cette moyenne augmente : en effet, la semaine du 13 au 20 janvier 1984, 38 affaires ont été jugées. Il est à rappeler que le prononcé du jugement se fait une fois par semaine et que tous les magistrats de la Cour n'habitent pas la capitale. Ces chiffres sont pour le moins alarmants[1338].

[1337] Il est important de rappeler que l'ancienneté de cet exemple tient à l'absence de publications de jurisprudence plus récente et à la difficulté de s'en procurer.

[1338] M. NGASSI SAQOUT, « Le contrôle juridictionnel de l'administration marocaine : contribution à une étude sociojuridique du contentieux administratif de la Cour suprême », op cit., p. 145.

Le nombre important de recours influe directement sur la qualité des jugements. Ainsi, durant la période du 6 au 13 janvier 1984, 36 affaires ont été jugées. La Cour a prononcé 23 non-lieux motivés par des vices de procédure, ce qui revient à près de 64% des affaires.

La Cour a considéré l'absence de communication de la copie de l'acte contesté comme un vice de procédure et a statué en non-lieu. La Cour, sans doute en raison du nombre important de recours, n'a pas jugé bon de réclamer au demandeur de transmettre le document en question.

Dans une autre affaire, la Cour a prononcé un non-lieu car l'adresse de l'une des parties était incomplète. Demander aux parties de compléter leurs adresses aurait été plus judicieux [1339]!

Dans le même esprit, un non-lieu a été prononcé en raison de l'absence de signature de la copie conforme cachetée.

Il est vrai que le travail des avocats n'est pas des plus perfectionnistes, mais tout de même, le rôle du juge est aussi d'instruire le dossier et de demander aux parties de rectifier les éventuels manquements.

Le plus alarmant, ce n'est pas uniquement cette posture expéditive du juge, mais le tâtonnement dans le raisonnement de la Cour.

Dans deux affaires, il manquait la signature de l'avocat. Dans l'une, la Cour a demandé de rectifier[1340] et dans l'autre, la Cour a prononcé un non-lieu[1341].

Ici, l'exemple est d'autant plus révélateur car, en un laps de temps restreint, la Cour s'est positionnée du côté de l'Administration.

Cet exemple nous montre bien que l'effectif réduit des juges et le nombre important des affaires influent directement sur l'indépendance des juges administratifs. La qualité de l'environnement de travail des juges influe directement sur la qualité de la justice.

Un juge qui traite un nombre convenable d'affaires obéira moins facilement à la pression. Il aura plus de temps de travail et de penser les affaires qui lui sont soumises.

La réalité des tribunaux nous montre que l'ambiance et le cadre sont propices à la non-indépendance des juges, leur autonomie à tous les niveaux est compromise.

1339

- Cass., ch. admi., 18 oct. 1978, n° 62586, non pub., [Trad. Ar.].
- Cass., ch. Soc., 21 aoû. 1978, n° 66464, pub. Revue de la justice et du droit, n° 129, [Trad. Ar.], p. 115.
-Pro. A.E BENANI, « Le commentaire sur le Code de procédure civile marocain à la lumière de la doctrine de la jurisprudence », Tome II, éd. La maison arabe de l'encyclopédie du Caire, (avec la collaboration de la nouvelle entreprise, la maison de la culture), [Trad. Ar.].

1340 Cass., 7 aoû. 1981, le bureau de la circonscription rurale Bouchaâbal village Abaa Mohammed c/ Mohammed El-Alami El-Aroussi, n°225, [Trad. Ar.], non pub.

1341

- Cass. 16 janv. 1984, n° 15, [Trad. Ar.], non pub.
- Cass. 20 janv. 1984, n° 112, [Trad. Ar.], non pub.

La réorganisation des instances administratives et la création d'une Haute Cour administrative se révèlent une nécessité. Nous pensons qu'à ce stade, réitérer cette importance relève quelque peu de la tautologie. L'évidence est par définition limpide.

b- Les Hommes de la justice, conséquence de son indépendance

482. Il est quelque part facile de faire le raccourci selon lequel l'environnement de travail des juges, les pressions ou encore la culture régionale et continentale, influent sur la qualité de la justice administrative.

Certes, ces éléments sont à prendre en compte. Toutefois, ils ne sont pas les seuls responsables ou du moins ne créent pas le seul lien de causalité direct sur la situation de la justice. En effet, malgré toutes les justifications, les juges ont un pouvoir qu'ils doivent mettre en œuvre pour améliorer la justice à leur échelle.

Jusqu'au décret de la marocanisation de 1965[1342], la chambre administrative de la Cour de cassation n'était composée que de magistrats français. C'est ce qui motive, en partie, cette volonté ou du moins l'envie d'être sur les pas de la justice administrative française[1343]. Elle représente quelque part un modèle.

483. En effet, la jurisprudence de la Cour a connu une sorte de régression au niveau de la qualité des jugements depuis 1965, c'est-à-dire depuis la marocanisation et l'arabisation des juridictions[1344].

La fluctuation de la qualité de la jurisprudence est souvent justifiée par les problèmes propres de la justice en plus du cadre général du pays. Toutefois, malgré ces éléments, certains magistrats ont pu se démarquer à travers un travail considérable et une jurisprudence avant-gardiste.

Lorsque l'on évoque les magistrats ayant marqué la justice administrative, on pense naturellement au président de la Cour, Mohammed Abbahnini et au président de la chambre administrative de la Cour, Maxime Azoulay.

Évidemment, ces derniers ne sont pas les seuls à avoir marqué la justice administrative, mais ils demeurent tout de même des plus importants. Dresser une liste exhaustive des magistrats administratifs ayant participé à l'amélioration ou à l'orientation de la justice serait long et,

---

[1342] Cf. supra.
[1343] O. RENARD-PAYEN, « L'expérience marocaine d'unité de juridiction et de séparation des contentieux », éd. LGDJ., 1964, pp. 219 et suiv.
[1344] A.JABRANE et A. BOUKHARI, « L'interaction de la justice administrative avec l'environnement politique et social », op cit., pp. 40-43.

dans ce cas, cela ne relèverait pas de l'ordre de l'exemple. En outre, l'absence ou du moins le manque de sources et de publications de jurisprudences, rendent la tâche encore plus difficile.

484. Si l'on prend l'exemple du président Abbahnini, à l'exception des réserves que l'on peut avoir s'agissant de sa position sur le droit de grève[1345], d'une manière générale, la période de son mandat reste largement satisfaisante.

Lors de son mandat, la responsabilité de l'État a connu un essor. Le président Abbahnini a proposé une nouvelle lecture de l'article 79 du *dahir* des obligations et des contrats[1346]. Ainsi, par la lecture du président Abbahnini, dès lors qu'il y a préjudice et lien de causalité, l'article 79 du *dahir* des obligations et des contrats est applicable[1347].

Le président Abbahnini a même étendu l'interprétation de l'article à l'indemnisation des héritiers et ayants droit du fonctionnaire[1348].

Cette jurisprudence est fondamentale dans l'histoire du contentieux administratif au Maroc puisqu'elle constitue un tournant concernant la responsabilité de l'État. La Cour de cassation, à travers cette interprétation, a privilégié le critère objectif au détriment du critère subjectif.

Avec le président Abbahnini, le contentieux disciplinaire a connu un réel tournant. En effet, la Cour de cassation a annulé les décisions de licenciement prises lors de la politique d'austérité[1349].

Le président Abbahnini a été rigoureux sur le principe de la proportionnalité de la faute et de la décision disciplinaire. Ainsi, un fonctionnaire qui ne s'est pas présenté à son poste, même sans motif préalable, ne mériterait pas un licenciement[1350].

La Cour de cassation a renforcé à cet égard le droit de la défense. La Cour oblige l'Administration à convoquer le fonctionnaire afin de l'écouter avant tout licenciement éventuel. Le but de cette convention est l'explication de l'Administration au fonctionnaire la décision future de cette dernière.

[1345] A. JABRANE et A. BOUKHARI, « L'interaction de la justice administrative avec l'environnement politique et social », op cit., p. 48.

[1346] L'article 79 du dahir des obligations et des contrats : « L'État et les municipalités sont responsables des dommages causés directement par le fonctionnement de leurs administrations et par les fautes de service de leurs agents. »

[1347] Cass., 7 mai. 1960, L'État c/ Dojoua, n° 2990, Coll. 1960-1957, [Trad. Ar.], p. 218.

[1348] Cass., 3 juil. 1968, Aboudou, n° 310, Coll. La dixième année, [Trad. Ar.], n°93, p. 54.

[1349] Cass., 27 nov. 1968, n° 310, Coll. La dixième année, [Trad. Ar.], n°93, p. 54.
Cass., 29 nov. 1969, Idriss c/ Le ministre de l'intérieur, n°26042, Coll. 1968-1966, [Trad. Ar.], p. 164.

[1350] Cass. 17 juil. 1968, Bouakri Mohammed c/ Ministre de l'intérieur, n° 29326, coll. 1966-1970, [Trad. Ar.], p. 188.

485. Lors de son mandat, le président Maxime Azoulay a privilégié et a orienté la Cour vers le critère organique afin de répondre à plusieurs questions juridiques[1351].

Le critère organique a pour effet certain de faciliter la qualification de l'acte.

À travers ces exemples, nous comprenons que des Hommes changent l'orientation et pilotent la Cour. Les ressources humaines constituent un levier important.

Toutefois, ce que nous considérons inconcevable, c'est lorsque les décisions changent non pas en fonction de la nature des affaires mais en fonction des magistrats.

Il s'agit des cas où les affaires sont similaires et où les juges sont identiques et que les jugements eux, en revanche, sont différents.

L'exemple suivant illustre ce stupéfiant constat. Il concerne le contentieux de l'expropriation.

Dans une affaire, le juge refuse la demande sous prétexte d'un recours parallèle[1352], motif n'étant pas pris en compte dans une affaire similaire[1353].

Le juge administratif marocain se condamne lui-même, il s'auto-constitue un frein à son autonomie[1354].

Une chose est sûre, le juge a une large manœuvre pour créer et chercher à élargir son autonomie.

[1351] Pro. Commentaire du président Bahnini dans l'affaire Elsabaii Abdlaziz, pub. La revue de la justice de la Cour de Cassation, n° 2, 1968, [Trad. Ar.], p. 104.
[1352] Cass., 12 sep. 1980, Maziane c/ L'État, n°58073, non pub, [Trad. Ar.].
[1353] Cass., 1 oct. 1987, Tac Tac Abdel-Aziz c/ décret d'expropriation pour cause d'utilité publique, non pub, [Trad. Ar.].
[1354] A.JABRANE et A. BOUKHARI, « La contradiction au sujet du licenciement des fonctionnaires », éd. La revue du droit et de l'économie, n° 7, [Trad. Ar.], 1988.

§ 2- Réponses aux difficultés des juridictions de rang inférieur

486. La théorie de l'histoire du droit trouve très naturellement l'une de ses sources majeures dans la sociologie historique du droit telle qu'elle fut instituée par Jean Gaudemet au cours des années 1960[1355].

En France, le modèle de l'administration de la justice repose sur une approche globale de l'organisation et du fonctionnement des juridictions. Cette approche serait le suivi à la fois quantitatif, mais aussi qualitatif du flux du contentieux. La création d'une haute juridiction administrative ne suffit pas à elle seule à l'amélioration de la procédure et son adaptation au contentieux administratif. C'est la raison pour laquelle la réussite d'une haute juridiction administrative passe nécessairement par la réponse aux difficultés propres des juridictions de rang inférieur. Quel que soit l'avenir du projet d'une dualité de juridiction, l'amélioration des juridictions administratives actuelles est une nécessité.

(A- Le rapprochement territorial, concrétisation de l'effectivité de l'accès à un tribunal)

(B- Dans l'attente d'un rapprochement territorial)

[1355] Pro. J. GAUDEMET, « Les naissances du droit, (Le temps, le pouvoir et la science au service du droit) », éd. Montchrestien, 1997.

A- Le rapprochement territorial, concrétisation de l'effectivité de l'accès à un tribunal

488. Le droit à un tribunal.

La Cour européenne des droits de l'homme a confirmé la portée de la reconnaissance du droit d'accès à un tribunal. C'est donc un principe affirmé dans les sources supranationales du droit à un procès équitable. Toutefois, l'existence d'un tribunal ne garantit pas à elle seule l'accès au tribunal, car il faudrait garantir une réelle possibilité d'accès au juge.

L'accès au juge doit être possible et ouvert aux deux parties. En réalité, plusieurs obstacles empêchent l'accès à ce droit[1356]. Il ne s'agit pas uniquement d'obstacles matériels ou juridiques, mais aussi d'obstacles financiers[1357]. Ainsi, le rôle de l'État à cet égard est important, car il doit assurer ce droit[1358].

(a- Le rapprochement du juge administratif, une nécessité)

(b- Un législateur confus entre la proximité et la spécialité)

a- Le rapprochement du juge administratif, une nécessité

489. C'est le pouvoir réglementaire qui précise et fixe le nombre et les lieux d'implantation des tribunaux et des Cours administratives d'appel.

L'idée concernant la création des tribunaux administratifs de première instance fut celle de leur implantation dans les sept régions du royaume, dans la perspective de créer une juridiction administrative au niveau de chaque préfecture ou province, et ce, dans un délai de deux ans[1359].

La loi relative à la création des tribunaux administratifs date de 1990, pour un démarrage effectif en 1993[1360].

Si l'on revient à l'amorce de ce projet, la philosophie, le but de la création des tribunaux administratifs, fut essentiellement le rapprochement territorial du recours en annulation pour

[1356] Pro. V. DONIER et B. LAPEROU-SCHENEIDER (sous la direction), « L'accès au juge – Recherche sur l'effectivité d'un droit », éd. Bruylant, 2013.
[1357] M. BENICHOU, « L'accès à la justice, un droit menacé », éd. Gaz. Pal. 2014, p. 9.
[1358] S. GUINCHARD, « Petit à petit l'effectivité du droit à un juge s'effrite », *in*- Mélanges Jacques Boré, éd. Dalloz, 2006, p. 275.
[1359] Pro. Note de présentation du projet élaborée par le ministère de la Justice.
[1360] Les raisons du retard cf. supra.

excès de pouvoir[1361]. Aujourd'hui, le moins que l'on puisse dire, c'est que l'on est bien loin du compte.

Cette mise en scène nous mène à l'idée selon laquelle les requérants sont devant une charge importante de frais, notamment de transport et de séjour, qui sont de nature à les décourager et à menacer le droit à un tribunal.

Il faut dire que cette précarité n'est pas seulement d'ordre financier ou liée à la distance qui sépare les tribunaux de certains justiciables, mais elle tient aussi compte de l'appartenance socioprofessionnelle des requérants qui intentent ce recours[1362].

Cette catégorie socioprofessionnelle est composée majoritairement de fonctionnaires, de commerçants et d'étrangers. Cette couche sociale est très loin d'être représentative de la population marocaine.

De plus, au sein même de la catégorie des fonctionnaires, bon nombre d'entre eux hésitent à intenter un recours devant le juge administratif par peur de perdre leur gagne-pain et l'évolution de leur carrière. Une peur bien justifiée, compte tenu de la qualité des jugements, la durée du procès et l'issue des affaires.

Ce qui éloigne encore plus les justiciables des prétoires administratifs, c'est aussi l'application du Code de procédure civile, dans le sens où le tribunal compétent est celui du défendeur.

Ces mêmes remarques valent aussi pour les Cours administratives d'appel étant donné qu'il n'y en a que deux.

490. Afin de répondre à ces dysfonctionnements et remédier à ces réalités socioprofessionnelles, les idées suivantes sont à proposer :

Il faut, dans un premier temps, appliquer les idées de présentation du projet élaborée par le ministère de la Justice, c'est-à-dire créer des tribunaux administratifs au niveau des préfectures ou des provinces, en plus de créer des Cours d'appel administratives au niveau des villes qui comptent aujourd'hui des tribunaux administratifs de première instance. Les populations de ces villes et régions, à ce stade, sont familiarisées avec le contentieux administratif.

L'État doit se mobiliser et proposer l'aide judiciaire, d'autant plus que l'office d'un avocat est obligatoire, et ce, depuis le recours en première instance.

[1361] M'F. SMIRES, « Réflexions à propos du projet de la loi relative à la création des tribunaux administratifs », op cit., pp. 40-41.
[1362] M. ROUSSET, « Droit administratif marocain », éd. Imprimerie royale, 3e éd. 1979, pp. 530-534.

Bien évidemment, l'État ne peut pas répondre à tous les manquements, d'où la nécessité de l'implication de la société civile et des associations pour aider et accompagner les populations qui ont du mal à accepter l'idée d'avoir comme adversaire l'Administration.
Et cela ne peut voir le jour sans la simplification des procédures.

b- Un législateur confus entre la proximité et la spécialité

491. Le sujet du rapprochement des juridictions des justiciables marocains est un sujet d'actualité. Il occupe actuellement une place prépondérante dans l'ensemble des débats du royaume. Ce sujet est très complexe car il en sort deux idées. D'aucuns considèrent qu'avant tout, la justice doit être une justice de qualité, c'est-à-dire qu'elle doit obéir aux standards démocratiques à savoir la célérité, l'indépendance et la spécialisation. En revanche, d'autres défendent l'idée de la proximité géographique comme vecteur essentiel de la qualité de la justice.

Le projet de loi sur l'organisation judiciaire[1363] rompt le débat puisqu'il privilégie la proximité géographique. Le projet met fin à l'expérience de spécialisation que le Maroc a connue depuis deux décennies dans le domaine du contentieux administratif et commercial. Toutefois, à cet égard, ce qui semble intéressant, c'est d'étudier ces propos d'un point de vue différent, celui du rapprochement des prétoires aux citoyens comme but premier, mais aussi comme paramètre important du procès équitable. L'idée est d'étudier ce rapprochement dans sa fonctionnalité.

Si l'on prend l'exemple du contentieux civil, le législateur marocain a tenté de rapprocher les prétoires des justiciables avec les tribunaux de proximité, pour juger les affaires mineures[1364]. Ces dernières ne doivent pas dépasser la valeur de 5 000 dirhams à l'exception des litiges liés au Code de la famille, aux questions immobilières et aux exclusions. La procédure est simplifiée puisqu'elle est orale et sans frais. Les Codes de procédure civile et pénale sont applicables devant ces juridictions à l'exception de dispositions contradictoires

[1363] Projet de loi n° 38-15 relatif à l'organisation judiciaire.
[1364] Dahir n° 1-11-151 du 16 ramadan 1432 (17 août 2011) portant promulgation de la loi n° 42-10 portant organisation des juridictions de proximité et fixant leur compétence.

avec la loi relative à l'organisation des juridictions de proximité[1365]. Le reste des affaires demeurent régies par l'article 18 du Code de procédure civile[1366].

Intitule de rappeler la compétence des juridictions administratives puisque nous avons détaillé ce sujet durant notre recherche[1367]. Elles ont des compétences diverses et complexes. La difficulté est que le législateur a privilégié l'aspect fonctionnel en dépit de la spécialisation des juges et ainsi, en dépit du procès équitable[1368].

L'ensemble de ces règles rendent en quelque sorte le rôle du juge, négatif. Son rôle parait donc timide. Cette situation se justifie par les dispositions légales soumises au juge. Bien entendu, la réponse à cette situation se trouve dans l'article 110 de la Constitution[1369]. En vertu de cet article, il est important de réformer un bon nombre de lois et de règlements concernant la fonction des juges et les moyens dont ils disposent.

492. La solution du rapprochement des prétoires des citoyens ne doit pas être résolue sur la base de la proximité géographie. De plus, parmi les obstacles à l'efficacité du droit d'accès à la justice en tant que facteur déterminant de l'équité des procès, figure le coût élevé des procédures qui est disproportionné par rapport aux revenus de nombreux citoyens. Le

---

1365

- L'article 5 de la loi récitée : « Les règles de compétence et de procédure tant civiles que pénales devant les sections des juridictions de proximité sont celles fixées par la présente loi sauf si une loi spéciale en dispose autrement. Sont également applicables les dispositions du code de procédure civile et du code de procédure pénale à moins qu'elles ne soient contraires aux dispositions de la présente loi.»
- L'article 6 : « La procédure devant les sections des juridictions de proximité est orale, gratuite et exempte de toutes taxes judiciaires. »
- L'article 10 : «Le juge de proximité connaît de toutes les actions personnelles et mobilières si elles n'excèdent la valeur de cinq mille dirhams. Il n'est, toutefois, pas compétent pour les litiges relatifs au statut personnel, à l'immobilier, aux affaires sociales et aux expulsions.

Si le demandeur procède à un fractionnement des droits qui lui sont dus afin de bénéficier de ce que lui confère la présente loi, il ne sera accédé qu'à ses demandes initiales. Si la partie défenderesse formule une demande reconventionnelle, celle-ci ne s'ajoute pas à la demande principale pour le calcul de la valeur du litige et le juge demeure compétent pour le tout.

Dans le cas où la demande reconventionnelle excède la valeur de compétence des juridictions de proximité, le demandeur reconventionnel est invité à se mieux pourvoir. »

1366 L'article 18 du CPCM : « Sous réserve de la compétence spéciale attribuée aux juges communaux et aux juges d'arrondissement, les tribunaux de première instance connaissent de toutes les affaires civiles, de statut personnel et successoral, commerciales, administratives et sociales, soit en premier et dernier ressort, soit à charge d'appel. Ils sont également compétents, nonobstant toutes dispositions contraires, même au cas où une loi spéciale antérieure aurait dévolu la connaissance d'une catégorie d'affaires à une autre juridiction. »

1367 Cf. supra.

1368 C'est sans parler de l'aspect politique du sujet, que certains ont évoqué. Ici on fait référence au bâtonnier Abdulrahman Ben-Amro (Secrétaire général du parti politique Attaliaa démocratique et socialiste) dans une intervention intitulée «Les éléments d'un procès équitable et le Code de procédure pénale [Trad. Ar.] » dans laquelle il précisé que « *la réalisation d'un procès équitable doit être envisagée dans son ensemble, le procès ne peut être équitable qu'à travers la réunion de plusieurs éléments et exigences. Le procès équitable ne concerne pas uniquement le contentieux pénal, puisque la justice est un tout indivisible. Le procès équitable intéresse autant le contentieux administratif que civile*. »

1369 L'article 110 de la Constitution : « Les magistrats du siège ne sont astreints qu'à la seule application du droit. Les décisions de justice sont rendues sur le seul fondement de l'application impartiale de la loi. Les magistrats du parquet sont tenus à l'application du droit et doivent se conformer aux instructions écrites émanant de l'autorité hiérarchique. »

système d'aide judiciaire en place est complexe, il n'aide pas les plus démunis à en bénéficier[1370].

Cependant, le problème juridique et structurel le plus important lié au droit d'accès à la justice marocaine est la complexité des procédures judiciaires. L'absence de structure institutionnelle pour recevoir et diriger les tribunaux marocains y contribue aussi. Ces problèmes conduisent à un manque de confiance dans les tribunaux qui, malheureusement, tombe bien souvent dans les mains de courtiers mal intentionnés, à l'origine de plusieurs fraudes.

Ce qui rapprocherait les prétoires des justiciables, c'est une réforme globale visant à harmoniser le droit et la procédure afin d'assurer l'efficacité des jugements. Toutes ces étapes doivent être discutées afin d'assurer la justice.

[1370] A-EL. EL-CHANTOUF, « Le droit d'accès à la justice et aux normes d'un procès équitable », éd. La maison de la plume, [Trad. Ar.], 2013, p. 21.

B- Dans l'attente d'un rapprochement territorial

494. Le (A) a abordé l'intérêt de la proximité ''fonctionnelle'' des juridictions, dans la dimension des répartitions des compétences entre les différents tribunaux, notamment au niveau des juridictions de droit commun qui ont acquis la qualité de compétence générale, en plus du maintien des tribunaux spécialisés.

Le projet de loi relatif à l'organisation judiciaire rompt avec le principe de la spécialisation des juges.

À ce stade, nous allons aborder la question sous un autre angle, celui du rapprochement quantitatif en corrélation avec la qualité de la justice[1371].

(a- Les juridictions administratives, les peu aimées)

(b- Le choix entre l'efficacité et la proximité : la possibilité d'un 3e choix)

a- Les juridictions administratives, les peu aimées

495. Actuellement, la disparité quantitative des juridictions de droit commun et des juridictions spécialisées est importante. Les justiciables bénéficient d'une proximité convenable des juridictions de droit commun, cela est justifié par le fait que les tribunaux de première instance ont compétence générale[1372].

On en compte 70 en plus des 177 magistrats détachés dans les différentes circonscriptions urbaines et rurales[1373]. Il existe 21 Cours d'appel.

En parallèle, les tribunaux spécialisés sont beaucoup moins nombreux. Les tribunaux administratifs sont au nombre de sept en plus des deux Cours d'appel administratives[1374].

Les tribunaux de commerce, bien que plus nombreux, demeurent moins bien répartis sur le territoire.

[1371] Le projet de loi propose la réintégration des juridictions spécialisées (commercial et administratives) dans les tribunaux de première instance, tout en concevant les tribunaux spécialisés dans certains des principaux pôles économiques et administratifs tels que les villes de Casablanca et Rabat.

[1372] L'article 18 du CPCM : «Sous réserve de la compétence spéciale attribuée aux juges communaux et aux juges d'arrondissement, les tribunaux de première instance connaissent de toutes les affaires civiles, de statut personnel et successoral, commerciales, administratives et sociales, soit en premier et dernier ressort, soit à charge d'appel. Ils sont également compétents, nonobstant toutes dispositions contraires, même au cas où une loi spéciale antérieure aurait dévolu la connaissance d'une catégorie d'affaires à une autre juridiction. »

[1373] Les magistrats résidents sont régis par le dahir relatif à l'organisation judiciaire, ils sont des juges rattachés aux tribunaux de première instance. Ils sont situés dans certaines régions et villes éloignées.

[1374] Cf supra, les villes.

Les tribunaux de commerce de première instance siègent à Casablanca, Rabat, Tanger, Oujda, Marrakech, Fès, Meknès et Agadir. Trois Cours d'appel de commerce se situent à Casablanca, Fès et Marrakech, les trois grands pôles commerciaux[1375].

496. Le constat est simple, le principe du rapprochement des prétoires spécialisés est loin d'être garanti au Maroc. Cela mène à conclure que le principe de l'accès à la justice est faiblement garanti.

Ce projet de réforme ne semble pas être dans l'intérêt du justiciable, bien au contraire, surtout en contentieux administratif. Le justiciable-administré est le maillon faible du contentieux administratif. Le législateur, afin de créer un équilibre, doit au contraire accorder plus de garanties au procès équitable en gardant à l'esprit cette disparité entre l'administré et l'Administration. Le justiciable-administré a besoin d'une protection particulière.

497. La démarche du législateur est incompréhensible. Le mieux aurait été de suivre l'exemple de la loi de protection du consommateur[1376]. Le législateur a cherché à travers cette loi à préconiser une série de mesures visant à protéger le consommateur ordinaire, en particulier contre les conditions arbitraires ou contractuelles de certaines sociétés. Ainsi, en vertu de l'article 202 de la loi relative à la protection du consommateur, la juridiction compétente serait celle du domicile de la partie faible, c'est-à-dire le domicile du consommateur[1377]. Un texte analogue est aussi nécessaire pour le contentieux administratif.

Puisque le projet de loi relatif à l'organisation judiciaire en est encore au stade du projet, le législateur doit suivre la même démarche entreprise pour la loi relative à la protection du consommateur. Protéger l'administré, c'est le début de la protection de la légalité.

b- Le choix entre l'efficacité et la proximité : la possibilité d'un 3e choix

498. Le rapprochement géographique ne répond pas à l'autonomie et à l'amélioration du contentieux administratif, bien au contraire.

Le rapprochement que nous convoitons implique l'existence de plusieurs institutions judiciaires et des juridictions dotées de cadres administratifs et judiciaires. De plus, il

[1375] Cf. Les statistiques du ministère de la Justice (22 juillet 2016).
http://www.justice.gov.ma/lg-1/statistiques/graphes.aspx

[1376] La loi n°31-08 édictant des mesures de protection du consommateur publiée au bulletin officiel n°5932 du 7 avril 2011.

[1377] L'article de la même loi : « En cas de litige entre le fournisseur et le consommateur, et nonobstant toute condition contraire, la juridiction compétente est le tribunal dont relève le domicile du consommateur ou son lieu de résidence ou la juridiction du lieu où s'est produit le fait ayant causé le préjudice au choix du consommateur. »

faudrait des édifices et des locaux suffisants ainsi que des commissions d'inspection, de surveillance et de maintenance.

En réalité, d'un point de vue pratique, la mise au point de ces démarches parait complexe. L'État ne dispose pas de ressources financières et matérielles suffisantes.

Au-delà de la contrainte financière s'ajoute une autre contrainte qui nous parait beaucoup plus menaçante que la première : celle de l'absence d'un choix éclairé d'un modèle d'organisation judiciaire.

L'important est de savoir si le rapprochement territorial signifie le rapprochement du service public de la justice fondé sur l'efficacité, ou si le rapprochement n'aurait pour seul intérêt que de réduire la distance ?

La solution serait un troisième choix, celui de la combinaison des deux précités. L'État doit créer des tribunaux administratifs spécialisés en se basant sur le critère du regroupement et le nombre de la population en plus du critère de la variété des affaires dans une région donnée.

Il est à rappeler qu'en vertu de l'article 1er de la loi relative à l'organisation judiciaire[1378], l'organisation des tribunaux, de leurs sièges et de leurs personnels, relève de la compétence du gouvernement. Il est à noter que pour ce qui est des juges détachés, leur mise en place est de la compétence du ministre de la Justice[1379]. Cette facilité de création de juridictions est à double tranchant puisque des juridictions ont été créées uniquement à des fins politiques et électorales[1380]. C'est la raison pour laquelle le débat sur la spécialisation des juges et du rapprochement des prétoires doit évoluer en débat national sérieux. Bien que nous soyons favorables à une dualité de juridictions, il n'en demeure pas moins que ce genre de sujets très sensibles mériterait une meilleure approche.

499. Avant toute démarche, une étude approfondie se doit d'être entreprise. Elle est censée impliquer le Conseil supérieur de la magistrature. L'étude doit avant tout recenser les statistiques des affaires, leurs types et leurs localisations.

Pour garder une justice spécialisée de qualité, et particulièrement celle du contentieux administratif, sujet de notre recherche, des procédures électroniques sont à envisager.

[1378] L'article 1 de la loi relative à l'organisation judiciaire : « […] Le siège, le ressort et les effectifs de ces juridictions sont fixés par décret. »

[1379] L'article 2 de la loi relative à l'organisation judiciaire « Un ou plusieurs magistrats détachés de ces tribunaux peuvent également être appelés à exercer, à titre permanent dans des localités situées à l'intérieur du ressort, déterminées par arrêté du ministre de la Justice.»

[1380] A-EL. EL-CHANTOUF, « Le rapprochement géographique de la justice aux justiciables au Maroc », [S.E], 2017, p. 112.

Il va de soi de rappeler que la procédure administrative est inquisitoire, ce qui laisse suggérer la possibilité d'une ''e-justice administrative''. Transférer les mémoires par voie électronique comme début du rapprochement des prétoires administratifs aux justiciables semble une bonne initiative. Bien sûr, cette démarche doit être accompagnée d'une augmentation des effectifs dans les juridictions actuelles. Naturellement, elle n'est pas une solution définitive, mais elle peut aider au maintien d'une justice de qualité, fondée sur l'autonomie du contentieux administratif.

Conclusion chapitre

501. Le droit est l'application humaine de la justice. Qui dit ''application humaine'' dit alors une application imparfaite[1381]. Cela voudrait dire que le droit peut présenter des manquements. Ce constat est désolant, autant pour le juriste que pour la société. Le droit ne doit pas apporter des solutions partielles ou limitées, bien au contraire.

Toutefois, malgré son imperfection, le droit doit être efficace. Un droit efficace est un droit fondé sur « *les principes naturels de justice, capable de saisir l'infinité des situations qui se présentent dans une société, de leur fournir rapidement une solution et, dans un délai raisonnable, de trancher les litiges qui se présentent. C'est un droit apte à traiter le quotidien, là où se multiplient les atteintes, grandes et petites, aux libertés*[1382].»

502. Cette imperfection doit trouver une réponse bien qu'elle ne soit que relative. Le contentieux administratif au Maroc doit être autonome.

Il doit être autonome par rapport au contentieux civil, mais pas seulement puisqu'il doit incarner ses propres principes démocratiques, tels qu'ils sont ancrés dans les traditions du pays, c'est-à-dire présenter une autonomie par rapport à l'expérience française. Certes, cette dernière restera un vecteur essentiel dans l'étude du droit en général au Maroc. Toutefois, vouloir absolument calquer le droit français aux réalités marocaines[1383] mènera certainement à l'échec[1384].

L'autonomie institutionnelle du contentieux administratif au Maroc ne repose pas uniquement sur la création d'une haute juridiction administrative. Une réelle autonomie institutionnelle passe nécessairement par la réforme des juridictions inférieures. L'ordre administratif doit avoir un bon fonctionnement afin de permettre à la haute juridiction de briller dans toutes ses fonctions contentieuses.

503. Le juge administratif, quel que soit son rang hiérarchique, doit sortir de sa réserve traditionnelle, principalement celle qu'il observe à l'égard de l'Administration.

Le juge administratif doit se libérer de son autolimitation. Tous ces éléments mèneront à une autonomie du contentieux administratif et ainsi à l'amélioration du contentieux administratif et du contentieux en général.

[1381] Y. MADIOT, « Qualité du droit et protection des droits fondamentaux », op cit., p. 58.
[1382] Y. MADIOT, « Qualité du droit et protection des droits fondamentaux », op cit., p. 76.
[1383] Pro. C. MIALOT, « L'utilisation du droit comparé par le Conseil d'État, un changement dans fabrique du droit », éd. AJDA, 2010, pp. 1462-1467.
[1384] B. GARIDOU, « La notion de transition démocratique et le droit administratif », op cit., p. 55.

Chap. II. Une ère napoléonienne pour le contentieux administratif : la concrétisation de l'autonomie normative

504. « *Le droit est trop humain pour prétendre à l'absolu de la ligne droite*[1385].» Toutefois, il est resté « *généralement admis que le droit doit garantir la sécurité des relations entre les personnes*[1386].»

La prééminence du droit comporte une dimension première, celle de la qualité du droit.

Cette dernière présente un vecteur essentiel de sa prévisibilité. Elle repose sur son efficacité.

Le droit doit répondre rapidement et efficacement aux anomalies et aux atteintes des droits des citoyens.

L'efficacité du droit ne tient pas uniquement à la question juridique. Elle repose aussi sur la question économique, sociale, culturelle. « *Un droit prévisible et privé des techniques qui garantissent son efficacité ne peut être que bancal*[1387]. »

La réforme du contentieux administratif de nature à garantir son efficacité passe sans aucun doute par son autonomie et par une réforme générale du droit et du contentieux administratif.

(Sect I. La réforme relative au contentieux administratif : pour une autonomie du contentieux)

(Sect II. La réforme relative au droit administratif : pour une matérialisation de l'autonomie)

[1385] Pro. J. CARBONNIER, « Flexible droit – Pour une sociologie du droit sans rigueur », éd. LGDJ, 9e éd. 1998, p. 134.
[1386] Y. MADIOT, « Qualité du droit et protection des droits fondamentaux », op cit., p. 63.
[1387] Y. MADIOT, « Qualité du droit et protection des droits fondamentaux », op cit., p. 64.

Sect I. La réforme relative au contentieux administratif : pour une autonomie du contentieux

505. Le droit administratif marocain, comme partout dans le monde, est la conséquence d'un long cheminement historique, culturel, régional, économique, social, etc.

Le contentieux administratif présente des manquements et, de ce fait, il mériterait des réformes législatives.

Le droit administratif doit sortir de la tutelle du droit civil. Il doit acquérir son autonomie.

La route vers l'autonomie est semée d'embûches. Elle est longue, difficile, compliquée, et surtout technique. Elle suppose le concours de juristes de tous bords ainsi que de la société civile.

À ce sujet, nous pensons que toute idée, toute proposition vaudrait la peine d'être prise en compte et étudiée. La réforme relative à l'autonomie du droit administratif doit être alimentée à travers un débat national sérieux.

Le but de cette démarche, c'est la modernisation du droit, la promotion des droits de l'homme, et par conséquent, la construction d'un État démocratique.

Malgré le tâtonnement inadapté que connait le Maroc quant à l'autonomie du contentieux administratif, ce dernier continuera sur la voie de la dualité de juridiction. Cela est justifié par la volonté du chef de l'État, outre la volonté de la nation en faveur du vote référendaire de la Constitution de 2011 qui tend vers l'autonomie du contentieux administratif.

Les réformes relatives à l'autonomie du droit administratif doivent avant tout être efficaces et s'accorder au courant moderne du droit.

(§ 1- La nécessité d'une réforme législative)

(§2- La nécessité de répandre la réforme)

§ 1- La nécessité d'une réforme législative

507. La Constitution de 2011 semble être favorable à la dualité de juridiction et de ce fait, à l'autonomie du contentieux administratif[1388].

L'autonomie de juridiction n'est pas qu'architecturale ou institutionnelle. Elle est aussi normative.

La réforme législative doit être de qualité. Elle doit porter sur la simplicité, la capacité d'adaptation et surtout sur l'efficacité.

Le but de cette adaptation est de faciliter la tâche aux justiciables et d'harmoniser le travail du juge, notamment à l'instruction des affaires. La procédure doit être claire.

L'idée est d'avoir le moins d'obstacles procéduraux, il faut sortir le juge de la prison de la procédure opaque. Cette réforme concerne à la fois le Code de procédure civile, mais aussi d'autres textes spécialisés.

(A- Un juge administratif : une procédure administrative)

(B- Une procédure administrative : l'exécution de la décision)

[1388] Lors du mémorandum, concernant le projet de loi 80.00 relatif à la création des Cours administratives d'appel, présenté au parlement par gouvernement ; ce dernier a précisé que le projet de loi découlerait sur la création d'un Conseil d'État, comme l'a recommandé Sa Majesté le Roi Mohammed VI.

A- Un juge administratif : une procédure administrative

509. « *Le juge administratif est l'un des acteurs les plus actifs de l'édification de l'État de droit*[1389].» La justice ne doit pas être réservée à l'élite. Elle doit être accessible, proche et efficace pour tous.

Pour ce faire, les procédures doivent être simplifiées et améliorées à tous les niveaux de la procédure.

(a- La notification, l'oubliée du législateur)

(b- La célérité, moteur de la réforme)

a- La notification, l'oubliée du législateur

510. La notification des Administrations et des établissements publics ne semble pas intéresser le législateur. Aucune disposition ne la prévoit dans le Code de procédure civile ni dans un autre texte.

Les dispositions relatives à la notification prévue par le Code de procédure civile[1390] sont en contradiction avec la philosophie des lois relatives à la création des tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel[1391].

Même en voulant appliquer les dispositions des lois précitées, notamment celles relatives aux renvois au Code de procédure civile, cela est complexe vu que l'article 516 énumère les personnes susceptibles d'être notifiées. Les Administrations n'en font pas partie[1392].

La situation est à la fois embarrassante et délicate. Même en étudiant la jurisprudence, on est dans l'incapacité de trouver une jurisprudence constante[1393].

Dans une affaire portée devant le tribunal administratif de Rabat, le juge a considéré que le secrétariat d'une Administration n'a pas la qualité juridique d'être notifié. Le tribunal a

---

[1389] F. JULIEN-LAFERRIERE, « Brève histoire critique de la juridiction administrative française », *in*- Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deviller, Confluences, éd. Montchrestien, 2007, p. 444.

[1390] L'article 38 du CPCM : « La convocation est remise valablement, soit à personne, soit à domicile entre les mains de parents, serviteurs ou de toute autre personne habitant avec le destinataire.
La résidence, à défaut de domicile au Maroc, vaut domicile.
La convocation doit être remise sous pli fermé ne portant que les noms, prénoms usuels et demeure de la partie, la date de notification, suivie de la signature de l'agent et le sceau du tribunal. »

[1391] Cf. supra, l'article 7 de la loi 41-90 et l'article 15 de la loi 80-03.

[1392] L'article 516 du CPCM : « Les convocations, notifications, communications, sommations, avis et avertissements concernant soit des incapables, soit des sociétés, des associations et toutes autres personnes morales, sont adressés à leurs représentants légaux pris en cette qualité. »

[1393] M. ELTARRAB, « Quel future pour le contentieux administratif au Maroc?», *in*- Les journées d'étude organisées par le réseau des juristes marocains en collaboration avec l'école nationale de l'administration et de la Revue marocaine locale de développement du 17 et18 avril 2008, éd. REMALD, 1e éd., [Trad. Ar.], 2008, p. 18.

motivé sa décision en avançant que le rôle du secrétariat était la réception, le transfert des informations, la tenue des calendriers, ainsi que les données des rentrées et des sorties des différents services et qu'il n'avait pas la qualité d'être notifié. Cela a entrainé la nullité du recours[1394].

Le tribunal administratif de Rabat, en appliquant littéralement l'article 516, concourt à la maintenance du problème de notification des Administrations.

La Cour d'appel administrative de Rabat a eu une position différente de celle du tribunal administratif de la même ville.

La Cour a considéré que la notification du secrétariat de l'Administration était valide et légale. Elle pose tout de même des conditions[1395]. Le reçu de la notification doit être cacheté par l'Administration en question sauf organisation interne contraire[1396].

511. Devant ce flou prétorien, l'intervention du législateur est essentielle afin d'apporter des précisions claires.

L'article 38 du Code de procédure civile est impossible à appliquer puisqu'il prévoit la notification des personnes physiques ou morales de droit privé.

Le Code régit la procédure civile. Il est donc naturel qu'il ne soit pas adapté au contentieux administratif. L'autonomie normative du contentieux administratif est donc incontournable.

La création d'un texte relatif à la procédure administrative est cruciale au stade actuel de l'évolution du contentieux administratif. Ce dernier mérite plus de cohérence.

La notification en contentieux administratif doit se faire au niveau des réceptions et des secrétariats des Administrations. Cela facilitera non seulement la notification, mais aussi le travail des auxiliaires de justice, notamment des huissiers et des greffiers.

b- <u>La célérité, moteur de la réforme</u>

512. Le droit et le contentieux administratif présentent des spécificités et souvent des technicités précises. Au Maroc[1397], seuls des textes épars, souvent peu détaillés, prévoient des dispositions relatives au droit et au contentieux administratif.

[1394]TA., Rabat. 04 mar. 1999, n° 107, n° 632-98, non pub, [Trad. Ar.].
[1395]CAA., Rabat, 10 oct. 2007, n° 694, n° 6-07-41, non pub, [Trad. Ar.].
[1396] Malgré notre investissement, nous n'avons malheureusement pas trouvé de jurisprudence de la Cour de cassation à ce sujet. Une jurisprudence qui pourrait trancher la question.
[1397] Décret n° 2-12-349 du 8 joumada I 1434 relatif aux marchés publics. (B.O. n° 6140 du 4 avril 2013).

La réforme du contentieux administratif et le renforcement de son autonomie à la fois institutionnelle et normative, ne suffiront pas à eux seuls à améliorer ce contentieux. De ce fait, même son autonomie sera compromise.

Le juge applique le droit avant tout. De plus, les juges marocains et notamment les juges administratifs, sont des juges n'ayant pas pour tradition une large contribution jurisprudentielle.

Cela est compréhensible car les juges au Maroc sont principalement civilistes. Pour toutes ces raisons, l'autonomie du contentieux administratif doit marcher sur deux pieds : d'abord sur le pied institutionnel-prétorien puis sur le pied normatif.

Ainsi, au-delà d'un texte qui régisse la procédure administrative, le renouvellement du contentieux administratif doit être accompagné d'une réforme générale qui harmonise et modernise la discipline.

513. On reproche bien souvent au juge administratif sa relation avec la montre. Nous pensons qu'une réforme globale du droit administratif lui permettrait de prononcer ses décisions tout en respectant le principe de célérité.

De plus, une clarté du droit administratif profiterait aussi à l'Administration qui commettrait, en principe, moins d'illégalités en la présence de Codes modernes sur les étagères des différentes Administrations.

L'harmonisation du contentieux administratif serait donc la réduction de la complexité procédurale et l'augmentation de la rapidité des actions contentieuses.

Selon le président de la Cour administrative d'appel de Rabat, Mostapha El Tarrab, la priorité serait la réforme du droit électoral, des procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique et les procédures suspensives d'exécution[1398].

Autant dire qu'un grand chantier de réformes est à lancer.

[1398] M. ELTARRAB, « Quel futur pour le contentieux administratif au Maroc ?», op cit., p. 25.

B- Une procédure administrative : l'exécution de la décision

515. Le Code de procédure civile est un Code de droit privé, mais qui s'applique au contentieux administratif. De ce fait, il n'est pas étonnant que ce Code ne prévoie pas de dispositions spécifiques au contentieux administratif.

Ainsi, certaines règles procédurales s'appliquent très mal au contentieux administratif, notamment celles relatives à l'exécution des décisions judiciaires[1399].

Lors de la rédaction de la procédure civile au Maroc, le projet des tribunaux administratifs et de la dualité de juridiction n'était pas d'actualité.

Le législateur n'a pas prévu de dispositions spécifiques aux Administrations et aux institutions publiques.

Ce qui est d'autant plus inconcevable, c'est la procédure saisie-exécution[1400] ou encore l'astreinte[1401].

Cette situation vide le contentieux administratif de son sens. Les magistrats tentent de pallier ce vide juridique à travers la déduction, l'interprétation, etc. Le juge administratif s'est trouvé dans des situations presque irréalistes. L'amélioration du contentieux et la concrétisation des principes démocratiques dans un pays passent nécessairement par la création des Administrations et des institutions, ce qui a également pour conséquence l'augmentation du contentieux.

De plus, l'ambition de l'autonomie institutionnelle passe aussi par l'amélioration de la législation et ainsi de l'autonomie normative.

(a- La procédure d'exécution à l'image du contentieux administratif)

(b- Les méthodes d'amélioration adaptées au contentieux administratif)

[1399] Cf. Titre IX du Code de procédure civile.

[1400] Article 459 du CPCM : « La saisie-exécution ne peut être étendue au-delà de ce qui est nécessaire pour désintéresser le créancier et couvrir les frais de l'exécution forcée.
Il n'y est pas procédé si l'on ne peut attendre de la vente des objets saisis un produit supérieur au montant des frais de l'exécution forcée.»

[1401] Cf. supra.

a- La procédure d'exécution à l'image du contentieux administratif

516. Plusieurs règles procédurales relatives à l'exécution prévues par le Code de procédure civile sont en décalage avec la nature du contentieux administratif[1402], nous allons étudier successivement les points suivants :

(α- Une formule exécutoire ajoutée au contentieux administratif)
(β- L'astreinte : la menace des deniers publics)
(γ- La saisie-exécution : encadrement et prévision)

α- Une formule exécutoire ajoutée au contentieux administratif

517. L'article 433 du Code de procédure civile prévoit la procédure de la formule exécutoire[1403]. Cet article ne correspond pas à la nature du contentieux administratif, ce qui confirme l'intérêt de l'autonomie normative du contentieux administratif.

518. À ce propos, la réponse peut s'inspirer du droit comparé égyptien et algérien.

La loi (égyptienne) n°47 relative au Conseil d'État de 1972, dans son article 54, prévoit la formule exécutoire[1404].

Le droit égyptien propose deux formules exécutoires : l'une concerne les décisions en annulation, l'autre concerne le plein contentieux. La première relève de la compétence des ministres et des chefs de service. La seconde, quant à elle, relève de la compétence des autres Administrations, avec le concours des autorités de la force publique[1405].

[1402] M. ELTARRAB, « La problématique de l'exécution des décisions de justice administrative», éd. REMALD, n° 27, [Trad. Ar.], p. 111.

[1403] Article 433 du CPCM : « Toute décision de justice susceptible d'exécution est notifiée sur réquisition de la partie bénéficiaire de la décision ou de son mandataire selon les conditions prescrites par l'article 440 ci-après.
Cette notification est faite au moyen d'une expédition comportant l'intitulé prévu à l'article 50 et la formule exécutoire, signée par le greffier et revêtue du sceau du tribunal.
La formule exécutoire est ainsi rédigée :
En conséquence, Sa Majesté le Roi mande et ordonne à tous agents à ce requis de mettre ledit jugement (ou arrêt) à exécution ; aux procureurs généraux du Roi et procureur du Roi près les diverses juridictions d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter ma*in*-forte lorsqu'ils en seront requis.
Les parties en cause peuvent obtenir de simples expéditions certifiées conformes par le greffier. »

[1404] L'article 54 de la loi 47 : « La formule exécutoire pour les décisions en annulation est ainsi rédigée :
'' C'est aux ministres et aux chefs de services compétents d'exécuter ce jugement et prendre toutes autres mesures à cet effet''
La formule exécutoire pour le reste des décisions est ainsi rédigée :
'' C'est à l'administration d'exécuter les décisions judiciaires dès lors qu'un jugement est prononcé à son encontre. Il est du devoir des autorités compétentes de présenter main forte aux administrations en question '' »
Cette traduction n'est pas la traduction officielle. Elle relevé uniquement de notre proposition.

[1405] T. EL-JORFFE, « Le rôle de justice dans l'action administrative, le recours en annulation », éd. La maison de la renaissance, [Trad. Ar.], 1984, p. 360.

En droit comparé algérien, c'est la Constitution qui prévoit la formule exécutoire[1406], en plus de l'obligation expresse de l'Administration d'exécuter les décisions[1407] régies par le Code de procédure civile[1408].

En France, c'est le Code de justice administrative qui prévoit la formule exécutoire des décisions de justice administrative[1409].

En référence au droit comparé, la conclusion est la suivante : l'article 433 du Code de procédure civile marocain est inadapté au contentieux administratif. Il le vide de son sens.

En Algérie, même si un seul et même texte régit à la fois la procédure administrative et civile, ce dernier fait la dichotomie entre les spécificités de chacune. Il est clair que l'on ne peut pas parler d'autonomie normative dans le sens de ''distinction des textes'', mais tout de même, la scission entre les contentieux demeure certaine. En France comme en Égypte, l'autonomie est plus palpable.

Cet aspect de la procédure civile confirme l'intérêt de la promulgation d'un texte qui régisse la procédure administrative et qui garantisse la qualité de cette dernière à travers son autonomie.

β- L'astreinte : la menace des deniers publics

519. L'astreinte est régie par l'article 448 du Code de procédure civile[1410]. Cet article ne présente aucune adéquation avec le contentieux administratif.

L'application de la logique de droit privé en contentieux administratif est vouée à l'échec.

Cet article prévoit le versement d'une « *allocation de dommages-intérêts*[1411]» de

[1406] L'article 163 de la constitution algérienne : « Tous les organes qualifiés de l'État sont requis d'assurer en tout temps, en tout lieu et en toute circonstance, l'exécution des décisions de justice.
Toute entrave à l'exécution d'une décision de justice est punie par la loi. »

[1407] H. EL-SAÏD BASOUINI, « Le rôle de la justice administrative, étude comparée : Égypte, France, Algérie », [S.E], [S.D], [Trad. Ar.], p. 450.

[1408] L'article 601 du Code de procédure civile et administrative : « A l'exception des cas prévus par la loi, l'exécution ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une copie du titre exécutoire revêtue de la formule exécutoire suivante :
République algérienne démocratique et populaire Au nom du peuple algérien est terminée par la formule suivante :
A- en matière civile : […]
B - en matière administrative :
La République algérienne démocratique et populaire mande et ordonne au ministre, au wali, au président de l'assemblée populaire communale, et à tout autre responsable administratif, chacun en ce qui le concerne, mande et ordonne tous huissiers sur ce requis, en ce qui concerne les procédures suivies contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution du présent jugement, arrêt... »

[1409] L'article 751-1 : «Les expéditions de la décision délivrées aux parties portent la formule exécutoire suivante : " La République mande et ordonne au (indiquer soit le ou les ministres, soit le ou les préfets soit le ou les autres représentants de l'État désignés par la décision) en ce qui le (les) concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision. " »

[1410] Cf. supra.

[1411] Cf. L'article 448 du CPCM.

l'Administration au demandeur. Cette règle juridique pose un problème d'ordre public. Rien ne doit menacer les deniers publics, pas même une décision du juge.

Force est de constater la nécessité de créer un texte qui régisse la procédure administrative[1412].

γ- La saisie-exécution : encadrement et prévision

520. Aucun texte ne prévoit la saisie-exécution des biens publics, qu'ils soient meubles ou immeubles.

En revanche, la loi de finances doit prévoir un budget dédié spécialement à l'exécution des décisions de la justice administrative, à toutes les Administrations du royaume. Cela permettrait d'éviter de compromettre les deniers[1413].

La saisie-exécution doit être régie par un texte autonome relatif au contentieux administratif et prévu par le budget dans la loi de finances. Cela s'accorderait mieux à la nature de ce contentieux. De plus, elle répondra à la problématique de l'application des dispositions du Code de procédure civile relatives à la saisie-arrêt.

Le législateur doit encore une fois intervenir. Autant dire que le Maroc doit se préparer à une réforme napoléonienne.

b- Les méthodes d'amélioration adaptées au contentieux administratif

521. L'exécution des décisions administratives n'est pas une chose simple. Cette procédure doit être efficace. Elle mérite d'être réformée et étendue.

(α- Le destinataire de l'exécution : réforme réglementaire)

(β- Le concours de la Cour des comptes)

α- Le destinataire de l'exécution : réforme réglementaire

522. L'Administration est une personne morale de droit public. C'est un ensemble de services, de directions de sections, organisés par des fonctionnaires et des responsables administratifs.

[1412] M. ELTARRAB, « Quel future pour le contentieux administratif au Maroc », op cit., p. 21.
[1413] Pro. La publication du Premier ministre n°1-2008 du 04 février 2008.

En haut de la hiérarchie des Administrations de l'État, on trouve les ministres. Les directeurs généraux sont à la tête des Administrations publiques, et ainsi de suite.

L'organisation, de prime à bord, peut paraître claire. En revanche, lorsqu'il s'agit de l'exécution des décisions de justice, cette limpidité est soudainement moins évidente.

L'application de la procédure devient un véritable engrenage administratif. L'huissier ne sait pas à l'avance à quel service s'adresser et se retrouve à parcourir les différents services de l'Administration. Il est souvent confronté à des réponses opaques ou à des réponses négatives. La difficulté est surtout celle de la rédaction d'un procès-verbal. L'huissier de justice se trouve bien souvent dans une impasse.

Ce vide juridique, lui aussi, confirme encore une fois la nécessité pressante de l'autonomie normative du contentieux administratif.

Les Administrations marocaines mériteraient d'avoir des porte-paroles officiels. Une réforme réglementaire pourrait être de nature à préciser l'interlocuteur. Le but est tout simplement de faciliter le dialogue.

β – Le concours de la Cour des comptes

523. Si toutes les Administrations disposaient d'un budget consacré au contentieux et à l'exécution des décisions de justice administrative, le schéma procédural serait non seulement plus clair, mais aussi plus logique. Dans de telles conditions, la Cour des comptes aura son mot à dire.

Les comptables publics pourront aussi exercer leur contrôle[1414], ce qui donnera encore plus de valeur aux décisions du juge administratif.

Les Administrations récalcitrantes pourraient dès lors être saisies par la Cour des comptes. La vérification de la gestion des budgets est un bon moyen pour garantir le bon déroulement de l'exécution des décisions de justice administrative.

Une partie de la doctrine pense que l'inexécution injustifiée mériterait une réponse pénale. Pour notre part, nous restons sceptique à l'égard de cette proposition[1415]. L'idée serait basée

[1414] L'article 25 de la loi n°62-99 formant code des juridictions financières : «La cour vérifie les comptes des services de l'État ainsi que ceux des établissements publics et des entreprises dont le capital est souscrit exclusivement par l'État ou des établissements publics ou conjointement par l 'État, des établissements publics et des collectivités locales, lorsque ces organismes sont dotés d'un comptable public.
Les comptables publics des services de l'État sont tenus de produire annuellement à la cour les comptes desdits services dans les formes prévues par la réglementation en vigueur. Les comptables publics des autres organismes publics sont tenus de produire annuellement à la cour une situation comptable des opérations de recettes, de dépenses et de trésorerie exécutées par leurs soins, dans les formes prévues par la réglementation en vigueur.»

[1415] M. ELTARRAB, « Quel future pour le contentieux administratif au Maroc », op cit., p. 24.

sur le fait que l'inexécution serait une situation qui trouble l'ordre public et que tout trouble à l'ordre public serait une atteinte à la société[1416].

La proposition est de donner un délai d'exécution qui débute dès l'assignation et tout retard de l'Administration récalcitrante entraînera des amendes.

Ce courant, notamment en Égypte, va jusqu'à la privation de liberté d'un agent en cas d'inexécution[1417].

Les propositions de droit comparé égyptien sont souvent intéressantes, mais réparer le tort par le tort nous parait inadéquat. En outre, la décision de justice administrative ne sera pas exécutée.

La vérification effectuée par les comptables publics et de la Cour des comptes nous parait plus adaptée à la situation.

[1416] Pro. La publication du Premier ministre n°1-2008 du 04 février 2008.
[1417] H. EL-SAÏD BASOUINI, « Le rôle de la justice administrative, étude comparée : Égypte, France, Algérie », op cit., p. 445.

§ 2- La nécessité de répandre la réforme

524. La procédure administrative, en France, a longtemps été organisée par des règles d'origine prétorienne. Depuis 1980, cette caractéristique s'est considérablement dissipée. « *Les exigences européennes du droit à un procès équitable, l'afflux du contentieux et la nécessité de doter le juge administratif de pouvoirs efficaces ont imposé des réformes que seul le droit écrit pouvait mettre en œuvr*e[1418].» Toutes ces règles ont été rassemblées dans le Code de justice administrative dans le pays où la plus grande nature du droit administratif est son caractère prétorien.

Un tel Code qui prévoit l'ensemble des règles procédurales est donc une nécessité pour le Maroc. Toutefois, même en envisageant un chantier législatif et réglementaire de la sorte, il serait incomplet s'il n'était pas accompagné de la réforme d'autres textes qui sont en désaccord avec la nature du contentieux administratif.

(A- L'autonomie du contentieux administratif fragilisé par un législateur désorienté

(B- Le contentieux administratif des collectivités fragilisé par un législateur peu intéressé)

[1418] C. BROYELLE, «Procédure en contentieux administratif», JCl. Administratif, Fasc. 1082, éd. Lexis-Néxis, 2016, n°1.

A- L'autonomie du contentieux administratif fragilisé par un législateur désorienté

526. L'autonomie du contentieux administratif ne passe pas uniquement par la réforme des textes propres au contentieux administratif. Elle doit se faire en tenant compte de l'ADN du contentieux administratif et des autres textes qui s'y appliquent.

L'autonomie du contentieux administratif ne doit pas être entendue dans une optique singulière. L'autonomie normative doit être conçue dans un ensemble législatif.

(a- Les lois en désaccord avec la loi 41-90)

(b- Le Code électoral en désaccord avec la loi 80-03)

a- Les lois en désaccord avec la loi 41-90

527. La logique du législateur marocain est réellement difficile à cerner. Deux lois présentaient les mêmes remarques. Nous faisons référence au dahir relatif à l'Ordre national des médecins[1419] et la loi relative au remembrement rural[1420].

528. Ces deux lois avaient pour similitude la disposition selon laquelle le recours des décisions de l'Ordre des médecins[1421] et des décisions de la commission de remembrement rural[1422] était porté devant la Cour de cassation.

Il se trouve que ces lois sont en contradiction avec l'article 8 de la loi relative à la création des tribunaux administratifs[1423].

529. Ce qui est encore plus surprenant, c'est que le dahir relatif à l'Ordre national a été modifié une première fois en 1996, c'est-à-dire après la création des tribunaux administratifs, sans la modification des dispositions de son article 41. La deuxième réforme[1424] fut la bonne[1425]. Elle date de 2013.

[1419] Dahir portant loi n° 1-84-44 du 17 joumada II 1404 (21 mars 1984) relatif à l'ordre national des médecins, tel qu'il a été modifié ou complété.

[1420] Dahir n° 1-62-105 du 27 moharrem 1382 (30 Juin 1962) relatif au remembrement rural, Bulletin Officiel n° : 2595 du 20/07/1962 - Page : 913.

[1421] L'article 41 du dahir de 1984 modifié en1996 relatif à l'ordre national des médecins : «Les décisions disciplinaires prises en dernier ressort par le Conseil national peuvent être déférées à la chambre administrative de la Cour suprême dans les conditions prévues par le Code de procédure civile. »

[1422] L'article 12 du dahir relatif au remembrement rural : « Les décisions de la commission ne peuvent être attaquées que devant la Cour suprême pour : violation de la loi violation des formes substantielles de procédure, incompétence et excès de pouvoir. »

[1423] Cf. supra.

[1424] Dahir n° 1-13-16 du 1er joumada I 1434 (13 mars 2013) portant promulgation de la loi n° 08-12 relative à l'Ordre national des médecins, Bulletin officiel n° 6144 du 7 joumada II 1434 (18-4-2013).

[1425] L'article 23 du Dahir relatif à l'ordre national des médecins de 2013 : « Les décisions prises conformément aux articles 21 et 22 ci-dessus peuvent faire l'objet de recours devant le tribunal administratif de Rabat.»

Cet entremêlement est très illogique, il ankylose le travail du juge, notamment du juge administratif de première instance[1426].

La Cour administrative de Rabat a considéré que la loi spéciale rompt la disposition générale. C'est donc le dahir du remembrement rural qui s'applique au détriment de la loi créant les tribunaux administratifs[1427], même si cette dernière a été promulguée bien après le dahir.

Cette situation est insoutenable, à croire que le législateur cherche à ligoter le juge.

La réforme de la procédure administrative doit absolument être accompagnée par les autres textes qui gravitent autour du contentieux administratif.

b- <u>Le Code électoral en désaccord avec la loi 80-03</u>

530. L'article 73 du Code électoral dans son dernier alinéa[1428] prévoit l'appel des décisions du juge de première instance devant la Cour de cassation[1429].

Cette disposition est en désaccord avec la loi relative à la création des Cours administratives d'appel, notamment dans son article 16[1430].

Le Code électoral prive alors le justiciable de toute possibilité de recours en cassation[1431].

Encore une fois, le législateur fait preuve d'une logique incompréhensible.

Cette discordance législative réduit le champ de compétence des Cours d'appel administratives et encombre la Cour de cassation[1432].

Cette situation crée un flottement chez les justiciables, qui se demandent même si les Cours administratives d'appel et la Cour de cassation ne sont pas toutes deux compétentes[1433].

Il faut rappeler que le Code électoral a été révisé après la création des Cours d'appel administratives.

Nous sommes face à un législateur indécis, ou osons le dire, un législateur désorienté.

[1426] TA., Rabat, 18 mar. 1998, n° 294/98, non pub, [Trad. Ar.].
[1427] CAA., Rabat, 31 jan. 2007, n° 05-06-18, non pub, [Trad. Ar.].
[1428] Dahir n° 1-97-83 du 23 kaada 1417 (2 avril 1997) portant promulgation de la loi n° 9-97 formant Code électoral, Bulletin Officiel n° : 4470 du 03/04/1997, p. 306
[1429] L'article 73 dans son dernier alinéa du Code électoral : « En cas d'appel formé contre la décision du tribunal administratif, la Cour suprême doit statuer dans un délai qui ne pourra excéder quatre mois. »
[1430] Cf. Supra.
[1431] Cf. Le rapport de la commission de la justice et de la législation des droits de l'Homme de la chambre des Conseillers.
[1432] Cf. Supra L'encombrement en matière électorale de la Cour de cassation.
[1433] M. ELTARRAB, « Quel future pour le contentieux administratif au Maroc », op cit., p. 28.

La création des Cours administratives d'appel a pour but la concrétisation de la justice administrative dans sa dualité. Les textes révisés après la création de l'ordre administratif méritent plus de vigilance.

Le législateur doit améliorer ses textes. Il doit les accorder, autrement toute autonomie et modernisation seront vouées à l'échec.

B- Le contentieux administratif des collectivités fragilisé par un législateur peu intéressé

532. La réforme du contentieux administratif doit être étudiée dans son ensemble. Le législateur ne doit pas, sous peine d'irrationalité, réformer une partie de ce droit en mettant de côté une autre. Le droit administratif des collectivités mérite lui aussi une réforme qui sans doute œuvrera à l'autonomie et au développement de la discipline.

(a- La charte communale : l'accès au juge compromis)
(b- Les biens de la *jamâa*, l'accès au juge impossible)

a- La charte communale : un accès au juge compromis

533. La loi relative à la charte communale[1434] dispose de règles qui portent atteinte aux principes des droits de l'homme, notamment dans son article 48[1435].

Cette disposition est clairement contre l'orientation de l'État qui cherche à promouvoir les idées démocratiques tendant à la promotion des droits de l'homme et de leur respect.

Cet article touche au fondement du principe de légalité et de la prééminence du droit.

Il constitue un barrage à la légalité, il empêche les citoyens d'exercer leur droit le plus fondamental, celui d'actionner un tribunal.

Le contentieux administratif au Maroc est considéré comme un contentieux élitiste[1436], dédié aux fonctionnaires, aux intellectuels et aux étrangers.

Alors ajouter encore une barrière entre les citoyens et le juge ne veut dire qu'une chose, mettre délibérément en œuvre tous les moyens afin d'éviter le recours pour excès de pouvoir à l'encontre des communes.

Pour cet article, il est illogique de supposer l'oubli du législateur. Cette loi date de 2002, les tribunaux et Cours administratives étaient déjà créés. Les Marocains, à l'époque, étaient déjà familiarisés avec le contentieux administratif qui se voulait dualiste.

[1434] Dahir n° 1-02-297 du 25 rejeb 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 78-00, portant charte communale, Bulletin Officiel n° : 5058 du 21/11/2002 - Page : 1351.

[1435] L'article 48 de loi relative à la charte communale : « […] Aucune action judiciaire en réparation ou pour excès de pouvoir, autre que les actions possessoires et les recours en référé intentés contre la commune ou les actes de son exécutif ne peut, à peine d'irrecevabilité par les juridictions compétentes, être intentée contre une commune qu'autant que le demandeur a préalablement informé la commune et adressé au wali ou au gouverneur de la préfecture ou de la province du ressort de la commune, un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa réclamation. Il lui est immédiatement délivré un récépissé par cette autorité. [...]»

[1436] Cf. Supra.

Cet article laisse un goût d'amertume. Le législateur choisit de donner à l'Administration le pouvoir d'entraver l'action du juge. La situation est inconcevable.

Comment cette loi a-t-elle pu être votée puis contrôlée par le Conseil constitutionnel ?

L'accès au juge doit alors, en plus de toutes les difficultés procédurales inadaptées au contentieux administratif, être accompagné de l'obtention d'un récépissé de l'Administration.

Cet article est une aberration juridique. Il est en opposition avec toute logique. Il ne respecte pas les engagements internationaux du Maroc. Il ne respecte pas la volonté de l'État de l'amélioration du contentieux, il ne respecte pas non plus la volonté citoyenne.

Cet article mérite d'être supprimé rapidement.

Le contentieux administratif doit être reformé dans une vision d'autonomie, autrement, des textes de la sorte continueront de voir le jour.

b- Les biens de la *jamâa*, l'accès au juge impossible

534. Le dahir relatif à l'organisation de la tutelle administrative des collectivités ethniques et du règlement de la gestion et l'aliénation des terres collectives[1437] comporte de nombreuses incohérences, notamment dans son article 12.

En vertu de cet article, le recours en annulation des décisions des collectivités de tutelles relatives aux terres collectives est impossible. De plus, la motivation des décisions n'est pas obligatoire.

Le principe voudrait que toute décision administrative soit susceptible de recours devant un tribunal administratif. Cela est confirmé aussi bien dans la jurisprudence française[1438] que la jurisprudence marocaine[1439].

La Cour de cassation, dans sa chambre administrative, a considéré que, malgré les dispositions du dahir organisant la profession des médecins, des dentistes et des prothésistes[1440] disposant de l'impossibilité de recours, le recours en annulation restait possible.

[1437] La loi portant le dahir du 26 rejeb 1337 (27 avril 1919) organisant la tutelle administrative des collectivités ethniques et réglementant la gestion et l'aliénation des terres collectives.
[1438] CE., 17 fév. 1950, Dame Lamotte, Rec. P 110 : R.D.P 1951, p 478. Concl. Délvolvée, note Waline : G.A., 6ed , n° 78.
[1439] Cass. ch. admi., 18 fév. 1963, Wiliam Wall.
[1440] Publié dans le BO 1960, pp. 674-682.

Le dahir relatif à l'organisation de la tutelle administrative des terres collectives est un texte qui a été promulgué en 1919, c'est-à-dire avant même la création de la Cour de cassation. À l'époque, le recours en annulation ne faisait pas partie des priorités du législateur.

Aujourd'hui, on est face à une régression de la jurisprudence. En effet, on constate un bond en arrière de la part du tribunal administratif d'Agadir qui applique le dahir précité, et ce en bannissant la jurisprudence William Wall et en refusant de statuer sur l'affaire[1441].

La Cour de cassation quant à elle, dans un recours portant sur une décision du conseil de tutelle administrative, a accepté l'action dans la forme pour le rejeter au fond[1442].

Aujourd'hui, le législateur doit répondre à ces manquements, car ces dispositions sont en désaccord avec la Constitution de 2011 qui se veut moderne et novatrice.

L'intérêt d'avoir un texte pour protéger le droit le plus fondamental dans la justice administrative, celui de la possibilité du recours en annulation de toutes les décisions de l'Administration, est, dans ce cas, dénué de sens.

En 2008, une jurisprudence de la Cour administrative d'appel[1443] a accepté le recours contre une décision prise par les collectivités de tutelles. La Cour a appliqué l'article 3[1444] de la loi de 2002 relative à la motivation des décisions administratives[1445].

Cette même logique a été suivie par la Cour administrative de Rabat qui a annulé la décision contestée[1446].

Ce flottement législatif et jurisprudentiel trouve réponse dans le projet de loi[1447], notamment dans son article 15, qui dispose : « *Les décisions du Conseil de la tutelle administrative des collectivités des terres collectives doivent être motivées et sont susceptibles de recours devant les tribunaux administratifs*[1448]. »

Même si le projet de la loi organisant la tutelle administrative des collectivités ethniques et réglementant la gestion et l'aliénation des terres collectives, apporte certes une réponse à ce séisme jurisprudentiel et normatif, il n'en demeure pas moins qu'une réforme législative générale doit être entreprise au Maroc.

[1441] TA., Agadir, 19 jui. 1997, n° 1096, pub. REMALD, n° 27, p. 230.
[1442] Cass., 08 avr. 1966, n° 548, pub REMALD, n° 27, p. 232.
[1443] CAA., Rabat, 26 mar. 2008, non pub, [Trad. Ar.].
[1444] L'article 3 de la loi ci-dessous : « Ne sont pas soumises aux dispositions de l'article premier ci-dessus, les décisions administratives relatives à la sûreté intérieure et extérieure de l'État. »
[1445] Dahir n° 1-02-202 du 12 joumada I 1423 (23 juillet 2002) portant promulgation de La loi n° 03 01 relative à l'obligation de la motivation des décisions administratives émanant des administrations publiques, des collectivités locales et des établissements publics.
[1446] CAA., Rabat., 13 mar. 2008, Mohammed EL-ZWINE c/ Ministre de l'intérieur, n° 330, requête n° 5/07/129, non pub., [Trad. Ar.].
[1447] Projet de la loi portant le dahir du 26 rejeb 1337 (27 Avril 1919) organisant la tutelle administrative des collectivités ethniques et réglementant la gestion et l'aliénation des terres collectives.
[1448] Cette traduction n'est pas la traduction officielle. Il s'agit uniquement de notre proposition.

Sect II. La réforme relative au droit administratif : pour une matérialisation de l'autonomie

535. Le système juridique et juridictionnel au Maroc a connu un réel changement, ne serait-ce que théorique, avec la Constitution de 2011.

Cette dernière aurait pour incarnation les droits fondamentaux et les principes généraux. Ils s'inscrivent dans la logique d'une société moderne et démocratique[1449].

Malgré l'importance accordée par la Constitution à ces droits et principes, ces derniers mériteraient une codification à la fois législative et réglementaire.

Bien que les dispositions de la Constitution demeurent de rang hiérarchique supérieur, leur caractère abstrait les rend difficiles à appliquer[1450].

En effet, ces principes portent sur l'équité et la justice. Il s'agit du respect du droit des citoyens. En l'absence de leur codification, le juge aurait du mal à les appliquer. Leur mise en texte reste plus protectrice et plus valorisante[1451].

Il est vrai que les droits fondamentaux et les principes généraux ont acquis leur valeur et on fait preuve de leur importance à travers la jurisprudence[1452]. Cette caractéristique est importante dans la discipline administrative, car elle est la source même de la codification du Code de justice administrative en France. Pour le législateur marocain, cela pourrait servir de fondement[1453].

Le non-respect des principes généraux engage la responsabilité et une sanction judiciaire. En revanche, nous pensons que, compte tenu des fluctuations et des manquements liés au contentieux et au droit administratif au Maroc, une codification permettrait plus de clarté dans le champ juridique et juridictionnel[1454].

La codification de ces principes offre une meilleure justice.

(§1- Une jurisprudence garante de la légalité : des exemples à codifier)

(§2- L'importance d'une vision prospective du contentieux administratif)

[1449] M. LETOURNENUR, « Les principes généraux du Droit dans la Jurisprudence du Conseil d'État », éd. EDCE, 1951, p. 19.

[1450] G. BRAIBANT, « L'arrêt syndicat général des ingénieurs-conseils et la théorie des principes généraux du Droit », éd. EDCE, 1962, p. 69.

[1451] M. LETOURNENUR, « Les principes généraux du Droit dans la Jurisprudence du Conseil d'État », op cit., p. 19.

[1452] M-I. EL-HALABI EL-KHATANI, « Le développement jurisprudentiel au principe des droits de la défense », éd. REMALD, Coll. Sujet d'actualité, n°14, 1998, [Trad. Ar.], p. 12.

[1453] R. CHAPUS, « La valeur juridique des principes généraux », éd. Dalloz, 1966, p. 100.

[1454] G. BRAIBANT, « L'arrêt syndicat général des ingénieurs-conseils et la théorie des principes généraux du Droit », op cit., p. 68.

§1- Une jurisprudence garante de la légalité : des exemples à codifier

536. La responsabilité en droit administratif, avant d'être à l'origine d'une faute, est à l'origine d'un grief[1455]. L'Administration décide de l'étendue de son pouvoir discrétionnaire. Cette limite est contrebalancée par le cadre normatif établi par le législateur.

Les citoyens et les justiciables doivent disposer de garanties pour faire valoir leurs droits et leurs libertés. Ces garanties ne peuvent se matérialiser que grâce à leur codification. Cette démarche aidera à réduire voire à faire disparaitre l'arbitraire et les abus, condition même de l'amélioration du contentieux administratif, de son expansion et de son autonomie.

La justice, dans une société moderne et démocratique, se base sur deux fondements : une Administration et une justice efficace.

Le droit administratif et son autonomie sont la garantie de la qualité et de l'autonomie du contentieux administratif. À notre sens, codifier le droit administratif et réduire son caractère épars est un gage de l'autonomie du contentieux administratif[1456] qui peut toujours être renforcée par la jurisprudence[1457].

Cette codification mènera l'Administration à prendre les actes et décisions en respectant les garanties des justiciables, et ce, dans plusieurs domaines et secteurs, par exemple : le contentieux de contrats et le retrait des licences.

Cette codification doit permettre plus de garanties en amont et en aval de la prise de décision et du recours[1458]. La jurisprudence marocaine, en ce qui concerne les garanties en amont de la décision, est satisfaisante.

(A- Les fondements juridiques du principe des droits de la défense : une jurisprudence satisfaisante)

(B- La protection des ressources humaines : une codification nécessaire)

[1455] Pro. M. I. EL-HALABI EL-KHATANI, « La légalité administrative, étude comparée », Thèse de doctorat en droit public, Faculté des sciences juridiques et économiques et sociales de Rabat, 1994-1995, [Trad. Ar.], pp. 319 et suiv.

[1456] Pro.
- Dahir n° 1-58-008 du 4 chaabane 1377 (24 février 1958) portant statut général de la fonction publique, B.O n° : 2372, du 11/04/1958.
- Dahir n° 1-86-239 du 28 rebia II 1407 (31 décembre 1986) portant promulgation de la loi n°24-86 instituant un impôt sur les sociétés.
- Dahir n° 1-89-116 du 21 rebia I 1410 (21 novembre 1989) portant promulgation de la loi n° 17-89 relative à l'impôt général sur le revenu, B. O n° : 4023 du 06/12/1989, p. 310.

[1457] M. I. EL-HALABI EL-KHATANI, « Le concours du pouvoir judiciaire », Mémoire de master II, Faculté des sciences juridiques et économiques et sociales de Rabat, 1984-1985, [Trad. Ar.], p. 165.

[1458] M. I. EL-HALABI EL-KHATANI, « La légalité administrative, étude comparée », op cit., pp. 334 et s.

A- Les fondements juridiques du principe des droits de la défense : une jurisprudence satisfaisante

537. Aujourd'hui, l'implication de l'Administration dans la vie des citoyens est de plus en plus importante. Le constat mathématique à cet égard est simple : plus l'Administration prend de décisions plus elle commettra des illégalités, ne serait que théoriquement. Ainsi, en vue de maintenir la suprématie de l'intérêt général, il est nécessaire que la procédure de défense soit efficace.

L'importance du droit de la défense n'est plus à prouver. Ces garanties œuvrent à la stabilité fonctionnelle, professionnelle, etc. En termes simples, il s'agit de mettre un cadre au pouvoir discrétionnaire de l'Administration[1459].

(a- La jurisprudence de l'accès aux dossiers, une codification à envisager)

(b- La communication des moyens de la défense, une codification à poursuivre)

a- La jurisprudence de l'accès aux dossiers, une codification à envisager

538. L'accès au dossier donne la possibilité aux citoyens de se défendre avant la prise de décision administrative.

Cette règle a deux buts. Le premier consiste à ce que le citoyen soit informé sur la nature de la décision qui va être prise à son encontre : il s'agit du principe de l'équité.

Le second permet la communication entre l'Administration et l'administré, ce qui garantit le droit de la défense[1460].

Cela suppose la notification préalable de toutes les informations afin de garantir la protection de l'intérêt général. Cette notification a pour but une meilleure clarté qui permet de faire les remarques nécessaires et de jouir pleinement du droit de la défense[1461]. Ainsi, le devoir de l'Administration serait de notifier l'intéressé avant la prise de décision[1462].

L'accès au dossier est un principe général du droit. Ce principe s'applique même sans texte. Il relève globalement du pouvoir réglementaire et s'applique à toutes décisions disciplinaires[1463].

[1459] Cass. ch. admi., 26 jan. 1968, Mobarak El-Tariki c/ Ministre de la justice, pub. La revue des affaires administratives, les décisions de la Cour de Cassation 1966-1970, 1e éd., [Trad. Ar.]. 1983, pp. 122-125.
[1460] R. BOUJEMÂA, « Le fonctionnaire marocain », éd. El Madariss, 1983, pp. 141-142.
[1461] CE., 26 oct. 1945, Moltei, Réc., p. 213.
[1462] DELAUDADERE, « Traité de droit administratif », éd. RIDC, 8e éd. 1980, Paris, p. 316.
[1463]

- Cass. ch. admi., 6 fév. 1973, Lkamar Hassan, non pub., [Trad. Ar.].

Initialement, ce principe concernait essentiellement les décisions relatives au contentieux de la fonction publique. Aujourd'hui, il concerne toutes les personnes envers qui l'Administration peut prendre une décision disciplinaire[1464], et ce même en l'absence d'un texte[1465].

Même en l'absence d'une disposition législative ou réglementaire, le juge marocain considère que l'application de la procédure disciplinaire est obligatoire. La décision disciplinaire administrative prise en l'absence des observations de l'intéressé est une décision illégale[1466].

Cette règle revêt un intérêt certain en raison de son expansion, notamment dans les décisions qui compromettent l'intérêt général[1467]. Cette règle mériterait d'être codifiée.

De ce fait, le ministre ne peut pas annuler les élections relatives à la nomination des fonctionnaires de l'enseignement technique sans laisser aux élus la possibilité d'accès aux informations. La même logique s'applique aux amendes prononcées suite aux infractions de l'organisation économique[1468] et aux sanctions relatives aux décisions contractuelles[1469].

539. La jurisprudence marocaine a connu le même développement du principe. Initialement, ce dernier s'appliquait aux fonctionnaires pour être, par la suite, étendu aux autres services publics.

À cet égard, il faut encourager la démarche du législateur marocain[1470] qui est de codifier les règles d'origine jurisprudentielle afin de leur donner plus de force[1471].

Initialement, au Maroc, le principe de l'accès au dossier était applicable aux fonctionnaires.

À travers la jurisprudence, le principe a connu une expansion à d'autres services publics.

- Cass. ch. admi., 07 avr. 1978, pub. La Revue des décisions de justice, n° 129, [Trad. Ar.].
- Cass. ch. admi., 20 avr. 1974, Abdelkahder Elchajii, n° 116.
- Cass. ch. admi., 7 juil. 1984, n° 182, pub. La Revue des décisions de justice, n° 128, [Trad. Ar.].

[1464] CE., 5 mai. 1944, Dame Veuve Trompier-Gravier.

[1465] Cass. ch. admi., 9 juil. 1959, Ahmed Ben Youssef, n° 56, pub. La Revue des décisions de justice, [S.D], [Trad. Ar.], p. 61.

[1466] Cass. ch. admi., 9 sep. 1962, El-Idrissi El-Hassani Mohammed, n° 169, La Revue des décision de justice, [S.D], [Trad. Ar.], p. 32.

[1467] CE., 29 juil. 1943, Sieur Solus, S. 1944.

[1468]

- CE., 4 aoû. 1944, Sieur Percealine, R173.
- CE., 8 nov. 1963, Ministre de l'Agriculture, R 532, AJ, 1964, p. 28.

[1469] CE., 10 nov. 1959, Ministre résident en Algérie, R, 486.

[1470] L'article 65 de la loi relative à la fonction publique : « Le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité qui détient le pouvoir de nomination.
Les commissions administratives paritaires jouent le rôle de conseil de discipline ; leur composition est alors modifiée conformément aux dispositions de l'article 35. »

[1471] Cass. ch. admi., 21 nov. 1980, Mohammed Bel-Kacem, pub. La Revue des décisions de justice, n° 13-14, [Trad. Ar.],1983.

Ce principe a trouvé donc application auprès des caïds, des pachas, des khalifes, des militaires, des contractuels[1472] et même des stagiaires[1473].

La jurisprudence à ce sujet est à féliciter. La Cour de cassation a annulé plusieurs décisions administratives pour le motif de l'absence de l'accès du dossier[1474].

Le juge ne s'est pas arrêté à ce stade puisqu'il a étendu ce principe aux procédures contractuelles[1475]. Il s'est fondé sur l'article 1er qui porte sur les mesures disciplinaires du contrat de droit public. En revanche, la Cour de cassation a éloigné cette logique pour les contrats privés conclus pour les services publics[1476].

Selon une jurisprudence constante[1477], le non-accès au dossier relatif à l'exclusion mène à l'annulation de la décision de la part du juge. L'Administration doit se restreindre à des règles juridiques et judiciaires. Elle doit informer et écouter l'intéressé[1478].

La Cour de cassation s'est montrée novatrice concernant le contentieux économique[1479]. La Cour, en raison de la complexité et de la nature de la décision, notamment celle du retrait du permis motivé par les fautes commises par le bénéficiaire, a considéré que le non-accès au dossier consistait à un non-respect des droits de la défense[1480].

Le juge marocain, malgré certaines fluctuations, a étendu le principe au contentieux fiscal[1481] à travers une large jurisprudence[1482].

Ainsi, dès lors que l'intérêt de la personne est mis en jeu, l'Administration doit donner la possibilité à l'intéressé d'accéder au dossier. En dehors de l'application de cette règle, l'acte pris par l'Administration est illégal[1483].

[1472] M-I. EL-HALABI EL-KHATANI, « Le développement jurisprudentiel au principe des droits de la défense », op cit., p. 1.

[1473] Cass. ch. admi., 26 jan. 1968, Mohammed Bikhakhe, pub. La Revue des affaires administratives, 1e éd., [Trad. Ar.], 1970, p. 120.

[1474] Pro.
- Cass. ch. admi., 11 mar. 1966, Moulay EL-Yazidi El-Alaoui, pub. La Revue des affaires administratives, 1e éd., [Trad. Ar.], 1970, pp. 5-6.
- Cass. ch. admi., 23 jan. 1968, Abdel-Kadder c/Ministre de l'intérieur , pub. La Revue des affaires administratives, 1e éd., n°8, 1969, [Trad. Ar.], p. 24.

[1475] Cass. ch. admi., 09 juil. 1959, Ahmed Ben-Youssef, n°56, pub. La revue juridique marocaine de l'administration, Tome 1, 1990, [Trad. Ar.], p. 61.

[1476] Pro. Cass. ch. admi., 13 mai. 1958, Aamour Bel-Kacem, n°12, pub. La revue juridique marocaine de l'administration, Tome 1, 1992, [Trad. Ar.].

[1477] Cass. ch. admi.,17 juil. 1974, pub. La revue juridique et judiciaire, n° 128, 1978, [Trad. Ar.], p. 67.

[1478] Cass. ch. admi., 25 avr. 1996, Abdel-Hak El-Dine c/ L'agence indépendante de la distribution de l'eau et de l'électricité de Meknès , n° 12-6-3.

[1479] Cass. ch. admi., 12 avr. 1963,Société d'expertise et de visites techniques, n° 273, pub. RACSA.

[1480] Pro. CE 5 mai. 1944, Veuve Trompier-Grairer, S. 1945, 110.

[1481] J. HASOUN, « La nature juridique du contentieux fiscal à la lumière des tribunaux pénaux et administratifs », éd. REMALD, coll. Les sujets d'actualités, n°4, [Trad. Ar.], p. 45.

[1482] TA., Oujda, 14 juin. 1995, Ghoumari Mohammed c/ Trésorier général du Royaume, n° 59-95, pub. éd. REMALD, n°14-15, [Trad. Ar.], 1996, p. 184.

[1483] J. WALINE, « Précis de droit administratif », éd. Dalloz, 1969, p. 334.

L'Administration doit alors donner à l'intéressé ayant commis une faute, qu'il soit fonctionnaire ou non, la possibilité d'accéder au dossier avec l'ensemble des documents, qu'ils soient de nature civile ou administrative. Cette règle s'applique certes même sans texte. Toutefois, nous pensons qu'en raison de la fluctuation que présente la jurisprudence marocaine, cette règle mériterait d'être codifiée.

Toute décision susceptible de changer l'ordonnancement juridique d'une situation à caractère personnel, disciplinaire ou pénal, doit être prise dans le respect des droits de la défense. Ce principe doit être légiféré et ne pas se cantonner à l'article 65 du dahir relatif à la fonction publique [1484].

Il arrive que l'Administration ne respecte pas la procédure, notamment lorsqu'il s'agit par exemple d'un simple avertissement. Dans ce genre de situation, dès lors que l'intéressé est au courant de la décision, il peut demander à l'Administration l'accès au dossier[1485]. Dans le cas contraire, l'Administration commet une faute.

Nous pensons que pour une meilleure efficacité du juge administratif, les règles relatives à la prise de décisions administratives doivent être claires et codifiées. De plus, l'Administration doit donner l'accès au dossier et le temps nécessaire aux intéressés de l'étudier. Il s'agit tout simplement du respect des droits de la défense.

b- La communication des moyens de la défense, une codification à poursuivre

540. L'Administration est dans l'obligation de communiquer les éléments de nature à porter préjudice[1486]. La non-application de l'article 67 précité engage la nullité de l'acte[1487]. Le juge administratif considère nulle toute décision d'ordre pénal prise par le ministère de la Justice. Le juge s'est basé sur les déclarations de l'intéressé[1488].

Ce principe a été étendu aux agents publics d'autorité au niveau local. En revanche, il y a un vide juridique concernant les fonctionnaires du ministère de l'Intérieur. Il est vrai que le rôle du juge[1489] est de répondre au vide normatif, mais il n'en demeure pas moins qu'une réforme législative à ce sujet mériterait d'être entreprise.

[1484] Cf. Supra.
[1485] Cass. ch. admi., 18 mai. 1963, Mfadal Dakoun, n° 268, non pub., [Trad. Ar.].
[1486] L'article 67 du dahir relatif à la fonction publique : « Sitôt que l'action disciplinaire est engagée, le fonctionnaire incriminé a le droit d'obtenir la communication intégrale de son dossier individuel et de tous documents annexes. Il peut présenter devant le conseil de discipline des observations écrites ou verbales, citer des témoins et se faire assister d'un défenseur de son choix. Le droit de citer des témoins appartient également à l'administration. »
[1487] Cass. ch. admi., avr. 1991, Irchad abdel-Hakim c/ Le président du conseil communal El-sawdâa, n°2-3.
[1488] Cass. ch. admi., 18 jan. 1980, El-Magribi Ahmed, n°23, non pub.
[1489] Cass. ch. admi., 25 dec. 1991, Azam Mohammed c/ Le conseil rural Bain-Elsafa, n° 391, non pub.

Cette réforme devrait mettre en avant le droit de l'intéressé, qu'il soit agent contractuel ou même stagiaire[1490]. L'Administration doit motiver la décision de son licenciement[1491].

De même, il ne serait pas inutile d'octroyer le droit de la défense aux intéressés envers lesquels l'Administration a émis une décision de mutation, bien que la décision de mutation ne soit pas toujours une sanction[1492].

En effet, c'est le chef de service qui a la compétence de gérer son service en fonction de la nécessité de ce dernier[1493]. Il prend des décisions pour l'organisation[1494].

Lorsque l'intéressé subit une sanction de mutation, ce dernier doit avoir la possibilité de se défendre[1495].

541. En réalité, la Cour de cassation a donné un large pouvoir discrétionnaire à l'Administration, ce qui limite l'effectivité des droits de la défense[1496]. En revanche, en l'absence du droit de la défense, le juge annule la décision[1497].

Pour ce qui est du contentieux fiscal, l'Administration a un large pouvoir discrétionnaire. Quand le contribuable, dans un premier temps, fait part à l'Administration de sa comptabilité, l'inspecteur des impôts, dans un second temps, procède à une enquête. À partir de cette date, le contribuable a 15 jours pour émettre un avis. L'Administration dispose de 30 jours pour répondre par le biais d'un accusé de réception de la décision prise. Le contribuable aura 30 jours pour répondre, soit en acceptant totalement la décision soit en l'acceptant partiellement.

Nous pensons qu'une réforme plus protectrice des droits de la défense est à entreprendre[1498].

[1490] Cass. ch. admi., 17 avr. 1974, Leila Mohamed Bensouda, n° 182, non pub.

[1491] Cass. ch. admi., 30 fev. 1968, El-Taleb Abdel-Kader, n°13, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, n°8, [Trad. Ar.], 1969, p. 88.

[1492] L'article 66 de la loi relative à la fonction publique : « Les sanctions disciplinaires applicables aux fonctionnaires comprennent par ordre croissant de gravité :

- l'avertissement;
- le blâme;
- la radiation du tableau d'avancement;
- l'abaissement d'échelon;
- la rétrogradation;
- la révocation sans suspension des droits à pension;
- la révocation avec suspension des droits à pension. […] »

[1493] Cass. ch. admi., 24 mar. 1973, El-ayoun Warda, n°103, non pub, [Trad. Ar.].

[1494] Cass. ch. admi., 28 nov. 1975, Rakaa Mohammed c/ Ministre de la justice, n°202, non pub, [Trad. Ar.].

[1495] Pro. Cass. ch. admi., 27 mai. 1972, n°34, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, [Trad. Ar.], 1971-1972, p. 183.

[1496] Cass. ch. admi., 18 mai. 1984, Abel-slam, pub. La revue marocaine de droit, n°5, [Trad. Ar.], 1986, p. 271.

[1497] Cass. ch. admi., 10 juil. 1986, pub. La revue marocaine de droit, n°128, [Trad. Ar.], 1987, p. 109.

[1498] A-EL. BEN BRIK, « Le contentieux fiscal au niveau de l'application fiscal et son calcul», coll. Sujet d'actualité, [S.D], [Trad. Ar.], p. 86.

Ce même principe doit s'étendre dans le domaine des permis octroyés par l'Administration. Le Conseil d'État considère que dès lors que l'Administration n'auditionne pas l'intéressé, la décision prise est alors nulle[1499].

La Cour de cassation a considéré que la non-communication des moyens de la part de l'entreprise d'expertise de contrôle technique est un motif de nullité[1500]. La communication des moyens doit être un principe général, applicable même sans texte[1501].

Bien qu'il soit un principe général du droit, nous pensons que le législateur doit lui donner une force législative. Ainsi, l'intéressé peut être représenté par un avocat et citer des témoins[1502].

Dans une affaire portée devant la Cour de cassation, cette dernière a été annulée[1503] car le demandeur en question n'avait pas pu se faire défendre par son avocat[1504]. L'avocat ne peut accéder au dossier qu'avec l'accord de son client[1505].

Le législateur doit se baser sur l'ensemble de cette jurisprudence pour légiférer sur les droits de la défense. Compte tenu de la nature prétorienne de la discipline, outre l'expérience française de la codification des principes dégagés par le Conseil d'État, nous pensons que le législateur marocain doit répondre à ce manquement.

[1499] CE., 5 mai. 1944, Dame Veuve Trompier-Gravier.
[1500] Cass. ch. admi., 22 avr. 1963, n° 1963, [Trad. Ar.], non pub.
[1501] Cass. ch. admi., 30 jan. 1970, Mohammed Faraj, n° 8, pub. La revue marocaine juridique et judicaire, n° 14, [Trad. Ar.], 1970, p. 101.
[1502] Pro. L'article 67 du dahir relatif à la fonction publique.
[1503] Cass. ch. admi., 11 mar. 1966, Moulay El-Yazid El-alaoui, pub. La revue marocaine juridique et judicaire, n° 14, [Trad. Ar.], 1970, p. 5.
[1504] Pro. Cass. ch. admi., 4 déc. 1958, Courtille, n°26, R 60-57.
[1505] CE., 4 mai. 1962, Lacombe, R. 300, AJ, 1902, 284.

B- La protection des ressources humaines : une codification nécessaire

543. L'avis des commissions consultatives avant la prise d'une décision administrative nous semble nécessaire. Bien évidemment, pour une meilleure efficacité, cette règle ne doit pas s'appliquer aux petites sanctions comme aux avertissements et aux blâmes.

Une bonne Administration, comme nous l'avons souligné à maintes reprises, repose sur ses ressources humaines, d'où l'intérêt d'appliquer cette règle aux fonctionnaires et aux agents[1506].

Il est à noter que les justiciables administratifs sont principalement des fonctionnaires[1507], d'où la nécessité d'améliorer ce contentieux. Si l'Administration ne prend pas l'avis du conseil consultatif, le juge considère qu'il y a excès de pouvoir et annule la décision[1508].

De plus, s'agissant des contrats de concession[1509], l'Administration ne peut pas prononcer d'amendes en dehors des modalités contractuelles[1510].

(a- Le domaine disciplinaire du fonctionnaire)

(b- L'étendue de la règle du Conseil consultatif)

a- Le domaine disciplinaire du fonctionnaire

544. La commission consultative, en fonction de ses compétences exercées, se tient sous la forme de conseil disciplinaire ou de commission disciplinaire[1511].

La commission se compose de représentants de l'Administration et des intéressés[1512], en nombre égal. Si la composition n'est pas paritaire, le juge annule la décision[1513].

[1506] Cass. ch. admi., 17 mar. 1972, n° 41, [Trad. Ar.], non pub.

[1507] Cf. Supra.

[1508] Cf. l'alinéa 3 de l'article 66 du dahir relatif de l'organisation de la fonction publique : « L'avertissement et le blâme sont prononcés par décision motivée de l'autorité ayant pouvoir disciplinaire, sans consultation du conseil de discipline, mais après avoir provoqué les explications de l'intéressé ; les autres sanctions sont prononcées après avis du conseil de discipline. Celui-ci est saisi par un rapport écrit émanant de l'autorité ayant pouvoir disciplinaire et indiquant clairement les faits reprochés au fonctionnaire incriminé et, s'il y a lieu, les circonstances dans lesquelles ils ont été commis. »

[1509] Cass. ch. admi., 22 avr. 1963, Société d'information et de contrôle technique, n° 273, [Trad. Ar.], non pub.

[1510] A-EL. El- BAKOUIRI, « Le précis du droit administratif marocain », éd. L'entreprise Babel de l'imprimerie de l'édition, 1990, [Trad. Ar.], non pub, p. 297.

[1511] Cf. l'article 4 du dahir relatif de l'organisation de la fonction publique : « Le présent statut régit l'ensemble des fonctionnaires des administrations centrales de l'État et des services extérieurs qui en dépendent. Toutefois, il ne s'applique ni aux magistrats ni aux militaires des Forces armées royales. En ce qui concerne les membres du corps diplomatique et consulaire, des corps chargés de l'administration des provinces et des préfectures, du corps enseignant, de la police, des statuts particuliers pourront déroger à certaines dispositions du présent statut incompatibles avec les obligations de ces corps ou services.»

[1512] L'article 3 décret 2590.200,

[1513] Cass. ch. admi., 22 juil. 1977, Abdel-mjid c/ Le ministre des finances, dossier n° 273, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, [Trad. Ar.], 1981, p. 15.

Les membres de la commission doivent être neutres par rapport à la décision à prendre[1514]. Le Conseil d'État exige la communication des noms des membres de la commission avant sa tenue[1515].

Suite à la tenue de cette dernière, elle doit délivrer un rapport détaillé. La commission peut avoir jusqu'à trois mois, en cas d'enquête, pour faire part de son rapport[1516].

545. La commission doit délivrer un rapport détaillé. L'intéressé, dans le cadre de son droit à la défense, peut émettre un avis ou une déclaration ou tout autre moyen de défense, et ce avant la prise de la décision par l'Administration[1517]. Pour ce faire, l'Administration convoque l'intéressé en vue de l'auditionner. La convocation doit être notifiée au domicile de l'intéressé, dans le cas contraire, la notification est nulle[1518].

Ainsi, dans une affaire portée devant la Cour de cassation, cette dernière a annulé la décision relative au licenciement du président du conseil rural, motivée pour cause de non-audition[1519].

Dans une autre affaire, la Cour a jugé que lorsque les informations fournies ne sont pas suffisantes, une enquête se doit d'être faite sur les agissements de l'agent en question. Dans l'affaire El-Nasiri Mohammed, la Cour a considéré que, dès lors que les informations soumises étaient insuffisantes, une enquête devait être entreprise sur les faits commis par l'agent[1520].

En effet, l'avis du Conseil doit être motivé avant sa soumission à la commission consultative, et ce dans un délai d'un mois. Dans le cas contraire, une nouvelle enquête doit avoir lieu dans un délai de 30 jours[1521].

Il est à noter que l'avis du Conseil ne s'impose pas à l'autorité disciplinaire. C'est juste un avis consultatif. L'autorité disciplinaire est en mesure de prendre une décision plus ou moins

---

1514
- CE., 22 mai. 1935, Dame Thessien, R.
- Cass. ch. admi., 4 mai. 1979, El Ayssar Abdel-latif, n° 117, [Trad. Ar.], non pub.

1515 CE 9 mar. 1938, Huguet, R.

1516 Pro. L'article 38 du dahir 24 février 1958 relatif à de la fonction publique.

1517 Pro. L'article 67 du dahir 24 février 1958 relatif à de la fonction publique.

1518 Cass. ch. admi., 14 févr. 1991, El-Mahani Abel-Aziz, n° 89/10409, 1994.

1519 Cass. ch. admi., 22 juil. 1977, El-Mrachi Abel-Hamid c/ Le ministre de la Finance, dossier n° 195, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, [Trad. Ar.], 1981, p. 63.

1520 TA., Rabat, 27 Juil. 1994, n°12, [S.E], 1994, [Trad. Ar.], p. 153.

1521 L'article 70 dahir 24 février 1958, de la fonction publique : « Le conseil de discipline doit transmettre l'avis prévu à l'article précédent dans un délai d'un mois à compter du jour où il a été saisi. Ce délai est porté à trois mois lorsqu'il est procédé à une enquête.
En cas de poursuite devant un tribunal répressif, le conseil de discipline peut décider qu'il y a lieu de surseoir à émettre son avis jusqu'à la décision de cette juridiction. »

sévère par rapport à l'avis du Conseil. Il est clair que l'avis du conseil consultatif n'a pas la valeur d'un acte administratif, toutefois, l'acte pris est nul[1522].

Lorsqu'une décision est prise en défaveur d'un agent public, c'est l'article 71 du dahir relatif à la fonction publique qui trouve application[1523]. C'est le cas de l'affaire El Farqui[1524].

La chambre administrative[1525], quant à elle, considère que la décision prise par l'Administration ne doit pas être plus sévère que la décision du Conseil consultatif, sous peine de nullité.

C'est justement à cet égard que le législateur doit intervenir pour apporter une clarté à la question.

b- L'étendue de la règle du Conseil consultatif

546. Concernant ce sujet, nous allons étudier successivement l'étendue de la règle du Conseil consultatif dans le domaine économique, de l'impôt direct, professionnel et enfin dans le domaine des élections.

547. S'agissant du premier domaine, la chambre administrative a annulé la décision pour cause de la non-consultation d'un agent[1526] par son chef de service.

548. Pour ce qui est du domaine de l'impôt direct ou des taxes similaires, et dans le cadre du respect du droit de la défense, en cas de plainte, l'avis de la commission doit être unanime à la majorité. Ainsi, le contribuable peut intenter un recours contre la décision du Conseil devant le Conseil national dans un délai de 2 moins à partir de la date de la notification.

La décision du Conseil doit être motivée. Elle est susceptible de recours.

549. Troisièmement, concernant le domaine professionnel, la Cour de cassation estime que la décision du Conseil n'est pas nécessaire. Ce fut le cas de la jurisprudence relative à l'ordre des pharmaciens[1527].

[1522] Cass. ch. admi., 10 juil. 1970, n° 30, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, [Trad. Ar.], 1970, p. 69.

[1523] L'article 71 du dahir relatif à la fonction publique : « En aucun cas, la peine effectivement prononcée ne peut être plus rigoureuse que celle proposée par le conseil de discipline, sauf approbation du président du conseil. »

[1524] Cass. ch. admi., 26 janv. 1968, Mbarak El-Triki , n° 10, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, [Trad. Ar.], 1970.

[1525] Cass. ch. admi., 25 aoû. 1978, El Hassan El-Amrani, n° 364, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, [Trad. Ar.], 1970.

[1526] Cass. ch. admi., 25 mai. 1979, Ait Karam Mohammed, n° 17, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, [Trad. Ar.], 1981.

[1527] Pro. Cass. ch. admi., 15 déc. 1960, Ingaro Plinio, n°113.C. cass. Cham. admi., 18 mai. 1961, Gabriel Israel, n° 143.

550. Pour ce qui est du domaine électoral, la Cour de cassation a annulé la décision prise par le bureau de vote, motivée par le fait de la composition illégale de ce dernier[1528].

Il est vrai qu'à cet égard, la Cour de cassation apporte des réponses satisfaisantes. Toutefois, nous pensons qu'une clarté normative est nécessaire. Il est également important de créer une réelle dualité de juridiction. Sans elle, il sera difficile d'imaginer une jurisprudence satisfaisante qui réponde aux défis de la modernisation du droit.

[1528] Cass. ch. admi., 15 juil. 1977, n° 282, pub. La revue marocaine juridique et judicaire, n° 128, [Trad. Ar.], 1980, p. 135.

§ 2- L'importance d'une vision prospective du contentieux administratif

552. « *Vivre en commun, c'est respecter les autres et pour cela, quelques règles de vie en société, dont les règles de procédure font partie. Les déclarations rapportées nous paraissent infondées et dangereuses pour la démocratie*[1529]. »

Cette exigence reste pourtant le gage premier de la protection des droits fondamentaux des individus. « *Elle signifie que le droit doit avoir une dimension prospective permettant aux personnes, avec un degré suffisant de certitude, de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes et de leurs actions*[1530]. »

Cela voudrait dire que nous sommes devant deux régimes, le répressif et le préventif.

Les manquements normatifs et institutionnels du Maroc le placent dans le cadre du régime répressif, lequel doit s'orienter vers un régime préventif.

Le droit aujourd'hui doit être étudié dans sa prospective.

(A- L'absence des droits de la défense : l'urgence de la codification)

(B- Un bon management public : l'amélioration globale du contentieux administratif)

[1529] S. GUINCHARD, « Menaces sur la justice des droits de l'Homme et des droits fondamentaux de procédure », *in*- Études offertes à J. NORMAND, Justice et droits fondamentaux, éd. Litec, 2003, p. 210.
[1530] Y. MADIOT, « Qualité du droit et protection des droits fondamentaux », op cit., p. 64.

A- L'absence des droits de la défense : l'urgence de la codification

554. L'idée de l'intérêt général va de pair avec le service public. La continuité du service public est l'un des fondements essentiels de l'État. Arrêter ou ankyloser le service public n'est pas sans conséquence.

De ce fait, le pouvoir administratif veille à sa continuité en usant de ses prérogatives, même en l'absence d'un texte.

L'intérêt général en raison de son importance peut, dans certains cas, réduire les droits de la défense. Nous allons étudier certains cas où le droit de la défense est compromis.

(a- Le cas de l'arrêt de travail)

(b- Le cas de la grève non autorisée)

a- Le cas de l'arrêt de travail

555. Le cas de l'arrêt de travail constitue un exemple important de l'absence de droit de la défense. Il s'agit plus précisément des cas où l'agent, qu'il soit contractuel ou non, abandonne son poste ou ne regagne pas ses fonctions, après un congé par exemple.

Il est vrai que lorsque l'agent n'accomplit pas ses fonctions, cela affecte la stabilité du service et parfois l'intérêt général.

Par exemple, dans le cas des agents contractuels ou des gestionnaires d'un service public industriel ou commercial ou encore agricole, l'arrêt de travail injustifié peut avoir pour conséquence le retrait du permis de l'exploitation[1531].

Si la société ne remplit pas ses obligations, l'Administration peut dès lors lui retirer le permis. Le non-respect du contrat a pour conséquence sa nullité[1532].

En effet, la rupture du contrat sans raison valable engage une lourde responsabilité de la partie l'ayant rompu. Certains contrats prévoient des procédures disciplinaires ; cependant, si l'Administration prend la décision de la rupture du contrat sans la tenue de la commission disciplinaire, la décision est alors nulle[1533].

[1531] Cass. ch. admi., 23 fév. 1961, Société de vacance au Maroc, n°122, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, 1980, [Trad. Ar.], p. 145.
[1532] A-EL. El- BAKOUIRI, « Le précis du droit administratif marocain », op cit., p. 349.
[1533] Cass. ch. admi., 9 juil. 1960, n° 94, op cit., p. 138.

La justice marocaine considère que le fait pour l'agent administratif de ne pas se présenter à son poste constitue une faute disciplinaire. Dans ce cas, la procédure disciplinaire n'a pas lieu d'être[1534].

En effet, c'est au pouvoir administratif de prendre la décision du licenciement sans même recourir au Conseil disciplinaire. En raison de la continuité du service public, l'agent administratif ne peut arrêter de travailler qu'avec l'accord préalable de sa démission.

L'intérêt général prime sur le reste. Toutefois, la jurisprudence de la Cour de cassation tend à garantir les droits des citoyens, notamment les droits de la défense.

Il va sans dire que la création d'un équilibre stable entre l'intérêt général, la continuité du service public et le droit de la défense n'est pas facile à réaliser.

La Cour considère que malgré la présomption de faute, l'Administration doit respecter la procédure disciplinaire[1535].

En ce sens, la Cour a annulé la décision de licenciement d'un professeur car l'Administration ne lui avait pas adressé de préavis[1536]. De même, la Cour de cassation a annulé une décision car elle a estimé qu'en l'absence de la preuve d'un préavis, la décision était nulle[1537].

La Cour considère que toute notification viciée entraine la nullité de l'acte pris[1538]. En une phrase, la Cour de cassation estime que la charge de la preuve incombe à l'Administration[1539]. De même, la Cour considère qu'une simple notification dans le délai de 7 jours ne suffit pas pour évincer un agent[1540].

556. Nous remarquons que la jurisprudence tend à accroitre les droits de la défense et met en exergue l'importance de la confrontation.[1541]

L'évaluation de la jurisprudence à ce sujet reste tout de même satisfaisante, mais nous pensons que, compte tenu de la fluctuation caractéristique de la jurisprudence administrative, le législateur doit offrir un fondement législatif à ce droit[1542].

[1534] Cass. ch. admi. 22 avr. 1963, Abelkader, n°274, op cit.
[1535] Cass. ch. admi., 24 mai. 1970, Bouzekri Alami Khadija, n°24, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, 1970, [Trad. Ar.], p. 146.
[1536] Cass. ch. admi., 24 mai. 1970, n°182, pub. La revue juridique et judiciaire, n°17, [Trad. Ar.], 1978, p. 142.
[1537] Cass. ch. admi., 25 dec. 1991, Azam Mohammed c/ Le conseil rural Bain-Elsafa, dossier n° 391, non pub. [Trad. Ar.].
[1538] Cass. ch. admi., 26 juil. 1984, n°468, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, 1986, [Trad. Ar.], p. 106.
[1539] A.BENID-ELAH, « La notification en cas d'abandon de poste », éd. La revue marocaine de droit, 2005, [Trad. Ar.], p. 159.
[1540] Cass. ch. admi., 24 nov. 1978, n°469, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, 1983, [Trad. Ar.], p. 205.
[1541] Cass. ch. admi., 23 fev. 1968, n°13, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, n°8, [Trad. Ar.], p. 88.
[1542] Pro. TA., Meknès, 30 mai. 1996, n° 3-96-16, [S.D], n°17, 1996, [Trad. Ar.], p. 162.

b- <u>Le cas de la grève non autorisée</u>

557. Le législateur marocain ne semble pas être intéressé par le droit de grève[1543]. Bien que ce droit soit constitutionnalisé, il n'en demeure pas moins qu'il reste peu légiféré[1544]. À ce stade d'avancement de nos travaux de recherche, nous pensons qu'il est inutile de rappeler l'importance de l'autonomie normative du droit administratif[1545].

Le droit de grève est une priorité, le législateur doit répondre à ce manquement rapidement car ce droit demeure un droit méconnu au Maroc, malgré sa constitutionnalité. C'est un droit peu culturel[1546].

Il est évident que le droit de grève ne concerne pas tout le monde puisqu'il n'englobe pas les fonctionnaires de l'État[1547].

Cette privation concerne les hauts fonctionnaires de l'État[1548], les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire[1549], les magistrats[1550], les avocats[1551], les militaires, les forces auxiliaires, les diplomates, etc.

À ce sujet, la jurisprudence française considère que le droit de grève est une nécessité dans toutes les sociétés modernes. C'est un droit tout aussi important que la continuité du service public[1552].

La jurisprudence[1553] et le droit marocain ne manifestent pas un grand intérêt à la question.

L'intervention du législateur à ce sujet est de rigueur pour répondre aux manquements jurisprudentiels[1554].

[1543] Cf. Supra.

[1544] Décret n° 2-57-1465 du 15 rejeb 1377 (5 février 1958) relatif à l'exercice du droit syndical par les fonctionnaires.

[1545] Cass. ch. admi., 17 avr. 1961, Elhayaoui Mohammed, n°135, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, Tome 2, [Trad. Ar.], p. 56.

[1546] A-EL. BANNA, « La légalité de la grève des fonctionnaires : un point de vue judicaire », [S.D], n°1541, 1979, [Trad. Ar.], p. 118.

[1547] Pro. V. Morange, Dalloz, 1947, p. 118.

[1548] Cf. L'article 15 du Dahir n° 1-99-200 du 13 joumada I 1420 portant promulgation de la loi n° 23-98 relative à l'organisation et au fonctionnement des établissements pénitentiaires.

[1549] L'article 35 du Dahir n° 1-99-200 du 13 joumada I 1420 portant promulgation de la loi n° 23-98 relative à l'organisation et au fonctionnement des établissements pénitentiaires (B.O du 16 septembre 1999) : « Un travail non affligeant est confié aux condamnés qui n'en sont dispensés qu'en raison de leur âge ou si, après avis d'un médecin, ils sont reconnus inaptes. L'inobservation des ordres et instructions donnés aux détenus pour l'exécution d'une tâche peut entraîner l'application de mesures disciplinaires.»

[1550] L'article 13 du Dahir portant loi n° 1-74-467 (26 chaoual 1394) formant statut de la magistrature) (B.O. 13 novembre 1974) : « Les magistrats sont, en toutes circonstances, tenus d'observer la réserve et la dignité que requiert la nature de leurs fonctions. Toute délibération politique est interdite au corps de la magistrature de même que toute démonstration de nature politique. Est également interdite toute action de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement des juridictions.»

[1551] Loi n° 1-93-162 organisant l'exercice de la profession d'avocat, promulguée par Dahir du 22 rebia I 1414,10 septembre 1993.

[1552] CE., 7 juil. 1950, Dehaem, R. 426 ou GA, 7e éd., op cit., p. 34.

[1553] Cass. ch. admi., 25 mai. 1984, n°24 pub. La Revue de l'association des magistrats, 1985, [Trad. Ar.], p. 66.

[1554]

- Cass. ch. admi., 1 juil. 1983, n°181, non pub., [Trad. Ar.].
- CE., 28 Juin. 1918, Heyriès, G.A, 7e éd. op cit.

B- <u>Un bon management public : l'amélioration globale du contentieux administratif</u>

558. « *Les lois et le politique ont permis, comme le chef-d'œuvre le plus célèbre de Platon, la République, d'explorer deux questions importantes pour notre débat, le savoir et les compétences nécessaires pour gouverner. En rompant avec la tradition ancienne, c'est Socrate et Platon qui ont déplacé le centre d'attention, vers les humains et leur environnement social*[1555]. »

Il est vrai que la réforme est nécessaire pour le droit et le contentieux administratif au Maroc, mais elle doit être faite dans sa globalité, c'est-à-dire être faite dans le cadre d'une réflexion globale.

Thucydide a exprimé cela de manière brillante dans une déclaration attribuée à Périclès : « *Ce ne sont pas les seuls points sur lesquels notre cité est digne de susciter l'admiration. Nous cultivons le raffinement sans parcimonie et le savoir sans paresse.*

Outre la politique, nos responsables publics s'occupent de leurs affaires privées, et nos citoyens ordinaires restent de bons juges en matière d'affaires publiques, car à la différence de beaucoup d'autres nations, en considérant celui qui n'accomplit pas ses devoirs, non pas comme une personne manquant d'ambition, mais comme une personne inutile, nous sommes capables de juger en toute circonstance si nous ne pourrions pas en être les auteurs, et au lieu de considérer la discussion comme une pierre d'achoppement dans le cours des évènements, nous pensons qu'elle est un préliminaire indispensable à toute action empreinte de sagesse[1556]. »

Cela voudrait dire qu'un gouvernement rationnel est la réponse aux questions fondamentales de tout État et surtout des États modernes du 3e millénaire.

(a- Une Administration et un juge de qualité)

(b- Confectionner la réforme à la bonne taille)

- CE., 7 janv. 1994, Le coq, R 5.
- CE., 5 mar. 1948, Marian, R 113.
- CE., 28 fev. 1919, Dames Dol et Lansnat, GA, op cit.

[1555] S. LAYADI, « Les nouvelles exigences dans la conduite de l'action publique », éd. REMALD, n°65, 2005, p. 139.

[1556] Cité par S. LAYADI, « Les nouvelles exigences dans la conduite de l'action publique », op cit., p. 139.

a- <u>Une Administration et un juge de qualité</u>

559. Le nouveau management public est une orientation récente à laquelle bon nombre d'États semble adhérer.

Ce nouveau management repose sur la conscience du coût, la réduction de la bureaucratisation et enfin l'orientation des citoyens.

Toutefois, cette méthode est à adopter avec prudence et réflexion puisqu'elle connait des limites. Ces dernières sont essentiellement des objectifs surévalués et de ce fait difficiles voire impossibles à atteindre en raison de leur dimension planétaire. Il s'agit de l'ethnocentrisme.

En effet, ce management a été exporté dans toutes les régions du globe et il a été commercialisé d'une manière presque agressive. Certes, ses prémices ont donné de bons résultats, mais ce nouveau management a aussi engendré des conséquences malheureuses pour des pays en transition.

Un bon management repose sur la nature de la société de l'Homme. Toutefois, malgré les fluctuations du développement des différentes sociétés, l'intégration des nouvelles technologies est une avancée qu'il faut promouvoir afin d'améliorer et renforcer l'effectivité du droit.

À cet égard, nous nous interrogeons quant à la manière dont les doctrines actuelles et les discours politiques peuvent œuvrer à un renouveau avec professionnalisme et éthique dans le service public.

À notre sens, trouver des réponses au droit et au contentieux administratif comme vecteur central du développement du pays doit répondre aux préoccupations suivantes :

Cultiver et renouveler les aptitudes et les compétences afin de privilégier l'intérêt général.

Il est nécessaire de dresser une liste de normes à respecter. Elles permettront l'évaluation des performances.

Il est primordial aussi de cultiver les valeurs de professionnalisme, de performance et d'intégrité des acteurs.

Les institutions, de leur côté, doivent œuvrer à une meilleure exploitation, à la poursuite, au développement et au recours efficace aux ressources, et essentiellement les ressources humaines.

Ainsi, la matérialisation concrète des principes de la citoyenneté, des droits de l'être humain et de la participation à la vie de la cité, ne peut prendre de sens que dans le cadre d'une

utilisation résolument novatrice des ressources humaines présidant aux destinées des Administrations.

Aujourd'hui, le Maroc doit mettre plus en valeur le cadre de la gestion des valeurs à travers les ressources humaines. « *Gérer, c'est conduire d'une certaine façon. La gestion s'oppose à l'improvisation permanente, à la dictature de l'instant, à l'indécision. Elle est rationnelle*[1557].»

Il est donc important de tenir compte des spécificités de la chose publique et de sa corrélation avec les exigences contemporaines de l'environnement socioculturel.

En ce sens, le professeur Roger écrivait : « *plusieurs ouvrages ont présenté les objectifs, les méthodes, les portes d'entrée ou les conditions de réussite d'une telle démarche […] Les conditions d'existence ou de développement de la GPRH (Gestion Prévisionnelle des Ressources Humaines) ont également fait l'objet de plusieurs études*[1558]. »

Aujourd'hui plus que jamais, le Maroc doit adhérer au management public qui est le résultat de la mondialisation. Ce management a pour finalité l'intégration des nouvelles technologies et la diffusion des valeurs. Ce management doit mettre en avant le service public dans les États-nations.

Ce management a pour but la revitalisation de l'identité de l'administration publique en tant que profession et discipline.

En résumé, l'idée serait « *la mondialisation comme destinée inévitable entrainant la convergence des normes et des pratiques dans le monde entier*[1559]».

L'Administration et les juridictions administratives doivent désormais répondre aux 3 E : économie, efficience (organisation rationnelle) et efficacité[1560].

b- <u>Confectionner la réforme à la bonne taille</u>

560. Le service public administratif et judiciaire doit absolument évoluer en tenant compte de l'histoire et des réformes qui ont été réalisées en amont. Ces réformes ne sont possibles que dans un cadre institutionnel et stratégique habilement conçu. Dans le cadre de notre recherche, il s'agit de la création d'une haute Cour administrative et la promulgation de textes de nature à permettre une autonomie à la discipline administrative.

[1557] J.M. RAIMBAUT, « Organiser le changement », éd. D'organisation, 1993, p. 145.

[1558] A. ROGER, « Les entreprises face à la gestion prévisionnelle des ressources humaines», Document présenté au Xèmes journées nationales des IAE, Clémont-Ferrand,1991.

[1559] S. LAYADI, « Les nouvelles exigences dans la conduite de l'action publique », op cit., p. 139.

[1560] C. HARLOW, « Public Administration and Globalization, International and Supranational Institutions » Interim Report to the First Regional International Conference of the IIAS, Bologna Italy, 19-22, June 2000.

Le tout doit être entrepris dans un cadre de valeurs profondes telles que l'intégrité, l'engagement et l'excellence adaptées à la culture et à la géographie.

S'inspirer de l'expérience française, oui, mais la penser à la bonne taille avec une finition sur mesure.

Là est la réponse à la question. Les dirigeants doivent être en mesure de préciser les besoins du pays et d'entreprendre des réformes sur la base de ces besoins.

Nous pensons que pour répondre au mieux à ces besoins, cette mission ne doit pas être confiée à des consultants du secteur privé, même compétents. Leurs avis peuvent effectivement constituer une aide, mais l'expérience a montré que bien souvent ces avis provoquent l'anéantissement de la crédibilité des institutions et du sens des responsabilités des fonctionnaires[1561].

Les besoins et nécessités de l'Administration doivent trouver réponse chez les fonctionnaires à travers les formations adéquates, un enseignement solide et une belle carrière.

L'État marocain doit privilégier les actions à long terme au lieu de convenances à court terme[1562].

[1561] S. LAYADI, « Les nouvelles exigences dans la conduite de l'action publique », op cit., p. 144.
[1562] G. Timisit et Bouckaert, « Administrations et Mondialisations », Rapport aux Nations Unies et IISA, 2000, p. 54.

Conclusion Chapitre

562. Pour certains juristes, la codification et le droit administratif ne vont pas de pair, le droit administratif étant défini par son caractère prétorien.

Il est vrai qu'en France, cette interrogation a plus de légitimité d'être posée, compte tenu de l'histoire de ce droit. En revanche, au Maroc l'interrogation doit trouver une réponse. Cette dernière est une nécessité, car le droit et le contentieux administratif sont dans une situation de fragilité. Elle est justifiée d'une part par la fluctuation de la jurisprudence ainsi que l'application du Code de procédure civile en plus de l'existence d'un ordre semi-dualiste.

Guy Braillant, lors de sa nomination en qualité de vice-président de la commission de codification, a considéré que le Code de justice administrative était une priorité difficile à atteindre[1563]. Si, en 1989, la codification du contentieux administratif était une priorité difficile, alors aujourd'hui au Maroc, la codification du droit et du contentieux administratif est une nécessité qui mérite prudence et sérieux.

La codification du droit administratif doit non seulement être réfléchie dans le sens de la mise en texte de ce droit, mais dans un cadre dualiste qui offre une meilleure clarté dans la législation marocaine. Le Maroc doit alors connaitre son ère napoléonienne.

563. Une ère napoléonienne, mais avec vigilance. Cette ère ne doit pas être entendue dans le cadre de l'expérience française, c'est-à-dire la codification du droit privé, mais elle doit être entendue dans le sens de la création et de la mise à niveau de la législation marocaine dans son ensemble. Cela voudrait dire une codification du droit dans un cadre moderne et démocratique qui respecte les engagements du Maroc.

Le terrain est propice. La tectonique qu'a connue la région avec le printemps démocratique ainsi que la révision constitutionnelle de 2011 est une bonne dynamique pour les réformes. De plus, le contexte institutionnel au Maroc, celui de la semi-dualité, laisse largement la place à la codification.

Si aujourd'hui l'organisation juridictionnelle est semi-dualiste, la procédure est en revanche unitaire : il est donc nécessaire et urgent que le législateur réponde à ce manquement normatif.

La réponse à cette incomplétude doit être étudiée dans une logique administrative et dualiste, autant normative qu'institutionnelle.

[1563] G. BRAILBANT, « Le code de justice administrative », op cit., p. 159.

Conclusion titre

564. La société marocaine est unanime au sujet des réformes. Le Maroc est dans l'impératif d'entreprendre des changements.

À travers, la légifération, le pays doit répondre aux manquements aussi bien institutionnels que normatifs. C'est à travers le droit que la société trouve des réponses adaptées. Une réforme apportera certainement une meilleure efficacité du droit.

Cette efficacité doit permettre plus de libertés aux juges afin de mieux contrôler d'administration.

Pour se faire, il faut absolument renforcer les juridictions de rang inférieur, afin d'avoir une haute juridiction administrative à la hauteur des attentes.

La codification du contentieux administratif à la fois au niveau procédurale et institutionnelle répondra aux faiblesses constatées dans système semi-dualiste.

Cette codification particulièrement, celle de la procédure administrative est en raccord avec l'histoire même du droit administratif moderne et contentieux administratif au Maroc. Ces derniers depuis leur introduction sont largement codifiés.

Suite à la remarque ci-haut, les réformes doivent être à l'image du pays. Une légifération future au Maroc, bien d'inspiration de l'école française du droit doit répondre aux impératifs et aux attentes propres au pays, bien que proches de celle en France. Elles restent différentes à bien des égards.

Audace et pragmatisme fondés sur la nécessité, telles sont les caractéristiques de la création future de la plus haute juridiction administrative et la mise en texte du droit administratif[1564].

Nous pourrions presque conclure uniquement avec cette phrase.

Néanmoins, nous préférons conclure ce titre avec les propos du Professeur Chapus. En référence aux réformes qu'a connues le contentieux administratif, il ajoute :

« *[…] qu'elles ont donné à la juridiction administrative un élan, qui les dépasse et qui la porte à des innovations dont certaines n'auraient guère pu être envisagées comme probables. D'autres suivront. Elles sont dans l'air du temps, soit préconisées depuis plus ou moins longtemps, soit imprévues. Aujourd'hui, rien n'est plus nouveau en France que le Conseil d'État*[1565].»

Audace, pragmatisme et renouvellement perpétuel.

[1564] J. DE CASANOVA JACQUES, « Les habits neufs du juge administratif », op cit., p. 156.
[1565] R. CHAPUS., « Droit du contentieux administratif », éd. Lextenso éditions, coll. Montchrestien, 2008, p. 65.

Conclusion Partie

565. Le droit doit être efficace. Le citoyen, le justiciable, l'individu ne doivent pas ressentir de malaise vis-à-vis du droit.

À partir de ce postulat[1566], la situation actuelle est loin d'être satisfaisante. Cette inefficacité met à l'épreuve la règle de droit. Elle devient inopérante.

Par conséquent, la règle de droit est perçue comme inégalitaire dans son application, cela tient soit à son effet soit à ses conséquences.

« Cette perception du droit, même si elle est simplement intuitive pour les individus, est grave, surtout dans les périodes de fortes tensions et d'inégalités sociales. Le droit, en effet, cesse d'être un facteur de cohésion pour n'être plus qu'un jeu pour initiés ou, selon la formule employée par Marcel Waline, "un art d'agrément destiné à charmer les professeurs de droit"[1567]. »

L'insatisfaisant état actuel du droit du contentieux administratif au Maroc est dû à plusieurs facteurs dont l'analyse exhaustive dépasse sans doute cette étude.

Le droit en général, et le contentieux administratif en particulier, doivent assurer la sécurité des individus non seulement dans l'instant présent, mais ils doivent aussi garantir cette sécurité à l'avenir.

De ce fait, le droit est un outil fiable et fonctionnel ayant pour but la protection des droits fondamentaux et leurs concrétisations dans la société.

566. La situation au Maroc doit s'améliorer. Ce développement doit répondre au manquement normatif et institutionnel. Ce n'est qu'à travers ces réformes que le Maroc retrouvera un climat de sécurité et de protection des citoyens.

Améliorer le droit n'est guère une tâche facile, bien au contraire. Toutefois, elle reste obligatoire, au risque d'un glissement vers l'anarchie.

Alors, comment répondre à cette situation, ou du moins comment éviter ce glissement ?

Le contentieux administratif doit devenir autonome, cette autonomie doit se situer à trois niveaux : d'abord, l'autonomie institutionnelle, ensuite l'autonomie textuelle et l'autonomie vis-à-vis de l'expérience française.

Le Maroc se veut aujourd'hui un État démocratique et moderne s'inscrivant dans la société internationale. Il est alors primordial, à cet égard, d'entreprendre des réformes législatives

[1566] Cf. L'étude sur le terrain

[1567] Y. MADIOT, « Qualité du droit et protection des droits fondamentaux », op cit., p. 70.

afin de les mettre en accord avec la norme nationale et avec les textes internationaux auxquels le pays adhère.

Conclusion générale

568. « *Le bonheur est un mot ignoré- ou presque – du droit administratif*[1568]. »

Le droit administratif et son contentieux restent fuyants et subversifs. Le bonheur peut être assimilé au droit, car tous les deux sont instables, insaisissables et flous. Le droit comporte bien des notions métaphysiques et subjectives.

Le droit et le bonheur ont donc des similitudes. Tous deux sont essentiels pour les individus et des sociétés.

Ainsi, le positionnement du droit est une place d'honneur. Ceci dit, le droit doit être entendu dans son étendue et selon des conceptions.

C'est le rôle du juge et du législateur de chercher et sauvegarder le bonheur individuel, mais aussi collectif. Car le bonheur, même s'il est d'apparence abstraite, peut trouver sa place.

Toutefois, cette place n'est pas si évidente à trouver. Elle repose sur un réel investissement du législateur et des institutions.

La société peut trouver le bonheur, mais ce dernier n'est possible que si le bonheur est présent chez les individus. Ces derniers, à leur tour, ne peuvent être heureux que si la société l'est aussi[1569].

Pour ce faire, le droit doit s'adapter aux nouvelles exigences sociales, nationales, continentales, mais aussi universelles.

Ces exigences sont subtiles et difficiles à saisir, d'autant plus que le bonheur, aujourd'hui, n'a jamais été aussi international dans sa conception et sa vocation.

Le droit est désormais humanitaire, il se joue dans un village planétaire. « *Le terme de bonheur trouve sa place dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, '' les réclamations des citoyens (doivent) tourner toujours au maintien de la Constitution et au bonheur de tous*[1570]. » Désormais, le bonheur doit être multidimensionnel puisqu'il doit appartenir au passé, au présent et au futur.

Accompagné d'une législation moderne à vocation universelle, le citoyen peut trouver alors un juge plus proche, plus indépendant, plus respectueux des lois, plus responsable, plus fort, mieux formé, plus transparent, mais surtout plus autonome.

[1568] J. MORAND-DEVILLER, « Le bonheur et le droit administratif », *in*- En hommage à Francis Delpérée, itinéraires d'un constitutionnaliste, LGDJ, coll. Bruylant 2007, p. 1081.
[1569] Pro. Robespierre, «La révolution, le bonheur et la vertu».
[1570] J. MORAND-DEVILLER, « Le bonheur et le droit administratif », op cit., p. 1085

Autonome à plusieurs niveaux.

Le juge administratif doit exercer ses fonctions dans le cadre d'une autonomie institutionnelle afin d'élaborer une jurisprudence de qualité. Il s'agit de l'épanouissement de l'ordre administratif.

Autonome dans le droit applicable, un droit adapté à son prétoire. Un droit à sa taille, un droit qui lui convient.

Le juge doit gérer les malheurs et le législateur doit les anticiper.

Le citoyen, lui, n'a pas ce savoir-faire. Il connait uniquement le sentiment qui en découle, celui, pourquoi pas, du bonheur.

ANNEXES

Annexe n°1 : Questionnaire destiné aux citoyens

Nom :

Prénom :

Contact :

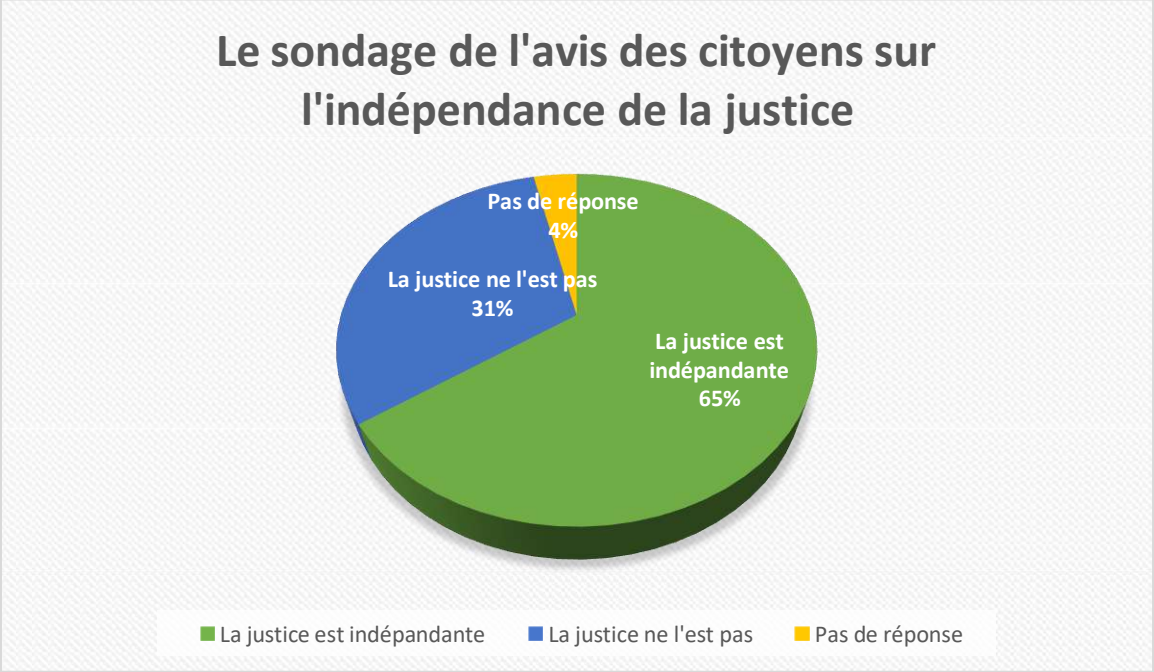
Age :

Sexe :

- Féminin
- Masculin

« Pensez-vous que la justice est indépendante au Maroc ? »

- Oui
- Non
- Indifférant / Pas de réponse



Annexe n°2 : Questionnaire destiné aux avocats

Nom : [redacted]

Prénom :

Barreau :

Contact :

Age :

Sexe :

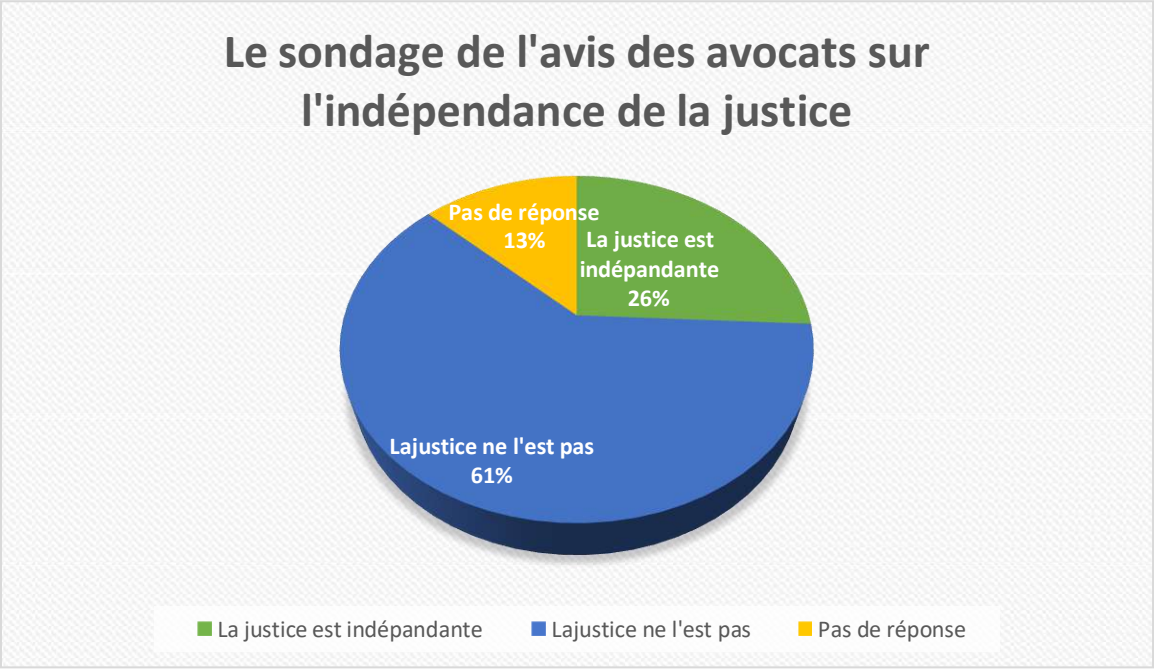
- Féminin
- Masculin

Nos recherches seront éventuellement publiées, voulez-vous que vos informations personnelles y figurent ou restent dans l'anonymat ?

- Oui
- Non

« **Pensez-vous que la justice est indépendante au Maroc ?**

- Oui
- Non
- Indifférant / Pas de réponse



Annexe n°3 : Questionnaire destiné aux citoyens

Nom :

Prénom :

Contact :

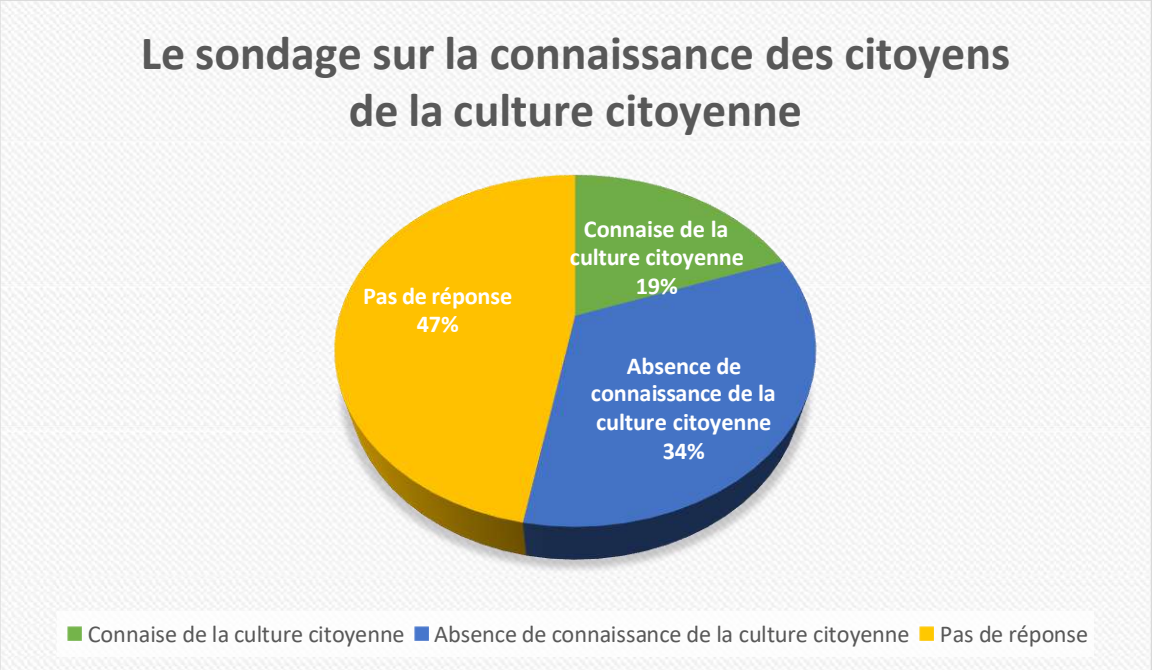
Age :

Sexe :

- Féminin
- Masculin

« Savez-vous ce que c'est que la culture citoyenne ? ».

- Oui
- Non
- Indifférant / Pas de réponse



Annexe n°4 : Questionnaire destiné aux citoyens

Nom :

Prénom :

Contact :

Age :

Sexe :

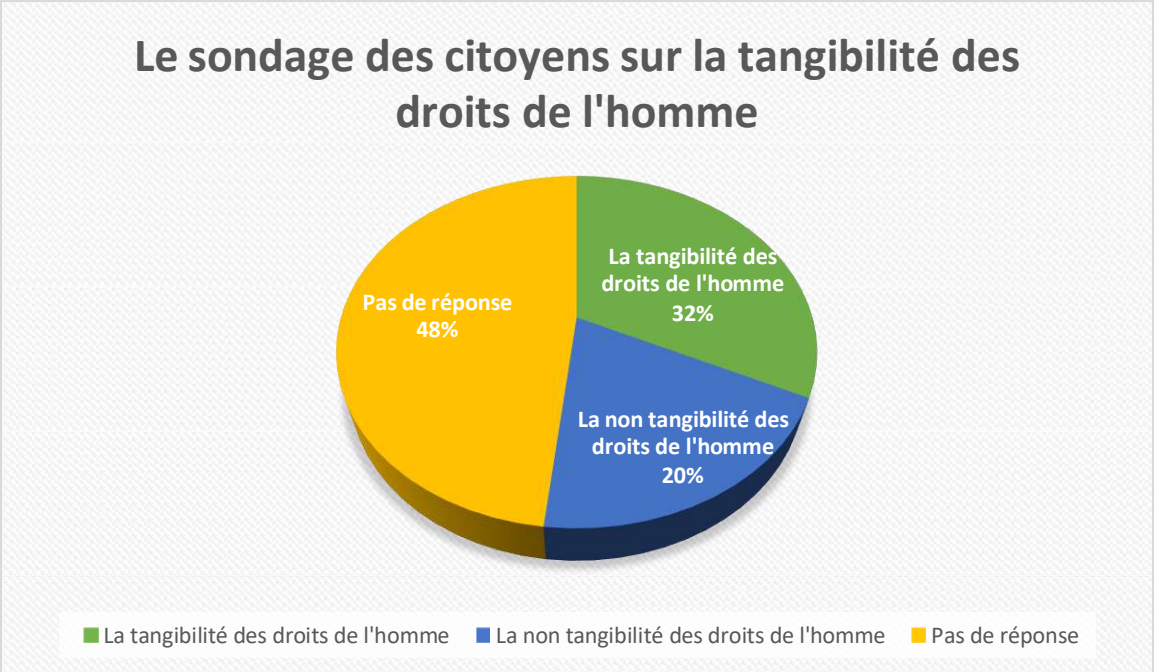
- Féminin
- Masculin

« Estimez-vous avoir une bonne compréhension de la notion des droits de l'homme ? »

- Oui
- Non
- Indifférant / Pas de réponse

« Estiment que les efforts déployés afin de répandre la culture des droits de l'homme sont palpables ?

- Oui
- Non
- Indifférant / Pas de réponse



INDEX ALPHABETIQUE

A

Accès à la juridiction administrative
Constitution....243
Accès à un tribunal....352
France....243
Maroc....244
Rapprochement des prétoires....353
Accès au dossier....383
Jurisprudence....384
Acte administratif
Critère....232
Recours....232
Acte de gouvernement....341
Acte réglementaire
Recours....233
Administration
Droit positif....15
Prestataires....298
Réforme....295
Réformes....294, 297
Simplification des procédures....298
Administration de la justice....288
Service de greffe....288
Administrations
Nouvelles technologies....299
Appel
Condition....171
France....168
Maroc....168
Appel incident....172
Arabisation....38
Astreinte
Réforme....370
Autonomie....403
Concrétisation....24
Contentieux administratif....26
Juridictionnelle....317
Notion....26
Qualité de la justice....382
Relative....24
Autonomie du contentieux administratif
Bonheur....405
Rôle du juge....339
Rôle du juge....361
Autonomie institutionnelle
Problèmes connexes....335
Autonomie normative....381, 363, 364
Charte communale....378
Droit de grève....396
Exécution des décisions de justice..368, 371
Exécution des décisions de justice....369
Réforme....375
Simplification des procédures....365
Biens de la jamâa....379
Avocat....211

C

Célérité
Contentieux administratif....366
Réforme....367
Chambre administrative
Compétence....40
Citoyenneté....304
Promotion....305

CNDH
Normes supranationales 282
Code de justice administrative.....144
Célérité.....214
Contentieux administratif..... 201, 202
Contentieux administratif.....208
Difficulté d'application 213
Difficulté d'application 214
Exécution des décisions de justice.....217
Exécution d'urgence provisoire 215
Juridictions spécialisées 145
Qualité à agir 203
Codification.....141, 142, 146
Code de justice administrative- Application 144
Code de justice administrative- Historique 142
Loi 146
Décret.....148
Dualité de juridiction 151, 152, 157
Loi instituant les Tribunaux administratifs 153
Loi instituant les Tribunaux administratifs 153
Appel 168
Appel 170
Appel-Effet.....173
Contentieux administratif.....401
Cour administrative d'appel- Difficulté...166
Cour administrative d'appel.....163
Cours administratives d'appel.....163
Dualité de juridiction-controverse 157
Dualité de juridiction-Difficulté 159
Excès de pouvoir 155
Commissaire d'État égyptien 110
Commissaire royal de la loi et du droit 106, 107,125
Droit comparé..... 109, 110
Rôle.....111
Commission consultative 389
Droit comparé.....328
Protection des fonctionnaires 390
Conseil consultatif 391
Création.....69
Domaine économique 391
Domaine électoral.....392
Domaine professionnel 391
Impôt.....391
Conseil d'État
Égypte.....53
Fonction consultative..... 320, 330
France 53
Juridiction 70
Conseil d'État algérien
Compétences consultatives 328
Conseil d'État français.....67
Compétence.....69
Création.....68
Conseil supérieur de la magistrature.....125
Constitution 229, 230, 231, 274
Application des textes supranationaux....263
Autonomie.....242
Autonomie.....315
Garanties 236
Juridiction administrative.....231
Normes administratives 132
Principes fondamentaux.....132
Procès équitable..... 243, 247
Recours administratif.....231
Suprématie des textes supranationaux 261
Suprématie des textes supranationaux-Préambule 261
Contentieux administratif
Autonomie.....311, 314, 361, 402

Codification.....128
Définition.....6
Facteurs annexes.....336
Faiblesses.....361
Norme..... 127, 128, 129
Protectorat.....77
Semi-dualité.....56
Sources..... 129, 130
Sources fondamentales.....131
Contentieux administratif français
Historique.....67
Contentieux des collectivités
Réforme.....378
Contentieux électoral.....344
Contradictoire (Principe du).....245
Cour administrative
Décret.....325
Cour administrative d'appel.....62
Création.....63
Cour administrative d'appel
Double degrés de juridiction.....64
Procédure.....64
Cour administrative suprême.....327
Absence de la fonction consultative.....321
Autonomie-Gouvernement.....319
Compétences.....323
Compétences.....325
Constitution.....74
Discours royal 73, 77, 81, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 90, 91, 93, 95, 96, 98, 100, 101, 102, 105, 106, 159, 162, 163
Doctrine.....73
Droit comparé.....53
Procédures.....323
Situation individuelle-dahir et décret.....325
Cour administrative suprême
Mission consultative.....328
Fonction administrative.....330
Fonctions contentieuses.....332
Cour administrative suprême..... 125, 224
Fonction contentieuse.....332
Fonction politique.....334
Cour d'appel
Rabat.....19
Cour de cassation
Chambre administrative.....40
Compétence d'appel.....49
Compétence en contentieux administratif.48
Compétence en premier ressort.....48
Création.....77
Unité de juridiction..... 28, 33, 42
Unité de juridiction-Compétences.....34
Unité de juridiction-Composition.....34
Unité de juridiction-jurisprudence.....43
Unité de juridiction-Normes.....42
Unité de juridiction-organisation.....42
Cours administratives d'appel
Compétence matérielle.....164
Rang hiérarchique.....164

D

Décision de justice
Application.....225
Décision judiciaire définitive
France.....237
Décisions Royales.....340
Délai raisonnable
Constitution.....248
France.....248
Maroc.....249
Droit de grève.....339
Droit de la défense.....383
Arrêt de travail.....394
Jurisprudence.....395

Droit divin
Rupture 23
Droit positif
Réforme 20
Droits de l'Homme 307
Administration.....307
Administration-Statistiques.....307
Juge.....308
Droits fondamentaux.....266
Sources.....267
Dualisme 226
Dualité de juridiction 29, 66, 176, 312
France 72
Maroc.....72
Normes applicables.....177
Raisons.....31
Unité de droit.....224

E

Effectifs..... 105, 119, 124
Agent administratif.....120
Avocat.....122
Expert.....120
Huissier 120
Traducteur 120
Effectifs du contentieux administratif.....28
Égalité des adversaires
Constitution.....245
Encombrement des tribunaux 346
État de droit 310
Juge.....310
Étude de terrain.....310
Excès de pouvoir
Compétence matérielle.....155
Exécution des décisions de justice
Astreinte.....220
Constitution.....238
Cour des comptes 372
Deniers publics.....217
Loi de finance.....219
Réforme règlementaire.....371

F

Faute judiciaire
Constitution.....238
Jurisprudence.....239
Fonctionnaire
Pouvoir judiciaire 11
Grille salariale 297
Fonctions consultatives
Conseil d'Etat 319
Secrétaire générale du gouvernement 318
Formule exécutoire
Droit comparé.....369
Réforme 369

I

Inexécution des décisions de justice 341
Institution juridictionnelle.....316
Institutions
Normes supranationales.....282
Institutions non-officielles
Normes supranationales.....283
Institutions officielles
Normes supranationales.....282

J

Juge.....100
Garanties constitutionnelles 102
Garanties 100
Garanties-Sources.....101
Indépendance.....100
Indépendance.....102
Rôle.....310

Juge administratif..... 81, 83, 84, 95
Autonomie.....343
Création du droit.....89
Décision 81
Environnement 348
Fonctions contentieuses 84
Formation.....96
Impact social 88
Juge rapporteur.....85
Jurisprudence (Maroc) 91
Jurisprudence.....89
Maxime Azoulay 350
Milieu politique 337
Moyens d'instructions 86
Pouvoir normatif.....81
Président Abbahnini 349
Recrutement 98
Rôle- Autonomie 348
Rôle social.....346
Saisine.....84
Séparation des pouvoirs 337
Statut-France 96
Juridiction administrative.....57
Communication 291
Création.....58
Organisation interne.....290
Réforme 293
Réformes 290
Service de greffe.....290
Juridiction administrative suprême
Autonomie.....318
Juridictions de rang inférieur 351
Juridictions spécialisées 357
Compétence territoriale.....358
Rapprochement des justiciables.....358
Jurisprudence.....50, 223
Cour de cassation.....50
Cour de cassation-manquement.....52
Cour de cassation-Principes généraux 52
Cour de cassation-Recommandation royale
.....51
Principes généraux de procédure.....90
Principes généraux.....90
Jurisprudence
Astreinte.....93
Justice
Droit divin.....13
Droit hébraïque.....14
Droit musulman.....13
Droit positif 12, 15, 17
Les citoyens.....285
Modernisation.....290
Justice divine
Disparition.....15
Justiciable.....124

L

Les droits de l'Homme 251
Loi
Code des collectivités territoriales.....147
Procédure administrative.....148
Régionalisation avancée.....147
Loi d'unification.....36
Loi instituant les Cours administratives d'appel
Commissaire royal du droit et de la loi ...163
Composition 163
Loi instituant les tribunaux administratif
Compétence de du tribunal de Rabat 153
Contrôle de constitutionnalité.....154
Dispense des taxes judicaires 153
Historique.....157
Principes.....154
Règles de fonds et de formes.....159
Sursis d'exécution 154

Tribunaux administratifs 160

M

Management public..... 397,398
Marocanisation 37
Mekzen.....6
Définition 6
Juridiction-disparition.....17
Pouvoir central 7
Pouvoir judiciaire 8, 10
Pouvoir local 9
Sultan.....7
Mesures préalables
Contentieux des collectivités.....208
Contentieux des marchés publics 210
Motivations des décisions de justice
Constitution.....236
Moyen de la défense 386
Jurisprudence.....387

N

Nationalisation.....37
Normes..... 175, 224
Réformes 274
Codification.....312
Normes supranationales
Droit administratif 262
Notification
Administration.....365
Réforme 366

O

Organisation judiciaire
Origine de la problématique 24
Protectorat.....77

P

Principes généraux..... 227, 228, 274
Intégration dans les sources de droits 272
Juge- Difficulté d'application 268
Juge.....268
Jurisprudence.....269
Tangibilité 271
Procédure
Difficulté de répartition des compétences 191
Régime juridique de la compétence.....191
Procédure civile 178, 179, 180, 222
Application au contentieux administratif-France 181
Application au contentieux administratif 184
Application au contentieux administratif 224
Application au contentieux administratif 78
Contentieux administratif.....222
Contentieux administratif.....223
Difficulté d'application 188
Difficulté de la répartition des compétences 189
Difficulté de répartition des compétences 189
Emprunt 180
Renvoi absolu.....184
Renvoi direct 185
Protectorat 77
Publicité des audiences
Constitution.....247
France 247
Maroc.....248

Q

Qualité à agir 203
Accident de la route.....204

Bien de l'État.....204
Cadre général.....205
Domaine forestier 203
Impôts et recettes 205
Sources.....203
Textes multiples 205

R

Rapporteur public 109
Historique.....111
Teissier..... 113, 114
Teissier-jurisprudence.....115
Teissier-Maroc 115
Rapprochement des prétoires 354, 357
Solutions 355
Rapprochement géographique
Autonomie du contentieux 358
Rapprochement territorial
e-justice administrative 359
Réforme.....277, 278, 279,399
Autonomie.....374
Bureau d'accueil 291
Code électoral.....376
Codification.....401
Efficacité.....403
normative 393, 394
Normes supranationales 279
Normes supranationales-Législateur.....280
Origines.....276
Post-indépendance 77
Réforme administrative
Citoyen.....303
Intercommunication.....301
Mécanisme-National.....300
Mécanisme-Régional 300
Mécanismes.....300
Nouvelles technologies 301
Réforme normative
Commission de remembrement rural.....375
Dahir relatif à l'ordre des médecins 375
Régionalisation avancée.....295
Règle de droit 362
Règlement
Principes généraux.....149
Répartition des compétences 192, 194, 223
Compétences du juge administratif.....197
Compétences matérielles.....189
Critères.....195
Droit comparé.....192
Référé.....199
Tribunal administratif de Rabat.....198
Voie de fait.....196
Ressources humaines 225, 296
Protection 389

S

Saisie-exécution
Réforme 371
Semi-dualité de juridiction 45, 46
Création des tribunaux administratif.....23
Séparation des pouvoirs
Citoyens 286
Statistiques 286
Statistiques-Avocats 287
Statistiques-Citoyens 287
Service public 296
Source du contentieux administratif
Constitution.....131
Hiérarchie des normes.....136
Jurisprudence constitutionnelle 132
Loi 136
Règlement 139
Travaux royaux.....134
Sultan

Pouvoir judiciaire 11

T

Textes supranationaux..... 253, 254
Difficulté d'application 254
Difficulté d'application-Droit administratif 255
Juge.....267
Rang hiérarchique.....260
Travaux royaux.....134
Tribunal administratif français
Création.....71
Tribunal administratif tunisien
Compétences consultatives 329
Tribunaux
Paix.....18
Première instance.....18
Tribunaux administratif
Création..... 46, 58
Impact sur la Cour de cassation.....47
Raisons de création.....59
Tribunaux administratifs
Création..... 78, 310
Droit de l'Homme 61

U

Union africaine 256
Adhésion 256
Contentieux administratif.....258
Régionalisation.....257
Unité de juridiction 32
Cour de cassation.....23
Cour de cassation.....33
Protectorat.....20
Recours limité 21
Réforme 35

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

Ouvrages, traités et manuels (documentation française)

AGUILA (Y.),

- « La justice administrative en Europe », éd° PUF coll. Droit et justice 2007.

AMSELEK (P.), BUFFELAN (J-P.), CATHELINEAU (J.) (et les autres), RIVERO (J.) (Préface de),

- « Études de droit public », éd. Éditions CUJAS, 1964.

ANDRIEU (T.), ANTON (J-M.) et FABRICE (A.),

- « Jurisprudence du Conseil d'Etat 2009-2011, éd. La documentation française, coll. documents d'études, 2013.

AUBY (J-M.) et DRAGO (R.),

- « Traité de contentieux administratif », Tome 2, éd. Lextenso, LGDJ, 1984.
- « Traité du contentieux administratif », éd. Revue internationale de droit comparé, Volume 14, 1962.

BAILLEUL (D.),

- « Le procès administratif », éd. Lextenso, LGDJ, coll. systèmes droit, 2014.

BENOIT (F-P.),

- « Le droit administratif français », éd. Dalloz 1958.

BENZAKOUR (F.), GAADI (D.) et QUEFFLELEC (A.),

- « Le français au Maroc, Lexique et contacts de la langue », éd. Aupelf UREF, 2000.

BODIN (J.),

- « Les Six Livres de la République », Jacques du Puys, libraire juré à la Samaritaine, Paris, 1576, Livre V, chapitre II : Les moyens de remédier aux changements des Républiques, qui adviennent pour les richesses excessives des uns, et pauvreté extrême des autres.

BONNECAS (J.),

- « Introduction à l'étude de droit », éd. Siery, 1926, n°95.

BRAIBANT (G.) et STIRN (B.),

- « Le droit administratif français », éd. Presses de sciences po et Dalloz, 4e éd. 1997.

CAILLE (P-O.),

- « Le contentieux administratif, 1.Le juge administratif et les recours, documents d'études n°2.09 », éd. La documentation française, 2014.
- « Le contentieux administratif, 2.La procédure, documents d'études n°2.09, » éd. La documentation française, 2010.

CARBONNIER (J.),

- « Flexible droit – Pour une sociologie du droit sans rigueur », éd. LGDJ, 9e éd. 1998.
- «Manuel d'introduction au droit », Civil, 1. Thémis, éd. PUF, 1982.

CHABANOL (D.) et BONNET (B.),

- « La pratique du contentieux administratif », éd. LexisNexis, 10éme éd., 2013.

CHABANOL (D.),

- « Code de justice administrative », éd. Le moniteur, 6e éd., Paris 2014.

CHAPUS (R.),

- « Droit administratif général », éd. LGDJ, 2001.
- « Droit du contentieux administratif », éd. Lextenso éditions, coll. Montchrestien, 2008.
- « La valeur juridique des principes généraux », éd. Dalloz, 1966.

CHAUDET (J-P.),

- « Les principes généraux de la procédure administrative contentieuse », éd. Librairie générale de droit et de jurisprudence, bibliothèque de droit public, 1967.

CHENOT (B.),

- « Le Conseil d'État dans les tempêtes de l'Histoire », éd. Palais de l'Institut, 1988.

CHEVALIER (P.), DESDEVISES (Y.), MILBURN (P.),

- « Les modes alternatifs de règlement des conflits : les voies nouvelles d'une autre justice », éd. La documentation française, coll. Perspectives sur la justice, 2003.

COLIN (F.) et MESSE (M-L.),

- « L'essentiel du contentieux administratif », éd. Lextenso, coll. Les carrés, 2014-2015.

CONTAMIN (J-G.), SAADA (E.), SPIRE (A.) et WEIDENFELD (K.),

- « Le recours à la justice administrative, Pratique des usages et usages des institutions », éd. la documentation française, 2009.

COSTA (D.),

- « Contentieux administratif », éd, LexisNexis, coll. Objectif droit cours, 2e éd., 2014.

COURREGES (A.) et DAEL (S.),

- « Contentieux administratif », éd. PUF, Thémis droit, 4e éd. mise à jour 2006.

D'HAËM (R.),

- « La justice administrative en pratique », éd. La documentation française, 2001.

DAL FARRA (T.), GAUDEMET (Y.), ROLIN (F.), (et les autres),

- « Les grands avis du Conseil d'État », éd. Dalloz, 2018.

DARCY (G.) et PAILLET (M.),

- « Contentieux administratif », éd. Dalloz, Coll. Armand Colin Compact, 2000.

DAVID (R.),

- « Le droit français, Tome I : Les données fondamentales du droits français », éd. LGDJ, Tome I, 1960.

DEBBASCH (C.) et RICCI (J-C.),

- « Le contentieux administratif », éd. Dalloz, 7e, 2001.

DEBBASCH (C.) et COLIN (F.),

- « Droit administratif », éd. Economica, 12e éd., 2018.

DE LAUDADERE (A.),

- « Traité de droit administratif », Tome 1, éd. L.G.D.J, Paris, réédition par L.C VENEZIA, Y. GAUDEMET, 9e éd.

DE LAUDADERE (A.), VENEZIA (J- CL.), GUADEMET (Y.),

- «Traité de droit administratif », Tome I, éd. LGDJ, 11e éd., 1990.

DEGUERGUE (M.),

- « Procédure administrative contentieuse », éd. Lextenso, Montchrestien, coll. focus droit, 2003.

DERRIDA (J.),

- « De la grammatologie », éd. Éditions de Minuit, 1967.

DONIER (V.) et LAPEROU-SCHENEIDER (B.) (sous la direction),

- « L'accès au juge – Recherche sur l'effectivité d'un droit », éd. Bruylant, 2013.

DOUCHY-OUDOT (M.),

- « Rapport préliminaire : la juridiction judiciaire peut-elle servir de modèle ? » — in « La modernisation de la justice administrative en France », M. Paillet (Étude coordonnée par), éd. Larcier, 2010.

DOZY (R.P.A),

- « Supplément aux dictionnaires arabes », Tome1, éd. Hachette Livre, 2013.

DUGUIT (L.),

- « Traité de droit constitutionnel », éd. Fontemoing-de Boccard, 3e éd., 1928.

DUMONT (E.),

- «Œuvres de J. Bentham », 3 vol. Bruxelles, 1829-1830.
- DRAI (P.), « La Cour de cassation et la Constitution de la République », Actes du colloque des 9 et 10 déc. 1994, Presse Universitaires d'Aix-Marseille, spéc.

DRAI (P.),

- « La Cour de cassation et la Constitution de la République », Actes du colloque des 9 et 10 déc. 1994, PU d'Aix-Marseille, spéc.

LAFERRIÈRE (E.),

- « Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux », 2 vol., 1887-1888, 2e éd. 1896 ; (réimpression LGDJ 1989).

GAUDEMET (J.),

- « Les naissances du droit, (Le temps, le pouvoir et la science au service du droit) », éd. Montchrestien, 1997.

GENEVOIS (B.),

- « La jurisprudence du conseil Constitutionnel, principes directeurs », éd. S.T.H, 1988.

GLEIZAL (J-J.),

- « Le droit politique de l'Etat, Essai sur la production historique du droit administratif », éd. P.U.F, 1e éd., 1980.

GOHIN (O.),

- « Contentieux administratif », éd. LexisNexis, coll. Manuel, 8e édition, 2014.

GONOD (P.) et LAFERRIERE (E.),

- « Un juriste au service de la République », éd. LGDJ, 1997.

GONOD (P.), MELLERAY (F.), YOLKA (P.) (sous la dir.),

- « Traité de droit administratif », éd. Dalloz, coll. Traité Dalloz, Tome 1, 2011.

GRAWITZ (J-L.),

- « Traité de science politique », Tome 2 : Les régimes politiques contemporains, éd. PUF, Paris, 1985.

GROS (M.),

- « Droit administratif, l'angle jurisprudentiel », éd. L'Harmattan, Logiques juridiques, 4e éd., 2012.

GUILLIEN (R.), VINCENT (J.), GUINCHARD (S.) (sous la dir.), (et al.),

- « Lexique des termes juridiques », éd. Dalloz, Coll. Campus Dalloz, 16e, 2007.
- « Lexique des termes juridiques », éd. Dalloz, Coll. Campus Dalloz, 17e, 2009.
- « Lexique des termes juridiques », éd. Dalloz, Coll. Campus Dalloz, 17e, 2010.

GUINCHARD (S.), DELICOSTOPOULOS (C-S.), DOUCHY-OUDOT (M.), (et al.),

- « Droit processuel, Droit commun et droit comparé du procès équitable», éd. Dalloz, Coll. précis, 4e éd., 2007.

GUYOMAR (M.) et SEILLER (B.),

- « Contentieux administratif », éd. Dalloz, HyperCours, Cours et travaux dirigés, 3e éd., 2014.

HAENEL (V.H.) et Frison-ROCHE (M-A),
- « Le juge et la politique », éd. PUF, 1998.

HAURIOU (M.),
- « Précis de droit administratif et de droit public », 1er éd. 1892, 12e édition Sirey 1933, (réimp. Dalloz 2002.)

JEANNARD (S.),
- « Le recours administratif dans le système juridique français », éd. LGDJ, Lextenso édition, coll : droit systèmes, 2013.

JEZE (G.),
- «Revue du droit public et de la science politique », éd. Librairie éditeurs, 1909.

KELSEN (H.),
- « Théorie pure du droit ».

LAFERRIERE (E.),
- « Le Conseil d'État, 1799-1974 », éd. CNRS.

LALANDE (A.),
- « Vocabulaire technique et critique de la philosophie », éd. PUF, 1985.

LATOUR (X.) et VALLAR (C.),
- « Droit administratif général » éd. Bréal, coll. Grand Amphi Droit, 2016.

LATOURNERIE (M-A.) et ARRIGHI DE CASANOVA (J.),
- « Tribunal des conflits », éd. Dalloz, Répertoire du contentieux administratif, 2007, n°2.

Le Bot (O.),
- « Contentieux administratif », éd. Lacier, coll. Paradigme, 2014.

LEBERRE (H.),
- « Droit du contentieux administratif », éd ellipses, coll. manuel universités, 2010.

LESAGE (M.),
- « Les principes du droit public régissant les rapports entre le législateurs et le juge : contribution à l'étude du principe de séparation des pouvoir », éd. LGDJ, 1958.

LOCHAK (D.),
- « La justice administrative », éd. Montchrestien, 3e éd., 1998.
- « Le rôle politique du juge administratif français », éd. Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1972.

MALONE (L-A.),
- « Les droits de l'Homme dans le droit international », éd. Nouveaux horizons, 2004.

MASSOT (J.) et GIRARDOT (T.),
- « Le conseil d'Etat », éd. La documentation française, 1999

MAURIN (A.),
- « Droit administratif », éd. Sirey, coll. Aide-mémoire, 9e éd., 2014.

MELKEVIK (B.),
- « Habermas, légalité et légitimité », éd. Presse de l'Université Laval, Coll. Dikè, Canada, 2012.
- « Philosophie du droit », éd. Presses de l'Université de Laval, coll. Diké Canada, 2014.

MESTRE (J.-L),
- « Introduction historique au droit administratif français », éd. PUF, 1985.

NLEP (R-G.),
- « L'administration publique camerounaise ''Contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique'' », éd. LGDJ, 1986.

ODENT (B.) et TRUCHET (D.),
- « La justice administrative », PUF coll. Que sais-je, 2004.

PACTEAU (B.),
- « Traité de contentieux administratif », éd. Puf, Paris, 2008.

PASCAUD (H.),
- « L'unité de juridiction, sa nécessité, son principe, son organisation », éd. Alphonse Picard, 1891.

PASTOREL (J-P.),
- « L'expertise dans le contentieux administratif », éd. LGDJ, 1994.

PEISER (G.),
- « Contentieux administratif », éd. Dalloz, Coll. Les mémentos, 16e éd., 2014.

PETTITI (L-E.), DECAUX (E.), IMBERT (P-H.),
- « La convention européenne des droits de l'homme commentaire article par article », éd.Economica, 2eéd., 1999.

PINGEL (I.) et SUDRE (F.),
- « Le ministre public et les exigences du procès équitable », éd. Brulant, coll. Droit et justice, 2003.

RAIMBAUT (J-M.),
- « Organiser le changement », éd. D'organisation, 1993.

RICCI (J-C.),
- « Contentieux administratif », éd. hachette supérieur, 4e éd., 2014.
- « Mémento de la jurisprudence administrative », éd. Hachette supérieur, 7e. éd, 2011.
- « Droit administratif », éd. Dalloz, 7e. Paris, 1975.

ROBINEAU (Y.) et TRUCHET (D.),
- « Le Conseil d'État », éd. PUF, 1994.

ROUAULT (M-C),
- « L'essentiel du Contentieux administratif », éd. Lextenso, Gualino, coll. Les carrés, 4e , 2013.
- « Contentieux administratif », éd. Lextenso, Coll. Manuels, 2008.
- « Contentieux administratif », éd. Lextenso, Coll. Manuels, 2013.

ROUQUETTE (R.),
- « Petit traité du procès administratif contentieux administratif juridictions générales et spéciales », éd. Praxis Dalloz, 5e éd., 2013/2014.
- « Petit traité du procès administratif contentieux administratif juridictions générales et spéciales », éd. Praxis Dalloz, 7e éd., 2017/2018.

SOLUS (H.) et PERROT (R.),
- « Droit judiciaire privé », éd. Siery, 1991.

STIRN (B.),
- « Les sources constitution elles du droit administratif », éd. Sirey, 1929.

THOUROUDE (J-J.),
- « Pratique du contentieux administratif », éd. Le moniteur, coll. collectivités locales 2e., 2008.

TROPER (M.),
- « La séparation des pouvoirs constitutionnelle française », éd. LGDJ, 1980.

TRUCHET (D.),
- « Dictionnaire de la justice », éd. PUF, 2004.

VAN LANG (A.), D. TRUCHET (préface),
- « Juge judicaire et droit administratif », éd. LGDJ, coll. Bibliothèque de droit public.

VEDEL (G.) et DELVOLVE (P.),
- « Droit administratif », éd. Thémis, 1990.
- « Droit administratif », éd. P.U.F, Tome I.

VEDEL (G.),
- « Le droit administratif peut-il rester indéfiniment jurisprudentiel ? », EDCE 1979, n° 31.
- « Royaume du Maroc et République française, Parallèle entre deux constitution », éd. LGDJ, coll. D'un Etat moderne, 1993.

VENEZIA (C.),
- « Ecrits de circonstance », éd. Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2011.

VENEZIA (J-C.),
- « Ecrits de circonstance », éd. Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2011.

VINCENT (J.) et GUINCHARD (S.),
- « Procédure civile », éd. Dalloz, 25e éd., 1999.

VINCENT (J.), GUINCHARD (S.), MONTAGNIER (G.), (et al.),

- « La justice et ses institutions », éd. Dalloz, Coll. Précis Dalloz, 3e, 1991.

WALINE (J.),

- « Précis de droit administratif », éd. Dalloz, 1969.

WAQUET (PH.),

- « Regard sur le Tribunal des conflits », éd. Dalloz, 2002.

Ouvrages, traités et manuels (documentation marocaine en langue française)

BENJELLOUN (A.),

- « Droit administratif », Tome II, éd. Librairie Mâarif.

BENYAHYA (M.),

- « Droit du contentieux administratif », éd. REMALD, 2013.

BOUDAHRAIN (A.),

- « Actes de colloque droit et pratique au Maroc », éd. Université sidi Mohamed Ben Abdellah Faculté des sciences juridiques économiques et sociales de Fès, 1994.

BOUJEMÂA (R.),

- « Le fonctionnaire marocain », éd. El Madariss, 1983.

BOURELEY (M.),

- « Droit public marocain », éd. Librairie Médicis, 1965.

FERRIE (J-M.),

- « Dispositions autoritaires et changements politiques, Les cas de l'Egypte et du Maroc », éd. De Boeck Supérieur, 2012.

FERRIE (J-N.),

- « Maroc, réformer sans bouleverser », *in*- AFRIQUE DU Nord, Moyen-Orient, Printemps arabes : trajectoires variées incertitudes persistantes, La documentation française, 2012-2013.

HERMASSI (EL-B),

- « Etat et société au Maghreb. Etude comparative », éd. Anthropos, Paris.

JULIEN (CH.),

- « Le Maroc face aux impérialismes, 1415-1956. » éd. J.A., 1978.

MOUNIROU SY (M.),

- « La protection constitutionnelle des droits fondamentaux en Afrique. L'exemple du Sénégal », éd. L'Harmattan, 2007.

PART (Y.),

- « La responsabilité de la puissance publique au Maroc », 1963.

QUILLERE MAJZOUB (F.),

- « Le protocole à la charte africaine des droits de l'Homme et des peuples : un projet trop ambitieux ? », éd. Revue trimestrielle des droits de l'homme, Nemesis, 2008.

RENARD-PAYEN (O.),

- « L'expérience marocaine d'unité de juridiction et séparation des contentieux », éd. L.G.D.J, Paris, 1964.

ROUSSET (M.) et BENABDALLAH (M-A),

- « Actualité du droit administratif 2003-2009 », éd. La porte, 2010.

ROUSSET (M.) et GARAGNON (J.),

- « Droit administratif marocain », éd. La porte, 6e éd., 2003.

ROUSSET (M.),

- « Contentieux administratif », éd. La Porte, [S.D.] Rabat, Maroc.
- « De l'indépendance du pouvoir judiciaire au contrôle juridictionnel de l'administration », éd. RJPIC, 1970.
- « Droit administratif marocain », éd. Imprimerie Royale, 3e éd. 1979.

[S.N] (R.),

- « Le contrôle et le contentieux de l'administration en Tunisie », E.N.A.T., 1968.

Ouvrages, traités et manuels (documentation marocaines en langue arabe)

AJOUNE (A.),

- « Les conférences de la justice », éd. Imprimerie des oliviers, [Trad. Ar.], 2006-2007.

اجودان احمد, مؤتمرات ني القانون, مطبعة الزيتون, 2006 2007.

AMZIDE (J.),

- « Recherche sur les nouveautés dans la justice administrative », éd. REMALD, n° 50, [Trad. Ar.], 2003.

الجيالي امزيد، مباحث ني مستجدات القضاء الإداري، منشورات المجلة المغربية الإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات واعمال جامعية, 2003.

AWADA (H.),

- « Les principes fondamentaux du droit administratif », éd. L'institut universitaire des recherches et de l'édiction et la distribution, [S.D], [Trad. Ar.].

اوادا حميد, المبادئ االساسية ني القانون الإداري, المعهد الجامعي لألبحاث و الطبع و التوزيع,

AWRZIKE (A-EL.),

- « Le contentieux des marchés publics », éd. REMALD, [Trad. Ar.], 1995 n° 18.

اورزيق عبد االه, منازعات صفقات العمومية, ، منشورات المجلة المغربية الإدارة المحلية والتنمية، رقم 18, 1995.

BANNA (A-EL.),

- « La justice administrative : les fondements généraux et le développement historique », éd. La maison Toubkal de l'édition, 1988.

عبد القادر باينة، القضاء الإداري، االسس العامة والتطور التاريخي، دار توبقال النشر, 1988.

- « Le contrôle administratif de l'action administrative », éd. La Revue marocaine du droit, de la politique et de l'économie, n°19, [Trad. Ar.], 1985.

عبد القادر باينة، لرقابة على النشاط الإداري, المجلة المغربية للقانون و سياسية االقتصاد, رقم 19, 1985

BELMIRE (E.),

- « Les conventions internationale et le statut personnel, vue de la jurisprudence », [S.E], [Trad. Ar.], [S.D].

بلمير , المعاهدات الدولية و الوضع الشخصي، ني ضوء االجتهاد القضائي.

BENANI (A.E),

- « Le commentaire sur le Code de procédure civile marocain à la lumière de la doctrine de la jurisprudence », Tome II, éd. La maison arabe de l'encyclopédie du Caire, (avec la collaboration de la nouvelle entreprise, la maison de la culture), [Trad. Ar.].

عبد السالم بزازي و اخرون، التعليق على قانون المسطرة المدنية المغربي في ضوء الفقه و القضاء، الجزء الثاني، الطبعة االولى , 1983, الدار العربية للموسوعات القاهرة , باالشتراك مع الشركة الجديدة , دار الفقانة, الدار البيضاء.

BENHSAÎN (M.) et EL BACHRAOUI (M.),

- « L'organisation judiciaire marocaine », éd. Collection des conférences universitaires, 1e., [Trad. Ar.], 2006.

با ل الحسن محمد و البشروي محمد , التنظيم القضائي المغربي , مجموعة المحاضرات الجامعية, الطبعة االولى , 2006.

BENJALOUN (A.),

- « Les tribunaux modernes », La revue de la justice et du droit, n°1, [Trad. Ar.], 1957.

بن جلون احمد, المحاكم العصرية , مجلة العدل و القانون, رقم 1, 1957.

BENTALHA ELDOUKALI (M.),

- « Les tribunaux administratifs au Maroc », éd. L'imprimerie de la réussite, 1e., [Trad. Ar.], 1997.

محد ابن طلحة الدكالي, المحاكم اإلدارية ني المغرب, مطبعة النجاح, 1997.

BOUJAMAA (R.),

- « Le précis en droit administratif marocain », [S.E], [Trad. Ar.], 1999.

رضوان بوجمعة، المفيض ني القانون اإلداري المغربي,1999.

BOUKHARI (A.EL.),

- « Le droit de la science administrative », éd. L'essentiel des concepts et des orientations scientifiques de l'imprimerie et de l'édition de Walili, [Trad. Ar.], 2001.

احمد البخاري, قانون العلوم اإلدارية , مفاهيم أساسية وإرشادات علمية دار ولي للطباعة والنشر, 2001.

EL ALAOUI ELABDALAOUI (I.),

- « L'organisation judiciaire », [S.E.], [Trad. Ar.], 1975.

محمد محبوبي، اساسيات ني التنظيم القضائي المغربي، دار ابي رقراق للطباعة والنشر2007

EL ARAJE (M.),

- « Le contentieux administratif et constitutionnel dans l'application de la justice au Maroc », éd. REMALD, Coll. Sujet d'actualité, [Trad.Ar.], 2013.

محمد االعرج، المنازعات اإلدارية والدستورية ني تطبيقات القضاء المغربي، منشورات المجلة المغربية اإلدارة المحلية والتنمية 2013.

- « Le contentieux administratif en dans l'application du droit administratif », éd. REMALD, Coll. Sujet d'actualité, [Trad.Ar.], n°57.

محمد االعرج، المنازعات اإلدارية ني تطبيقات اإلداري المغربي، منشورات المجلة المغربية اإلدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة رقم 57

- « Le droit administratif », éd. REMALD, coll. Sujets d'actualité, n° 66, [Trad.Ar.], 2010.

محمد االعرج، القانون اإلداري المغربي منشورات المجلة المغربية اإلدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة رقم 66, 2010.

- « Le droit administratif », éd. REMALD, coll. Sujets d'actualité, [Trad.Ar.], n° 61.

محمد االعرج، القانون اإلداري المغربي، منشورات المجلة المغربية اإلدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة رقم 61 .

EL BADOUI (I.),

- « La justice administrative », Tome 2, [S.E], 1e éd., [Trad. Ar.], 1993.

إسماعيل البدوي, القضاء اإلداري, الجزء2, 1993.

El- BAKOUIRI (A-EL.),

- « Le précis du droit administratif marocain », éd. L'entreprise Babel de l'imprimerie de l'édition, 1990, [Trad. Ar.], non pub.

عبد الرحمان البكريوي , الوجيز في القانون اإلداري المغربي , الطبعة ألاولى, ,1990.

EL BOUKHARI (A.),

- « Le droit de la science administrative », éd. L'essentiel des concepts et des orientations scientifiques de l'imprimerie, éd. Walili, [Trad. Ar.], 2001.

احمد البخاري، ا لقانون اإلداري العلمي لجزء ألاول، مفاهيم أساسية وإرشادات علمية دار ولي للطباعة والنشر 2001.

EL HLABI EL KATANI (M-D.),

- « La procédure administrative », Tome I, la REMALD, coll. Actualité, n° 12, [Trad. Ar.].

هوالي ادريس الحالبي الكتابي , مسطرة التقاضي اإلدارية , الجزء ألاول , منشورات المجلة المغربية لإلدارة المحلية و التنمية , سلسلة "مواضيع الساعة" عدد 12.

EL TAMAOUI (S.),

- « La justice administrative et le contrôle des actes de l'administration », [S.E], 3e éd. [Trad. Ar.], 1961.

سليمان الطماوي, القضاء اإلداري و رقابة ألعمال اإلدارية, طبعة 3, 1961

- « La justice administrative », Tome II, éd. La maison de la réflexion arabe, [Trad. Ar.], 1996.

سليمان محمد الطماوي , القضاء اإلداري, الكتاب الثاني , دار الفكر العربي, 1996

EL-AZHAR (M.),

- « Le pouvoir judiciaire dans la constitution », [S.E], [Trad. Ar.], [S.D].

االزهر محمد, السلطة القضائية في الدستور.

ELBAKRIOUI (A-R.),

- « Le précis dans le droit administratif marocain», imp. L'institut allemand Kounrad Adinwar, [Trad. Ar.], 1995.

عبد الرحمن البكريوي، الوجيز في القانون اإلداري المغربي، طبع بمساهمة مؤسسة كونراد ادينوار ألالمانية

ELBOUYISSI (El-H.),

- « Chronologie de la jurisprudence en matière administrative », éd. La série de la jurisprudence administrative, [Trad. Ar.], 2002.

الحسين البوعيسي، كرونولوجيا االجتهاد القضائي في المادة اإلدارية، سلسلة االجتهاد القضائي اإلدارية, 2002.

ELDAOUIDI (E.),

- « Les problématiques juridiques et réalistes de la compétence de la justice administrative », [S.E], [Trad.Ar.], 2005.

لمنتصر الداودي، اإلشكاليات القانونية والواقعية في اختصاص القضاء اإلداري, 2005.

ELFAYCALI (E.),

- « Le droit processuel privé », Tome II : Les voies de recours, éd. Izice édition, 1e éd., [Trad. Ar.], 1991.

الفيصلي, قانون الإجراءات الخاص, الكتاب الثاني طرق الطعن, مطبعة ايسيس .

- « L'organisation judiciaire marocaine », [S.E], [S.D], [Trad. Ar.].

ELKAZABRI (M.) et ELALAOUI ELABDELLAOUI (I.),

- « L'explication de la procédure civile », [S.E], Tome III, [Trad. Ar.], 1975.

مأمون الكزبري و ادريس العلوي العبدلاوي, شرح المسطرة المدنية , الجزء الثالث , طبعة 1975.

ELKOURAYCHI (A-W.),

- « La justice administrative et l'État de droit », éd. La société marocaine de distribution du livre, [Trad. Ar.], [S.D].

عبد الواحد الفرشي، القضاء الإداري ودولة القانون بالمغرب, الشركة المغربية لتوزيع الكتاب

ELKOURAYCHI (M.),

- « La participation à l'étude et à l'amélioration des nouveautés des sciences éducatives, point de vue de la phycologique éducative. La culture éducative. », éd. La librairie de l'édiction et de la distribution, [Trad. Ar.], 2006.

الفرشي محمد, المساعد في االمنحازات المهنية االجل التربوي و في التكوين المستمر المستجدات التربوية العامة, علم النفس التربوي , الثقافة التربوية العامة, علم النفس التربوي, مكتبة االمة للنشر و التوزيع, 2006.

ELRMILI (H.),

- « Le précis de l'organisation judicaire au Maroc », Tome I, [Trad. Ar.], 2001.

حسن الرمزلي، المختصر في التنظيم القضائي المغربي، الجزء ألول, 2001

- « Les tribunaux ordinaires, en 1999 », éd. Le précis de la justice administrative, [Trad. Ar.], 1999.

الرمزلي حسن، الجزء ألول المحاكم العادية 1999، المختصر في القضائي المغربي 1999.

ELSAMAHI (M.) et ABDOU (M.),

- « Le précis de la procédure civile et l'organisation judiciaire », [S.E], [Trad. Ar.], 1994.

محمد السماحي و موسى عبدو, المختصر في المسطرة المدنية و التنظيم القضائي, 1994.

ELSAROUKHE (M.),

- « Le droit administratif, étude comparative », [S.E], [Trad. Ar.],1996.

مليكة الصروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة , 1996.

ELTALEB (A-E.),

- « L'explication scientifique du droit de la procédure », éd. Imprimerie du savoir, 3e éd., [Trad. Ar.], 2003.

عبد الكريم الطالب , الشرح العلمي لقانون المسطرة المدنية , مطبوعات المعرفة , الطبعة الثانية ,2003.

IDRISSI (M-H.),

- « Le droit et l'organisation dans la constitution marocaine, étude analytique de la notion de la compétence », éd. REMALD, n° 72-73, [Trad. Ar.], 2007.

االدريسي, القانون والتنظيم في الدستور المغربي، دراسة تحليلية لمفهوم االختصاص, منشورات المجلة المغربية لإلدارة , رقم 72و 73, 2003.

JABRANE (A.) et ELBOUKHARI (A.),

- « Le contentieux administratif, bilan et perspectives », [S.E], avec la collaboration de l'institut allemand Hanis Saydel, [Trad. Ar.], [S.D].

امينة جبران و احمد البخاري, القضاء الإداري حصيلة و آفاق, طبع بمساهمة مؤسسة كونراد ادينأور ألمانية.

JABRANE (A.),

- « La condition de l'intérêt à agir dans le contentieux de l'annulation dans le droit français et marocain et égyptien », éd. Revue des affaires administratives, [S.D], n° 6, [Trad. Ar.].

امينة جبران , شرط المصلحة في دعوى الإلغاء في كل من القانون الفرنسي و المغربي و المصري , مجلة الشؤون الإدارية , العدد 6 .

JILANI (M-A.),

- « L'action administrative insusceptibles de recours en droit marocain et en droit comparé », éd. REMALD, Coll. Sujet d'actualité, [Trad.Ar.], n°83.

محمد احمد الجيلالي، اعمال السلطة غير القابلة للطعن القضائي في القانون المغربي المقارن، منشورات المجلة المغربية الإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة رقم 83

KHATABI (M.),

- « Le droit administratif et la science administrative », [S.E], 4 éd., [Trad. Ar.], 1998-1999.

خطابي المصطفى، القانون الإداري والعلوم الإدارية، الطبعة الرابعة مزيدة ومنقحة 1998-1999

LAHRACHE (K.),

- « La justice administrative marocaine », REMALD, n° double 16-17, [Trad. Ar.], 2012.

كريم لحرش، القضاء الإداري المغربي، منشورات المركز القانوني والإدارة المحلية، عدد مزدوج 16,17, 2002.

LAMRINI (A-E),

- « Leçons en droit judicaire privé », éd. Librairie Dar Salem, 2004-2005.

عبد الوهاب لمرني , دروس في القانون القضائي الخاص , مكتبة دار السالم طبعة 2004-2005 .

Le Royaume du Maroc, Ministre chargé des affaires de la justice,

- « Le précis du domaine des droits de l'Homme, la commission chargée de l'application du programme nationale relatif à l'éducation aux droits de l'Homme », éd. L'imprimerie des nouvelles connaissances, [Trad. Ar.], [S.D].

المملكة المغربية, وزارة حقوق الانسان وزارة التربية الوطنية , دليل مرجعي في مجال حقوق الانسان , آلجلة المشتركة المكلفة بتنفيذ البرنامج الوطني للتربية على حقوق الانسان , مطبعة المعارف الجديدة الرباط دون السنة.

MAGHARNI [S.P],

- « Les principes généraux du droit administratif au Maroc », éd. La librairie de l'étudient, 4e éd., [Trad. Ar.], 1984.

مغرني, المبادئ العامة للقانون الإداري في المغرب, مكتبة الطالب, الطبعة الرابعة, 1984.

MAHBOUBI (M.),

- « L'essentiel de l'organisation judiciaire au Maroc », éd. Abi-karakir de l'impression et de l'édition, [Trad. Ar.], 2007.

MALOUK (A.),

- « Le recours pour excès de pouvoir à la lumière de la jurisprudence administrative en droit comparé», [S.D], [Trad. Ar.], 2006.
عناف مولوك، دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة لعيوب االنحراف ني اسئعمال السلطة ني ضوء االجئهاد القضائي االداري المغربي المقارن, 2006.

MOUSSAOUI (A-K.),

- « Les règles procédurales devant les juridictions administratives », éd. Imprimerie El Baydaoui, [Trad. Ar.], 2012.

عبد الكريم المساوي، القواعد االجرائية امام المحاكم االدارية، مطبعة البيضاوي , 2012.

OUTAZKI (A.),

- « L'éducation à la culture des droits de l'Homme : les secteurs et les niveaux d'interventions civiles », [S.E], [Trad. Ar.], 2006.
اوتزكي احمد, التربية على حقوق النسان مجاالتها و مستويات تدخل الفعل المدني, 2006.

RAFII (A-EL.) et EL BOUCHRA (J.),

- « Le procès administratif dans la législation marocaine », [S.D], 1e éd., [Trad. Ar.], 1996.
عبد الوهاب رافع وجلولية البشرى توفيق، دعوى االداري ني التشريع المغربي,1996.

RAGHEB FAHDI (W),

- « Les principes de la justice civile », éd. La maison de la renaissance arabe, Le Caire, 3 éd., 2001, [Trad. Ar.].

وجدي راغب فهمي, مبادئ القضاء المدني, دار النهضة العربية القاهرة , الطبعة 3 -2001

EL TAMAOUI (S.),

- « La justice administrative et le contrôle des actes de l'administration », [S.E], 3e éd. [Trad. Ar.], 1961.

طماوي, القضاء االداري, الكتاب الثاني, بيت التأمل العربي , 1996.

SAHIB (H.),

- « La justice administrative marocaine », éd. REMALD, Coll. Publication et travaux universitaires, [Trad. Ar.], n°80.

حسن صاحب، القضاء االداري المغربي، منشورات المجلة المغربية االدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات واعمال جامعية رقم 80.

SIYAA (A.),

- « La problématique de l'exécution des décisions administratives au Maroc, étude appliquée », éd. REMALD, Coll. Sujet d'actualité, [Trad. Ar.], n°62.

احمد الصايغ، إشكالية تنفيذ االحكام االدارية بالمغرب دراسة تطبيقية، منشورات المجلة المغربية االدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة رقم 62.

TAMAHRI (A-EL.),

- « Les techniques de la communication et de l'expression », éd. Imprimerie de la nouvelle réussite, coll. Les éditions de la revue de l'éducation, [Trad. Ar.], 2007.

تمحري عبد الرحيم , تقنيات التواصل و التعبير, منشورات مجلة علوم التربية, مطبعة النجاح الجديد, 2007

WASFI (M-K.),

- « Les procédures judiciaires administrative », Tome I, [S.E], 1961.

مصطفى كمال وصفي, أصول و إجراءات القضاء الإدارية ,1961.

YAMOUKI (M.),

- « Le droit administratif comparé », éd. Imprimerie des connaissances El-jadida Rabat, [Trad.Ar.], 2009.

محمد اليمكوبي، القانون الإداري المقارن، مطبعة المعارف الجديدة-الرباط, 2009.

Thèses et mémoires

Thèses (en langue française)

POTVIN-SOLIS (L.),

- « L'effet des jurisprudences européennes sur la jurisprudence du conseil d'Etat français », éd. LG.D.J, Bibliothèque de droit publique Tome 187, 1999.

ANTARI (M'H.),

- « Entre l'unité et la dualité de juridiction : le contentieux administratif marocain », Thèse de droit public, 1980.

DE CHAISEMARTIN (A.),

- « L'appel provoqué devant le Conseil d'Etat », Thèse de droit public, Paris 2, 1987.

LARZUL (T.),

- « Les mutations des sources du droit administratif », Thèse de droit public, Rennes I, 1991.

NGASSI SAQOUT (M.),

- « Le contrôle juridictionnel de l'administration marocaine : contribution à une étude sociojuridique du contentieux administratif de la Cour suprême», Thèse de droit public, Paris II, 1982.

OBERDORFF (H.),

- *« L'exécution par l'administration des décisions du juge administratif »*, Thèse de droit public, Paris 2, 1981.

RBII (H.),

- « Environnement international et protection des droits de l'Homme au Maroc : Essai sur l'édification d'un État de droit (1990-1996), Thèse de droit public, Université Toulouse I, 1997.

SERHANE (M.),

- « Le contentieux administratif de pleine juridiction en droit administratif », Thèse Bordeaux I, 1969.

BENHALIMA (L.),

- « Autonomie du droit administratif et spécificité juridictionnelle, réflexions sur les fondements du contentieux administratif au Maroc. », Thèse de droit public, Strasbourg, 1989.

BENIYAHYA (A.),

- « La séparation des pouvoirs en droit constitutionnel marocain », Thèse de droit public, Paris, 1984.

DAOUJI (R.),

- « Le contentieux administratif marocain : histoire et fondement de la loi instituant la dualité de juridiction », Thèse de droit public, Perpigan, 2001.

Mémoire (en langue française)

SALAHEDDINE (M.),

- « La pratique du recours pour excès de pouvoir », Mem. Cycle Sup. de l'E.N.A.P, 1977.

Thèses (en langue arabe)

BALA (E.),

- « Le pouvoir, l'opposition et la primauté du droit dans les pays du Maghreb », Thèse en droit public, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Université Cadi ayyad Marrakech, [Trad. Ar.], 2002.

بل العربي , السلطة و المعارضة و دولة القانون في دول المغرب العربي , أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق شعبة القانون العام, كلية العلوم القانونية و االقتصادية و االجتماعية , جامعة القاضي عياض مراكش , 2002

EL-HALABI EL-KHATANI (M. I.),

- « La légalité administrative, étude comparée », thèse de doctorat en droit public, faculté des sciences juridiques et économiques et sociales de Rabat, 1994-1995, [Trad. Ar.].

حوالي دريس الحالبي الكتاني, المشروعية اإلدارية دراسة مقارنة , كلية العلوم القانونية و االقتصادية و االجتماعية , بالرباط 1994 1995.

MOUSAID (A-K.),

- « La justice administrative marocaine, garantie des droits et des libertés », Thèse en droit public, [Trad.Ar.], 1998-1999.

موساعد, العدالة اإلدارية المغربية، ضمان الحقوق والحريات, أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق شعبة القانون العام,1998 .1999

SAÏD RAYANE (A-E.),

- « Les effets de recours dans le droit égyptien et français », thèse, université Assiut, [Trad. Ar.], 1992.

عبد المحسن سيد رنان, اثر الطعن على التقويد في القانون المصري و الفرنسي, رسالة الدكتوراه , جامعة أسيوط,1992

SAYER DAYAR (A-EL.),

- « La théorie des actes de gouvernement en droit marocain et égyptien », thèse en droit public, université du Caire, pub. La presse universitaire du Caire, [Trad. Ar.], 1955.

سايز دايز عبد الجليل, نظرية أعمال الحكومة في القانون المغربي والمصري, , أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق شعبة القانون العام, 1955.

SOBHI-JARJASSE (I.),

- « L'organisation des commissaires d'Etat en Egypte », (thèse), université du Caire, [Trad. Ar.], 2000.

صبحي جرجس إسحاق , نظام مفوضي الدولة في مصر, رسالة الدكتوراه جامعة القاهرة , 2000.

Mémoires (en langue arabe)

EL-HALABI EL-KHATANI (M. I.),

- « Le concours du pouvoir judiciaire », mémoire de master II, faculté des sciences juridiques et économiques et sociales de Rabat, [Trad. Ar.], 1984-1985.

حوالي دريس الحالبي الكتاني, مساهمة السلطة القضائية, دبلوم دراسات العليا , كلية العلوم القانونية و القتصادية و الجتماعية , بالرباط, 1985

Mélanges

Mélanges (documentation française)

ABRAHAM (R.),

- « L'application des traités internationaux et l'office du juge des référés administratifs », *in*- Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Juger l'administration, administrer la justice, éd. Dalloz 2007.
- « Le juge administratif et le droit international et européen », *in*- Hommage à Daniel Chabanol, Le dialogue des juges, regards de la communauté juridique sur le contentieux administratif, éd. PU. de Saint-Etienne, 2009.

ANDRIANTSIMBAZO (J.),

- « L'autorité de la chose interprétée et le dialogue des juges : en théorie et en pratique un couple juridiquement inséparable », *in*- Mélanges en l'honneur du président Bruno Genevois, Le dialogue des juges, éd. Dalloz, 2009.
- « L'Etat et la société démocratique dans la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme », *in*- Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan, Libertés, justice, tolérance, éd. Bruylant, Tome 1 2004.

BADARA FALL (A.),

- « Réflexion sur quelques procédés non juridictionnels de règlement des litiges administratifs », *in*- Dominique Darbon et Jean du Bois de Gaudusson (sous la dir. de), La création du droit en Afrique, éd. Karthala, Paris, 1997.

BANDRAC (M.),

- « Recherche sur la place du droit comparé dans la motivation des arrêts rendus par la cour européenne des droits de l'homme en application des garanties du procès équitable", *in*- Mélange à l'honneur de Camille Jauffret-Spinosi, 2013.

BARAV (A.),

- « La plénitude de compétence du juge national en sa qualité de juge communautaire », *in*- Mélanges en hommages à Jean Boulouis, L'Europe et le droit, éd. Dalloz, 1991.

BASLE (L.),

- « Vers une nouvelle systémique ? L'autonomie : avatars et paradoxes », *in*- Mélange en l'honneur du professeur Nicole Decoopman, Les frontière du droit, éd. CEPRISCA, Hors collection, 2014.

BENOIT-ROHMER (F.),

- « L'application de la convention européenne des droits de l'homme dans les pays d'Europe centrale et orientale », *in*- Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan, Libertés, justice, tolérance, éd. Bruylant, Tome 1, 2004.

BERTRAND (M.),

- « Le Conseil d'Etat juge de la constitutionnalité des lois entre description et prospection », *in*- Mélanges en l'honneur du président Bruno Genevois, Le dialogue des juges, éd. Dalloz, 2009.

BLONDEL (P.),

- « Le fait, source de droit », *in*- Mélanges à Pierre Drai Le juge entre deux millénaires, éd. Dalloz, 2000.

BRAIBANT (G.),

- « De la convention européenne des droits de l'homme à la charte des droits fondamentaux de l'union européenne », *in*- Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan, Libertés, justice, tolérance, éd. Bruylant, Tome 1, 2004.
- « Le rôle du Conseil d'État dans l'élaboration du droit », *in*- Mélange René Chapus, éd. Montchrestien, 1992.
- « Le code de justice administrative », *in*- Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Juger l'administration, administrer la justice, éd. Dalloz, 2007.

BURDEAU (F.),

- « Du sacre au massacre d'un juge. La doctrine et le Conseil d'Etat statuant au contentieux », *in*- Etudes offertes à Henri-Daniel COSNARD, La terre, la famille, le juge, éd. Economica, 1990.

BURGORGUE-LARSEN (L.),

- « De l'art de changer de cap libres propos sur les « nouveaux » revirements de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *in*- Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan, Libertés, justice, tolérance, éd. Bruylant, Tome 1, 2004.

CANEDO-PARIS (M.),

- « Les voyages du droit administratif : tentative de bilan sur les transformations du droit administratif français », *in*- Mélanges Breillat en l'honneur de Dominique, Les voyages du droit, éd. L.G.D.J, coll. Droit et sciences sociales, Université de Poitiers, 2011.

CHABANOL (D.),

- « Du dialogue du juge et des parties. Réflexions sur la procédure administrative contentieuse », *in*- Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Juger l'administration, administrer la justice, éd. Dalloz, 2007.
- « Le dialogue des juges administratifs entre eux : discipline contentieuse et indépendance », *in*- Mélanges en l'honneur du président Bruno Genevois, Le dialogue des juges, Dalloz, 2009.

CHALTIER (F.),

- « L'application du droit communautaire par le juge national », *in*- Mélanges en hommages à Guy Issac, 50 ans de droit communautaire, éd. PU des sciences sociales de Toulouse, 2004.

CHAPUS (R.),

- « Vues sur la justice administrative », *in*- Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Juger l'administration, administrer la justice, éd. Dalloz 2007.

CHARPENTIER (J.),

- « Eléments de cohérence entre ordres juridiques distincts », *in*- Mélanges en l'honneur de Louis Dubouis, éd. Au carrefour des droits, 2002.

CHEVALLIER (J.),

- « Peut-on encore parler d'un « modèle français d'administration » ? », *in*- Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa, La conscience des droits, éd. Dalloz, 2011.

COHEN- JONATHAN (G.),

- « La protection des droits fondamentaux dans l'union européenne et la convention européenne des droits de l'homme », *in*- Mélanges en l'honneur de Benoit Jeanneau, Les mutations contemporaines du droit public, éd. Dalloz, 2002.
- « La fonction quasi constitutionnelle de la Cour européenne des droits de l'Homme », *in*- Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu, Renouveau du droit constitutionnel, éd. Dalloz, 2007.

CONSTANTINESCO (V.),

- « Les rapports entre les traités et la constitution : du droit interne au droit communautaire », *in*- Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan, Libertés, justice, tolérance (TOME I), éd. Bruylant.

COSTA (D.),

- « De voltaire à Rivero l'anagramme était presque parfaite…, » *in*- Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa, La conscience des droits, Dalloz, 2011.

COSTA (J-P.),

- « D'un palais l'autre : Quelques remarques sur la vie au Conseil d'Etat et à la Cour européenne des droits de l'Homme », *in*- Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Juger l'administration, administrer la justice, éd. Dalloz 2007.
- « Le dialogue du juge avec lui-même», *in*- Mélanges en l'honneur du président Bruno Genevois, Le dialogue des juges, éd. Dalloz, 2009.
- « Les droits et obligations de caractère civil selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme », *in*- Mélanges Pierre Julien, La justice civile au vingt et unième siècle, éd. Edilaix, 2003.

COURVOISIER (C.),

- « L'administration, le juge et liberté : le libéralisme intransigeant de Tocqueville », *in*- Mélanges en l'honneur de Michel Fromont, Les droits individuels et le juge en Europe, éd. PU de Strasbourg, 2001.

COUZINET (J-F.),

- « Le conseil d'Etat, la Cour de cassation et le renvoi ludiciel : des progrès mais peuvent mieux faire », *in*- Mélanges en hommages à Guy Issac, 50 ans de droit communautaire, éd. PU des sciences sociales de Toulouse, 2004.

DA CRUZ VILACA (J-L.), ANTUNES (P.) et MIGUEL (L.),

- « Le démarrage d'une nouvelle juridiction communautaire – Le tribunal de première instance un an après », *in*- Mélanges en hommages à Jean Boulouis, L'Europe et le droit, éd. Dalloz, 1991.

DE CASANOVA JACQUES (J.),

- « Les habits neufs du juge administratif », *in*- Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Juger l'administration, administrer la justice, éd. Dalloz, 2007.

DE SILVA (I.),

- « Le recours par le juge administratif aux « principes dont s'inspire le Code civil » (autour et à propos de l'arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat du 8 juillet 2005, sté Alusuisse-lonza-France) », *in*- Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Juger l'administration, administrer la justice, éd. Dalloz, 2007.

DEBBASCH (O.),

- « Les juridictions françaises et les principes généraux du droit international », *in*- L'Europe et le droit, Mélange en hommage à Jean BOULOUIS, éd. Dalloz, 1997.

DEBBASH (C.),

- « Le droit administratif, droit dérogatoire au droit commun ? », *in*- Mélanges René Chapus , Droit administratif, éd. Montchrestien, 1992.

DELPEREE (F.),

- « La communicabilité entre le droit international, le droit européen, le droit constitutionnel, et le droit régional », *in*- Liber Amicorum, Jean-Claude Escarras, La communicabilité entre les systèmes juridiques, éd. Bruylant. 2005.

DELVOLVE (P.) et GAUDEMET (Y.),

- « Regard doctrinal sur l'évolution du contentieux administratif dialogue », *in*- Hommage à Daniel Chabanol, Regards de la communauté juridique sur le contentieux administratif, 2009.

DELVOLVE (P.),

- « La Cour d'appel de Paris, juridiction administrative », *in*- Etude offertes à Jean-Marie Auby, éd. Dalloz, 1992.
- « Le conseil constitutionnel, juge administratif », *in*- Mélanges en l'honneur de Benoit Jeanneau, Les mutations contemporaines du droit public, éd. Dalloz 2002.
- « Recours pour excès de pouvoir et droits subjectifs », *in*- Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa, La conscience des droits, éd. Dalloz, 2011.

DONNAT (F.),

- « Le droit comparé à la Cour de justice des communautés européennes », *in*- Mélanges en l'honneur du président Bruno Genevois, Le dialogue des juges, éd. Dalloz, 2009.

DUBOIS (L.),

- « L'application du droit international coutumier par le juge français », Rapport au colloque de Grenoble de la SFDI, 1970, *in*- « Le juge français et l'application du droit international », éd. Armand Colin, 1972.
- « Le juge français et le conflit entre norme constitutionnelle et norme européenne », *in*- Mélanges en hommages à Jean Boulouis, L'Europe et le droit, éd. Dalloz, 1991.

- « Les principes du droit communautaire, un instrument périmé de protection des droits fondamentaux ? », *in*- Mélanges en l'honneur de Benoit Jeanneau, Les mutations contemporaines du droit public, éd. Dalloz 2002.

DUBOUIS (L.),

- « Les principes généraux du droit communautaire, un instrument périmé de protection des droits fondamentaux ?» *in*- Mélanges en l'honneur de Benoit Jeanneau, Les mutations contemporaines du droit public, éd. Dalloz, 2002.

DUPEYROUX (O.),

- « La jurisprudence source abusive du droit »- *in* Mélange Maury, Tome II, 1960.

DUPUIS (G.),

- « Le '' nouveau'' Conseil d'État : contribution à un État de droit », *in*- La liberté dans tous ses états, Regarde croisés sur la conception occidentale de la liberté, 1998.

EUZET (C.),

- « La protection régionale des droits de l'Homme en Afrique : entre communication politique, juridicisation lente et effectivité limitée », *in*- La modernisation du droit n Afrique francophone, C. JUHEL (sous la direction), éd. Presse Universitaires de Perpignan, Coll. Revue Franco-Magrébine de Droit, n° 24, 2017.

FAVOREU (L.),

- « Le juge administratif a-t-il statut constitutionnel ? », *in*- Etudes offertes à Jean-Marie Auby, Dalloz 1992.
- « Les cours de Luxembourg, et de Strasbourg ne sont pas des cours constitutionnelles », *in*- Mélanges en l'honneur de Louis Dubouis, éd. Au carrefour des droits, 2002.

FIALAIRE (J.),

- « L'apport des contentieux judiciaire et administratif au droit des personnels locaux », *in*- Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douance, La profondeur du droit local, 2006.

FLAUSS (J-F.),

- « Le droit communautaire devant les juridictions constitutionnelles des Etats tiers », *in*- Mélanges en hommages à Guy Issac, 50 ans de droit communautaire, éd. Presse de l'université des sciences sociales de Toulouse, 2004.

FLEINER (T.),

- « Quelques réflexions sur le discours contemporain des droits de l'Homme », *in*- Mélanges en l'honneur de Michel Fromont, Les droits individuels et le juge en Europe, éd. PU de Strasbourg, 2001.

FOYER (J.),

- « L'ordre public international est-il toujours français ? », *in*- Mélanges en l'honneur de Serge Guinchard, Justices et droit du procès : du légalisme procédural à l'humanisme processuel, éd. Dalloz 2010.

FRANCOIS (J-L.),

- « La dualité de juridiction, un principe fonctionnel ? », *in*- Mélanges en hommage à Roland Drago, L'unité du droit, 1996.

FRANCOIS (T.),

- « Sociologie juridique et droit comparé », *in*- Mélange à l'honneur de Camille Jauffret-Spinosi, 2013.

FROMONT (M.),

- « Le renforcement des garanties de bonne administration et de bonne justice administrative », *in*- En hommage à Francis Delperee, itinéraires d'un constitutionnaliste, éd. L.G.D.J, coll. Bruylant 2007.

GARAGNON (J.),

- « Indépendance et adaptation du système juridictionnel (1956-1962) », *in*- En hommage au Professeur Michel Rousset, Indépendance nationale et système juridique au Maroc, actes de colloques des 26 et 27 mars 1998, Presses Universitaires de Grenoble, 2000.

GARIDOU (B.),

- « La notion de transition démocratique et le droit administratif », *in*- Revue franco-magrébine de droit – Le Magrheb- L'occident Arabe, Volume 2 Les enjeux de la transition démocratique et les acquis de la coopération internationale, éd. Presse universitaire de Perpignan et Presses de l'université Toulouse I Capitole, 2012, n°19.

GAUDEMET (Y.),

- « Réflexions sur l'injonction dans le contentieux administratif », *in*- Mélange offert à Georges Burdeau, LGDJ, 1977.

GAUDEMET-TALLON (H.),

- « L'introuvable '' juge naturel''», in- Mélanges en honneur Jean Gaudemet Nonagesimo anno, éd. PUF, 1999.

GAUDMEMET (Y.),

- « Remarques sur l'évolution des sources du droit contentieux administratif », *in*- Mélanges à Pierre Drai « Le juge entre deux millénaires », éd. Dalloz, 2000.

- « Remarques sur les aspects récents du contentieux des contrats de l'administration », *in*- Mélange à l'honneur Daublon Georges, éd. Répertoire du notaire DEFRENOIS, 2001.

GENEVOIS (B.),

- « Cour européenne des droits de l'Homme et juge national : dialogue et dernier mot », *in*- Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa, La conscience des droits, éd. Dalloz, 2011.

GEORGEL (J.),

- « Le juge et la montre », *in*- En l'honneur de Georges Dupuis, Entretien sur quelques aspects de l'esprit de corps au Conseil d'État, éd. LGDJ. 1997.

GEORGEL (J.),

- « Le juge et la montre », *in*- En l'honneur de Georges Dupuis, Entretien sur quelques aspects de l'esprit de corps au conseil d'Etat, éd. LGDJ. 1997.

GONOD (P.),

- « A propos des grands arrêts de la jurisprudence administrative », *in*- Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Juger l'administration, administrer la justice, éd. Dalloz 2007.

GOYARD (C.),

- « Unité et plénitude de juridiction », *in*- liber amicorun Jean Waline, Gourner, administrer, juger, éd. Dalloz, 2002.

GREVISSE (F.), BONOCHOT (J-C.) et KOVAR (R.),

- « Les incidences du droit communautaire sur l'organisation et l'exercice de la fonction juridictionnelle dans les Etats membres », *in*- Mélanges en hommages à Jean Boulouis, L'Europe et le droit, éd. Dalloz, 1991.

GREWE (C.),

- « A propos de la diversité de la justice constitutionnelle en Europe : L'enchevêtrement des contentieux et des procédures », *in*- Mélanges en l'honneur de Michel Fromont, Les droits individuels et le juge en Europe, PU de Strasbourg, 2001.
- « La circulation des droits fondamentaux ou l'impact du pluralisme culturel en Europe », *in*- Mélanges en l'honneur du président Bruno Genevois, Le dialogue des juges, éd. Dalloz, 2009.

GROZE (H.),

- « Le juge doit-il dire le droit ? », *in*- Mélanges en l'honneur de Serge Guinchard, Justices et droit du procès : du légalisme procédural à l'humanisme processuel, éd. Dalloz 2010.

GUERIN (A.),

- « La juridiction administrative, une, solidaire, « indivisible » ? », *in*- Juger l'administration, administrer la justice Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, éd. Dalloz, 2007.

GUICHARD (S.),

- « Menaces sur la justice des droits de l'Homme et les droits fondamentaux de procédure », *in*- études offertes à J. NORMAND, Justice et droits fondamentaux, éd. Litec, 2003.
- « O Kress où est ta victoire ? Ou la difficile réception, en France d'une (Demie) leçon de démocratie procédurale », *in*- Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan, Libertés, justice, tolérance, Tome 2, éd. Bruylant, 2004.
- « Petit à petit l'effectivité du droit à un juge s'effrite », *in*- Mélanges Jacques Boré, éd. Dalloz, 2006.

GULLIEN (R.),

- « Le problème de la juridiction administrative et spécialement de droit commun parmi les problèmes généraux et notamment politiques de l'État», *in*- Études offertes à Achille Mestre, l'évolution du droit public, éd. Sirey, 1956.

GUYOMAR (M.),

- « Le dialogue des jurisprudences entre le Conseil d'Etat et la Cour de Strasbourg : appropriation, anticipation, émancipation », *in*- Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa, La conscience des droits, éd. Dalloz, 2011.

HAURIOU (A.),

- « L'utilisation en droit administratif des règles et principes du droit privé, (chapitre II) », *in*- Recueil d'Etudes sur les sources du droit en l'honneur de François Gény, Tome III Les sources des diverses branches du droit, éd. Librairie Edouard Duchemin, 1977.

HELIN (J-C.),

- « Le droit à un tribunal, et ses limites, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme», *in*- Mélanges en l'honneur de Jean Buffet, éd. L.G.D.J, Montchrestien, 2004.

HENDRICKX (B.) et JOASSART (M.),

- « Les règles particulières s'imposant aux avocats devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat », *in*- Liber Amicorum : Edouard, Pourquoi Antigone ?, éd. Bruylant. 2010.

HERTZOG (R.),

- « A-t-on encore besoin du droit administratif ? », *in*- Mélange à l'honneur de Jean Paul Jacqué, Chemins d'Europe, Dalloz, 2010.

HERTZOG GUILLIEN (R.), VINCENT (J.), GUINCHARD (S.),

- « L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de signification ? », *in*- Mélanges Paul Amselek, éd. Bruylant, 2005.

HERVOUËT (F.),

- « Quel GPS pour ne pas s'égarer sur le chemin de la compétence de l'union européenne : un tribunal des compétences de l'union européenne? », *in*- Mélanges Breillat en l'honneur de Dominique, Les voyages du droit, éd. L.G.D.J, coll. Droit et sciences sociales, université de Poitiers, 2011.

JACQUES (J-P.),

- « Communauté européenne et convention européenne des droits de l'homme », *in*- Mélanges en hommages à Jean Boulouis, L'Europe et le droit, éd. Dalloz, 1991.

JACQUINOT (N.),

- « Le juge administratif et le juge constitutionnel face à l'Etat d'urgence », *in*- Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu, Renouveau du droit constitutionnel, éd. Dalloz 2007.

JEGOUZO (Y.),

- « À propos de la fonction consultative du Conseil d'État », *in*- Mélange en l'honneur de Daniel Labetoulle, juger l'administration, administrer la justice, éd. Dalloz, 2007.

JULIEN-LAFERRIERE (F.),

- « Brève histoire critique de la juridiction administrative française », *in*- Mélanges en l'honneur de Jacqueline Morand-Deviller, Confluences, éd. Montchrestien, 2007.
- « La dualité de juridiction, un principe fonctionnel ? », *in*- Mélanges en hommage à Roland Drago, L'unité du droit, 1996.
- « Procédure administrative et procès équitable, Le difficile dialogue entre la Cour européenne des droits de l'Homme et le Conseil d'Etat », *in*- Liber Amicorum Darcy, Détours juridiques : le praticien, le théoricien et le rêveur, 2012.

KANT (E.),

- « Idée d'une histoire universelle au point de vue cosmopolitique », *in*- Œuvres, Tome II, Gallimard.
- « Réponse à la question : Qu'Est-ce que les Lumières ? », *in*- Œuvres, Tome II, Gallimard.

KANTE (B.),

- « Les droits fondamentaux constituent-ils une nouvelles catégorie juridique en Afrique ? » *in*- Mélange en l'honneur du Professeur Jean-François FLAUSS, L'Homme et le droit, éd. A. PEDONE, 2014.
- « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », *in*- Mélange en l'honneur de Jean Gicquel, Constitutions et pouvoirs, éd. Lextenso, coll. Montchrestien.

KOVAR (R.),

- « L'emprise du droit communautaire sur le régime du retrait des actes administratifs nationaux », *in*- Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu, Renouveau du droit constitutionnel, Dalloz 2007.
- « Le droit national d'exécution du droit communautaire : essai d'une théorie de l'« Ecran communautaire » », *in*- Mélanges en hommages à Jean Boulouis, L'Europe et le droit, éd. Dalloz, 1991.

LACHAUME (J-F.),

- « Personne publiques, compétence du juge administratif dans le régime juridique de la gestion de la poste et des télécommunications issu de la loi du 2 juillet 1990 », *in*- Etudes offertes à Jean-Marie Auby, éd. Dalloz 1992.

LAIDIE (Y.),

- « Utopique unité de juridiction », *in*- Utopies entre droit et politique, Études en hommage à Claude Courvoisier, éd. Sociétés EUD, 2005.

LAMARQUE (J.),

- « Le procès du procès », *in*- Etudes offertes à Jean-Marie Auby, éd. Dalloz 1992.

LE TOURNEUR (M.),

- « Quelques réflexions sur la codification du droit administratif », *in*- Etudes juridiques offertes à Léon Julliot De Morandière, éd. Librairie Dalloz, 1964.

LECLERC (F.),

- « Le juge administratif français face aux normes internationales », *in*- justice administrative et Etat de droit en France et au Maghreb, C. JUHEL (sous la direction), éd. PU de Perpignan et PU de Toulouse 1 Capitole, Coll. Revue Franco-Maghrébine de droit, n° 22, 2015.

LECOCQ (P.),

- « Aux sources du droit administratif moderne, le jumeau de l'arrêt Blanco », *in*- Mélanges offerts à Emmanuel Langavant, Aux sources du droit administratif moderne, le jumeau de l'arrêt Blanco.

LEE (K.),

- « La réforme du contentieux administratif en Corée », *in*- Mélange en l'honneur de Jacqueline Morand-Deviller, éd. Montchrestien, 2007.

LEGER (P.),

- « Le dualisme juridictionnel a-t-il encore une raison d'être », *in*- Principes de justice, Mélanges en l'honneur de Jean-Francois BURGELIN, éd. Dalloz, 2008.

LEMOYE DE FORGES (J-M.),

- « Le juriste arrive toujours plus tard », *in*- Mélanges en hommage à Roland Drago, L'unité du droit, 1996.

LENOIR (N.),

- « Les rapports entre le droit constitutionnel français et le droit international à travers le filtre de l'article 54 de la Constitution 1958 » *in*- DUPUY (P.), « Droit international et droit interne dans la jurisprudence comparé du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat », éd. LGDJ, 2001.

LONG (M.),

- « Regard sur soixante-quinze ans d'histoire de la juridiction administrative française », *in*- Les transformations de la justice administrative, actes de colloque du 75e anniversaire du tribunal administratif de Strasbourg, éd. Economica, 1995.

LOUIS (J-V.),

- « La primauté du droit de l'Union, un concept dépassé? », *in*- Mélange à l'honneur de Jean Paul Jacqué, Chemins d'Europe, éd. Dalloz, 2010.

MADIOT (Y.),

- « Qualité du droit et protection des droits fondamentaux », *in*- Mélanges offerts à Jorge Campinos.

MALINVERNI (G.),

- « L'indépendance de la Cour européenne des droits de l'Homme », *in*-Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan, Libertés, justice, tolérance Tome 2, Bruylant, 2004.

MAUGUE (C.),

- « Les injonctions pour exécution de la chose jugée », *in*-Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Juger l'administration, administrer la justice, éd. Dalloz 2007.

MAZEAUD (P.),

- « La loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif », *in*-Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Juger l'administration, administrer la justice, éd. Dalloz, 2007.

MAZEAUD (P.),

- « La loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif», *in*-Mélange en l'honneur de Daniel Labetoulle, juger l'administration, administrer la justice, éd. Dalloz, 2007.

MAZERES (J-A.),

- « Duguit et Hauriou ou la clé caché », *in*- Sous la direction Fabrice Melleray, Autour de Léon Duguit, colloque commémoratif du 150^{e} anniversaire de la naissance du doyen Léon Duguit Bordeaux, 29-30 mai 2009, 2011.

MENOUNI (A.),

- « Constitution et séparation des pouvoirs », *in*- Trente années de vie constitutionnelle au Maroc, éd. L.G.D.J, coll. D'un Etat moderne, 1993.

MERTENS DE WILMARS (J.) et LEUVEN (K.U.),

- « Réflexions sur le système d'articulation du droit communautaire et du droit des Etats membres », *in*- Mélanges en hommages à Jean Boulouis, L'Europe et le droit, éd. Dalloz, 1991.

MODERNE (F.),

- « Les injonctions pour exécution de la chose jugée », *in*- Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle, Juger l'administration, administrer la justice, éd. Dalloz 2007.

- « A la recherche d'un fondement constitutionnel du principe de protection de la confiance légitime, du droit communautaire au droit interne, » *in*- Mélanges en l'honneur de Louis Dubouis, éd. Au carrefour des droits, 2002.

MONNIER (F.),

- « L'innovation au Conseil d'État », *in*- Mélanges en hommage à Jean Gaudemet, Claude Bontems (textes réunis par), éd. PUF, 1999.

MORAND-DEVILLER (J.),

- « Le bonheur et le droit administratif », *in*- En hommage à Francis Delpérée, itinéraires d'un constitutionnaliste, L.G.D.J, coll. Bruylant 2007.

PACTEAU (B.),

- « 2006,deuxième Centenaire de la Section du contentieux du ce. Une greffe qui a pris », *in*- Mélanges Daniel Labetoulle, éd. Dalloz.
- « Aux sources de la juridiction administrative, ni du mépris, ni de la méprise », *in*- Mélanges en l'honneur du Professeur Jean HAUSER, éd. LexisNexis et Dalloz.
- « Paradoxes et périls du principe de l'effet non suspensif de l'appel en contentieux administratif » *in*- Mélange offert à René Chapus, éd. Montcherestien, 1992.

PAILLET (M.),

- « Brèves observations sur l'office du juge administratif », Liber Amicorum Darcy, Détours, *in*- Mélange à l'honneur de J-P. JACQUE, juridiques : le praticien, le théoricien et le rêveur, 2012.
- « Vers un renouveau des sources de la responsabilité administrative en droit français », *in*- Etudes offertes à Jean-Marie Auby, éd. Dalloz 1992.

PARDINI (J-J.),

- « Brèves réflexions sur les interactions entre les ordres juridiques », *in*- Liber Amicorum, Jean-Claude Escarras, La communicabilité entre les systèmes juridiques, éd. Bruylant. 2005.

PETTITI (L.),

- « Le rôle du juge international », *in*- Mélanges à Pierre Drai Le juge entre deux millénaires, 2000.

PINELLI (C.),

- « Sur la communicabilité entre ordres juridiques », *in*- Liber Amicorum, Jean-Claude Escarras, La communicabilité entre les systèmes juridiques, éd. Bruylant. 2005.

PIZZORISSO (A.),

- « La question des sources du droit au début du XXIe siècle », *in*- En hommage à Francis Délperée, itinéraires d'un constitutionnaliste, éd. L.G.D.J, coll. Bruylant 2007.

POTOCKI (A.),

- « L'organisation des juridictions communautaires est-elle porteuse d'enseignements pour les juridictions nationales ? », *in*- Mélanges à Pierre Drai Le juge entre deux millénaires, 2000.

PRATS (Y.),

- « L'administration territoriale et les collectivités locales », *in*- Gérard Conac (sous la dir. de), Les institutions administratives des États francophones d'Afrique noire, éd. Économica, 1979.

PUTZEYS (J.),

- « L'intégration des normes autres que « nationales» dans l'ordre interne, La hiérarchie des normes », *in*- Etude de droit comparé entre le système belge et le système anglais.

RENARD(C.),

- « L'aide du droit administratif pour l'élaboration scientifique du droit privé, (Chapitre Premier) », *in*- Recueil d'Etudes sur les sources du droit en l'honneur de François Gény, Tome III Les sources des diverses branches du droit, éd. Librairie Edouard Duchemin, 1977.

RIVERO (J.),

- « Les phénomènes d'imitation des modèles étrangers en droit administratif » *in*- Miscellanées W. J. Ganshof Van Der Meeresch, éd. Bruyant, 1972, Tome 3.

RONNY (A.),

- « La collégialité sans rapporteur, ou l'homme qui en savait trop ? », *in*- Mélanges en l'honneur du président Bruno Genevois, Le dialogue des juges, éd. Dalloz, 2009.

ROSTANE (M.),

- « Le contentieux administratif », *in*- Mélange en hommage à Louis Dubouis, Droits nationaux, droit communautaire influences croisées, 2000.

RUIZ (F-H.),

- « Droits de l'homme et souveraineté de l'Etat : les frontières ont-elles été substantiellement redéfinies ? », *in*- Mélanges en l'honneur de Michel Fromont, Les droits individuels et le juge en Europe, éd. PU de Strasbourg, 2001.

SAUVE (J-M.),

- « Le juge administratif et la protection des libertés et des droits fondamentaux », *in*- Mélange en l'honneur de Serge Guinchard, Justices et droit du procès : Du légalisme procédural à l'humanisme processuel, éd. Dalloz.

SINOPOLI (L.),

- « Une épreuve pour les droits de l'Homme : De l'universel postulé à la mondialisation réalisée ? », *in*- Mélanges en l'honneur de Serge Guinchard, Justices et droit du procès : du légalisme procédural à l'humanisme processuel, éd. Dalloz 2010.

STRIN (B.),

- « Le Conseil d'État et les libertés », *in*- Mélange en l'honneur de Jacques George, La liberté dans tous ses états, éd. Editions Apogée, 1998.
- « Louis Favoreu et le Conseil d'Etat », *in*- Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu, Renouveau du droit constitutionnel, éd. Dalloz 2007.

SUDRE (F.),

- « Dix ans d'applicabilité de l'article 6 par le Cour européenne des droits de l'Homme », *in*- Mélanges en l'honneur de Serge Guinchard, Justices et droit du procès : du légalisme procédural à l'humanisme processuel, éd. Dalloz 2010.
- « La réécriture de la convention par la Cour européenne des droits de l'homme », *in*- Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa, La conscience des droits, éd. Dalloz, 2011.

SUNDERG (F.),

- « Le contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme », *in*- Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan, Libertés, justice, tolérance Tome 2, éd. Bruylant, 2004.

TALLON (D.),

- « Histoire du droit et droit comparé : une alliance féconde », *in*- Mélanges en honneur Jean Gaudem, Nonagesimo anno, éd. PU de France. 1999.

TAORMINA (G.),

- « Le droit de l'exécution forcée à l'épreuve des règles du contentieux administratif », *in*- Mélanges Pierre Julien, La justice civile au vingt et unième siècle, éd. Edilaix. 2003.

TERNEYRE (P.),

- « Sur la possibilité pour les collectivités territoriales d'engager la responsabilité contractuelle de l'Etat pour manquement à ses obligations souscrites dans les contrats

de plan, » *in*- Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Douence, La profondeur du droit local, 2006.

TERRE (F.),

- « Sociologie juridique et droit comparé », *in*- Mélange à l'honneur de Camille Jauffret-Spinosi, 2013.

TRUCHET (D.),

- « Fusionner les juridictions administratives et judiciaire ? », *in*- Etudes offertes à Jean-Marie Auby, Dalloz, 1992.

WALINE (J.),

- « L'influence des décisions de la cour européenne des droits de l'homme sur le droit positif français », *in*- Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan, Libertés, justice, tolérance Tome 2, éd. Bruylant, 2004.

Mélanges (documentations marocaine)

ADAMA (D.),

- « Les conventions internationales et l'ordre juridique internationales et l'ordre juridique interne en droit international », *in*- les conventions internationales et la loi interne à travers la jurisprudence, actes de séminaire, éd. Imprimerie de fdela Mohammedia, 2002.

AKALAY (O.),

- « De la sharia au droit : le régime des taux d'intérêts pratiqués au Maroc », *in*- Etudes en l'honneur de Ahmed Mahiou, réunies par BENACHOUR (Y.), Henry (J-R.), Rostane (M.), Le débat juridique au Maghreb, de l'étatisme à l'Etat de droit, éd. Publisud-Iremam, 2009.

ANTARI (M.),

- « Rapport de synthèse, la justice administrative au Maroc » - *in* Boualem Snoussi (sous la direction de), « La justice administrative : Bilan et perspectives, Association Marocaine de Science Administratives ».

BAMOHAMMED (N.),

- « Etat de droit et tribunaux administratifs au Maroc entre le parachèvement et la prospectives », *in*- Tribunaux administratifs et Etat de droit, [S.E], [S.D].

BENABDALLAH (M-A),

- « Propos introductif, bref regard sur la Cour suprême à l'occasion de son quarantième anniversaire », *in*- 1957-1997, « 40 ans de justice administrative au Maroc », REMALD, coll. « Thème actuels » n°14, 1998.
- « La cour suprême : De l'unité à a semi-dualité de la juridiction, Le rôle régulateur de la chambre administrative », *in*- Actes du colloque, en commémoration du 40e anniversaire de la création de la Cour suprême, Jurisprudence de la Cour Suprême et mutations économiques et sociales, Rabat, 17-19 Chaâbane 1418, 18-20 décembre 1997.
- « La voie de fait administrative en droit marocain », *in*- Mélange offert au doyen Y. BEN ACHOUR, Centre de publication universitaire, Tunis, 2008.

- « Le contentieux contractuel », *in*- En hommage au Professeur Michel Rousset, Indépendance nationale et système juridique au Maroc, actes de colloques des 26 et 27 mars 1998, Presses Universitaires de Grenoble, 2000.
- « Propos introductif, Bref regard sur la Cour Suprême à l'occasion de son quarantième anniversaire », *in*- « 1957-1997, 40 ans de justice administrative au Maroc », éd. REMALD, coll. Série « Thèmes actuels », n°14, 1998.
- « Réflexions autour de la fonction du juge administratif », *in*- Mélanges offerts en l'honneur du Professeur Hassan Ouzzani Chahdi, Droit et mutations sociales et politiques au Maroc et au Maghreb, éd. publisud, 2012.

BOUMEDIENNE (M.),

- « Les nouveaux mouvements constitutionnels dans le monde arabe (2010-206) », *in*- La modernisation du droit en Afrique francophone, C. JUHEL (sous la direction), éd. Presse Universitaires de Perpignan, Coll. Revue Franco-Magrébine de Droit, n° 24, 2017.

EL YAAGOUBI (M.),

- « La réception des droits de l'Homme en droit administratif au Maroc » *in*- Droit et mutation sociales et politiques au Maroc at au Maghreb, mélanges offerts en l'honneur du Professeur Hassan Ouzzani Chahdi, éd. Editions Publisud, 2012
- « Le juge protecteur de l'administration », *in*- En hommage au Professeur Michel Rousset, Indépendance nationale et système juridique au Maroc, actes de colloques des 26 et 27 mars 1998, PU de Grenoble, 2000.
- « Le juge protecteur de l'administré », *in*- Mélange en hommage au Professeur Michel Rousset, Indépendance nationale et système juridique au Maroc, éd. PUG., coll. Collection Mélanges.
- « Le juge protecteur de l'administration », *in*- En hommage au Professeur Michel Rousset, Indépendance nationale et système juridique au Maroc, actes de colloques des 26 et 27 mars 1998, Presses Universitaires de Grenoble, 2000.

GARAGNON (J.),

- « Indépendance et adaptation du système juridictionnel (1956-1962) », *in*- En hommage au Professeur M. Rousset, « Indépendance nationale et système juridique au Maroc, actes de colloques des 26 et 27 mars 1998 », éd. PU de Grenoble, 2000.

MELLOULI (S.),

- « La jurisprudence, source de droit ? », -*in* Mélanges en l'honneur de Mohammed charfi, éd. Centre de Publication Universitaire, 2001.

MIDOUN (M.),

- « La dualité de juridictions dans les pays du Maghreb », *in*- Mélanges en l'Honneur de Jacqueline Morand-Devillier, Confluences, éd. Montchrestien, 2007.

ROUSSET (M.),

- « La justice administrative marocaine, propos sur une greffe réussie », *in*- Mélanges en l'honneur de Louis Dubouis, éd. Au carrefour des droits, 2002.
- « Plaidoyer pour la chambre administrative de la Cour Suprême», *in*- Mélanges offerts en l'honneur du Professeur Hassan Ouzzani Chahdi, Droit et mutations sociales et politiques au Maroc et au Maghreb, éd. Publisud, 2012.
- « Unité et dualité de juridictions », *in*- En hommage au Professeur Michel Rousset, Indépendance nationale et système juridique au Maroc, actes de colloques des 26 et 27 mars 1998, éd. Presses Universitaires de Grenoble, 2000.

SMIRES (M'F.),

- « Réflexions à propos du projet de la loi relatif à la création des tribunaux administratifs », *in*- « La justice administrative, Bilan et perspectives », J. THERES (préface), éd. A.M.S.A, [S.D].

TOZY (M.), BENDELA (A.) (en collaboration),

- « Proposition pour une analyse de la complexité juridique en situation dualiste : le cas des terres collectives au Maroc », in- Etudes en l'honneur de Ahmed Mahiou, réunies par BENACHOUR (Y.), Henry (J-R.), Rostane (M.), Le débat juridique au Maghreb, de l'étatisme à l'Etat de droit, éd. Publisud-Iremam, 2009.

ZANANE (A.),

- « La contractualisation de l'action publique au Maroc », in- Mélanges offerts en l'honneur du Professeur Hassan Ouzzani Chahdi, Droit et mutations sociales et politiques au Maroc et au Maghreb, éd. publisud, 2012.

Articles

Articles (documentation française)

AFROUKH (M.),

- « L'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme dans la jurisprudence administrative », RFDA, 2011.

AGOSTINI (F.), BONICHOT (J-C.) et TREBULLE (F-G.),

- « Le rôle des juges administratif, pénal, civil et européens », Bulletin du droit de l'environnement industriel 2005- n°5 Supplément du 12/2005, 2005.

AMRANI-MEKKI (S.),

- « Qu'est devenue la pensée de Henri Motulsky ? Les droits de la défense », Procédures, 2012.

AMSELEX (P.),

- « Le service public et la puissance publique », AJDA, 1968.

ANDRIANTSIMBAZOVINA (J.) et SERMET (L.),

- « Droit administratif et convention européenne des droits de l'homme », RFDA, 2010.
- « Jurisprudence administrative et convention européenne des droits de l'homme », RFDA, 2008.

ARRIGHI DE CASANOVA (J.),

- « Commentaire de l'ordonnance n° 2000-387 du 4 mai 2000 relative à la partie législative du Code de justice administrative ; Commentaire des décrets n° 2000-388 et 2000-389 du 4 mai 2000 relatifs à la partie réglementaire du Code de justice administrative », AJDA, 2000.

BAILLEUL (D.),

- « Le juge administratif et la conventionalité de la loi : vers une remise en question de la jurisprudence Nicola ? », RFDA, 2003.

BAILLON-PASSE (C.),

- « Le titre préliminaire du Code de justice administrative : retour sur un objet juridique à identifier », Petites affiches, 31/12/2004- n°262.

BATJOM (B.),

- « Le contentieux administratif face à l'article 6, § 1 de la convention européenne des droits de l'homme », Petites affiches, 24 mars 1995 n° 36, P. 11, 1995.

BEAL (A.),

- « Compétence administrative et judicaire- Contentieux de l'état des personnes- Contentieux électoral- Contentieux fiscal. -Autres contentieux », Procédure civile, avr. 2016, 27 juin 2017 (mise à jour), n° 22-33.
- « Cour administrative d'appel – Compétence », JurisClasseur Administratif, jui. 2016.
- « Cours administrative d'appel.- Organisation. Fonctionnement », Jurisclasseur administratif, 2012.

BEDIER (J-L.),

- « Domaine du contentieux fiscal.- Répartition des compétences », JurisClasseur, Notarial Formulaire, 1 fév. 2012, 30 sep. 2015 (mise à jour), n° 90-230.

BEDUSCHI-ORTIZ (A.),

- « La notion de loyauté en droit administratif », AJDA, 2012.

BELDA (B.),

- « Faut-il généraliser le recours administratif préalable obligatoire ? », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 01 novembre 2008 n° 6, 2008.

BELORGEY (J-M.), GERVASONI (S.) et LAMBERT (C.),

- « Actualité du droit communautaire », AJDA, 2004.

BELRHALI-BERNARD (H.),

- « Les avis contentieux du Conseil d'Etat : remarques sur vingt années de pratique », AJDA, 2010.

BENICHOU (M.),

- « L'accès à la justice, un droit menacé », Gaz. Pal. 2014.

BEZZINA (A-C.),

- « 2004-2014 : les dix ans de la jurisprudence AC ! », RFDA, 2014.

BIGOT (G.),

- « Les mythes fondateurs du droit administratif », RFDA, 2000.

BLANCHET (B.) et NERENHAUSEN (P.),

- « Faut-il guérir le procès administratif de sa taciturnité chronique ? », AJDA, 2007.

BOLZE (A.),

- « Le délibéré ou les mystères de la fabrication du droit », Gaz. Pal., 2003 n° 49, p 4.

BORELLA (F.),

- « La définition du domaine public français et africano-malgache, Penant », n° 693, 1962.

BOUCHER (J.) et BOURGEOIS-MACHUREAU (B.),

« Les trois visages de la cause dans les contacts administratifs », Chronique générale de la jurisprudence administrative française.

BOUTELET (P.),

- « La représentativité syndicale : le juge administratif prend le pouvoir », AJFP, 1997.

BOYER-CAPELLE (C.),

- « L'influence renouvelée de la Cour européenne des droits de l'homme dans le domaine des mesures provisoires et l'office du juge administratif français », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 2011, p 321.

BRAIBANT (G.),

- « Codification, Entretien avec le président Braidant », RFDA, 2000.
- « L'arrêt syndicat général des ingénieurs-conseils et la théorie des principes généraux du Droit », EDCE, 1962.

BREEN (E.),

- « Compétence administrative ou judiciaire ou judiciaire.- Bases de répartition », Jurisclasseur administratif, 2011.

BRENET (F.) et CLAEYS (A.),

- « La procédure de saisine pour avis du Conseil d'Etat : pratique contentieuse et influence en droit positif », RFDA, 2002.

BRISSON (J-F.),

- « L'influence de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur le recours pour excès de pouvoir », JCPA, n° 38-39, 24, 2012.

BROYELLE (C.),

- «Procédure en contentieux administratif», JCI. Administratif, Fasc. 1082, 2016, n°1.

BURGORGUE-LARSEN (L.),

- « Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme », AJDA, 2013.

CALLEY (G.),

- « Les notes en délibéré dans la procédure administrative contentieuse », Petites affiches, n° 148, 2003, p 4.

CAPELLE (C.),

- « Acte administrative et justice en Europe », RFDA, 2008.

CASOLA (F.),

- « La justice séparée », Petites affiches, 12 juillet 2007 n° 139, P. 4, 2007.

CASSIA (P.),

- « Contentieux administratif et droit communautaire », JurisClasseur Europe Traité, 2011.
- « Droit administratif français et droit de l'union européenne », RFDA, 2007.
- « Vers une action collective en droit administratif », RFDA, 2009.

CASTAING (C.),

- « L'extension du contrôle de conventionalité aux principes généraux du droit communautaire », RTD Eur., 2003.
- « Les procédures civile et administrative confrontées aux mêmes exigences du management de la justice », AJDA, 2009, n° 913.

CAYLET (S.),

- « Le rapporteur public ou le dépérissement du commissaire du gouvernement », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, n°5, 2010, p 1305.

CHALTIEL (F.),

- « Le juge administratif se reconnaît pleinement juge de droit commun du droit européen », Petites affiches, n° 119, 2010, p 7.
- « Retour sur l'européanisation de la responsabilité administrative », Petites affiches, n° 96, 2009, p 3.
- « Droit au recours contre un contrat administratif : Sécurité juridique renforcée, respect du droit européen anticipé (À propos de la décision du Conseil d'État du 16 juillet 2007) », Petites affiches, n° 167, 2007, p 3.
- « La juridiction administrative au XXIe siècle », Petites affiches, n° 111, 2010, p 7.

CHAPUS (R.),

- « La justice administrative : évolution et codification, Lecture du code de justice administrative », RFDA, 2000.

- « Les principes généraux du droit et les autres règles jurisprudentielles du droit administratif », D. 1966. Chron. 99.

CHAUVIN (F.),

- « La création des cours administrative d'appel », Revue administrative, 1987.

CHAVRIER (H.),

- « Droit de l'union et des communautés européennes et contentieux administratif », RCA, 2005, mise à jour 2014.

CHEVALIER (E.),

- « La promotion d'une justice rapide remet-elle en cause le droit au recours effectif ? », Le cas de la Cour de justice de l'Union européenne, RTD Eur., 2013.

CHEVALIER (J.),

- « L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur », AJDA1972.
- « Du principe de séparation au principe de dualité », RFDA, 1990.
- « Le droit administratif, droit de privilège », Pouvoirs, n° 46, 1988.

CHEVALLIER-GOVERS (C.),

- « Le président du tribunal administratif au secours de la célérité de la justice administrative », Gaz. Pal., n° 169, 2000, p 3.

CHOLET (D.),

- « Le dualisme juridictionnel évincé par la célérité de la procédure », La Semaine Juridique Edition Générale, n° 38, 2008.

CIAUDO (A.),

- « Chronique de justice administrative (1re partie) (À propos des arrêts de la Cour administrative d'appel de Versailles ; mars 2006-août 2007) », Petites affiches, n° 15, 2008.

CLAISSE (Y.) et CANO (J-A.),

- « Une loi peut faire le printemps ! (premier bilan de l'application de la loi du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives) », Petites affiches, n° 70, 2001.

CLEMENT (C.),

- « Le juge administratif des référés : un véritable juge d'urgence après la loi du 30 juin 2000 », Petites affiches, 10 août 2000 n° 159, P. 6, 2000.

CLEMENT (J-N.),

- « Responsabilité sans faute de l'administration », jurisclasseur administratif, 2011.

CLUZEL-METAYER (L.),

- « Procédure administratives électronique », jurisclasseur administratif, 2013.

COHEN-JONATHAN (G.),

- « L'arrêt Kress de la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de cassation française : quelques observations », Gaz. Pal., n° 278, 2002.
- « L'égalité des armes selon la Cour européenne des droits de l'homme », Petites affiches, n° 238, 2002.

CORNU (J.),

- « Les métamorphoses de la voie de fait : changements attendus et perspectives », RDP, 2017, n°3.

COSTA (D.),

- « L'influence du droit européen sur la procédure administrative française », AJDA, 2002.

COSTA (J-P.),

- « Convention européenne des droits de l'homme et contentieux administratif », RCA, n° 56, 2002, mise à jour 2014.

COUTRON (L.) et PLATON (S.),

- « Chronique de jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, n° 5, 2014.

DANIC (O.),

- « 1913-2013 : les cent ans de l'arrêt Téry ou un siècle de droits de la défense », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 01 janvier 2014 n° 1, P. 3, 2014.

De MONTALIVET (P.),

- « Question prioritaire de constitutionnalité et droit administratif », Droit administratif, 2012.

DEBOUY (A.),

- « Du nouveau pour l'appel des jugements avant dire droit », JCP, n°3194,1985.

DECROUX (P.),

- « La délégation de pouvoir au Maroc », RDP, Vol. 23.

DE-ENTERRIA (G.),

- « Perspectives d'évolution des justices administratives dans le cadre européen », droit administratif, 2001.

DEFFIGIER (C.),

- « Les effets des décisions du juge administratif en Europe », RFDA, 2008.

DEHOUMON (M.),

- « Les principes de liberté et d'égalité dans la réalité sociale des droits de l'homme en Afrique », pub. Hal (archives-ouvertes.fr), 2011.

DELVOLVE (P.),

- « Conseil d'État », RDCA, juin 2012, (actualisé juin 2016).

DELVOLVE (P.),

- « L'apport de la réforme constitutionnelle au droit administratif », RFDA, 2008.
- « Le pouvoir de sanction et le contrôle du juge », Petites affiches, n° 185, 2001.
- « Rapport de synthèse », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 30-34, 2005.
- « Une crise du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires », EDCE, 1950.

DERO-BUGNY (D.),

- « Le droit à être jugé dans un délai raisonnable par la juridiction administrative », Droit administratif, 2006.

DEUMIER (P.),

- « L'avènement des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme au visa des arrêts de la Cour de cassation », RTD civ. 2007.

DOMINO (X.) et BRETONNEAU (A.),

- « Le juge administratif, arbitre international ? », AJDA, 2012.

DORINET (B.),

- « Les actes de l'administration insusceptibles de recours et le dialogue des juges », Petites affiches, n° 162, 2007.

DRAGO (G.),

- « Les droits fondamentaux entre juge administratif et juges constitutionnel et européens », Droit administratif, 2004.

DRAGO (R.) et FRISON-ROCHE (M-A.),

- « Mystères et mirages des dualités des ordres de juridictions et de la justice administrative », Arch.Phil. droit, n°41.

DREIFFUS (M.),

- « La liquidation de l'astreinte », AJDA, n° 1-1998.

DROBENKO (B.),

- « De la pérennité du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires », Petites affiches, n° 179, 2006.

DUBOIS (L.),

- « Le droit communautaire a-t-il un impact sur la définition du droit administratif ? », AJDA, 1996.

DUBOS (O.),

- « Droit administratif et droit communautaire », Jurisclasseur administratif, 2011.

DUBOUIS (L.),

- « Le juge administratif français et les règles du droit international », AFDI, 1971.

DUBOUT (É.),

- « Du fond à la forme de l'arrêt Perreux : retour sur l'affirmation de sa fonction communautaire par le Conseil d'État français », Petites affiches, n° 110, 2010.

DUCHON-DORIS (J-C.),

- « Caractère contradictoire de la procédure devant le juge administratif », Dr. et patri., n°67, 1999.

DUFAU (J.),

- « Compétence administrative et judiciaire. - Actes ou opérations se rattachant à une mission de service public comportant l'exercice de prérogatives de puissance publique », JurisClasseur Procédure civile, 2011.

DUFAU (J.),

- « Compétence administrative et judiciaire. - Extension de la compétence des tribunaux judiciaires en cas d'emprise ou de voie de fait », JurisClasseur Procédure civile, 2010.

DUFAU (J.),

- « Compétence administrative et judiciaire. - Dispositions législatives particulières (1re partie).- Contentieux de l'état des personnes, fiscal », JurisClasseur Procédure civile, 2014.

DUFOURCQ (B.),

- « La cour européenne des droits de l'homme, arbitre du dialogue entre le Conseil d'Etat et la Cour de justice des communautés européennes ? », RFDA, 2003.

DUMONT (G.),

- « Usage de l'histoire et protection des libertés dans la jurisprudence récente du Conseil d'État », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, n° 2, 2012.

DUPRE DE BOULOIS (X.),

- « Exception d'in-conventionalité des règlements administratifs : la Cour de cassation persiste et signe. », RFDA, 2008.

DURAND (CH.),

- « La procédure contentieuse devant le Conseil d'État de 1800 à 1814 », Ann. Faculté Aix 1953.

DURELLE-MARC (Y-A.),

- « Le « citoyen administratif » : les données théoriques et historiques d'une quadrature », RFDA, 2008.

EVEILLARD (G.),

- « L'application de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme à la procédure administrative non contentieuse », AJDA, 2010.

FAVOREU (L.),

- « L'acte de gouvernement acte provisoirement et accidentellement injustifiable », RFDA, 1987.

FERRARI (B.),

- « Le déclin du droit administratif français : entre chimère et réalité », AJDA, 2006.

FEUR (G.),

- « Contribution à une théorie de l'appel dans la procédure contentieuse administrative », RDP, 1958.

FLAUSS (J-F.),

- « Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme », (septembre 2009-février 2010), AJDA, 2010.
- « Convention européenne des droits de l'homme et droit administratif », AJDA, 1995.
- « L'influence du droit communautaire sur le droit administratif français (1er partie) », Petites affiches, n° 4, 1995.
- « La double lecture de l'arrêt Kress c/ France (C.E.D.H., 7 juin 2001) », Petites affiches, n° 197, 2001.

FOUCHER (B.),

- « Tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.- Organisation et fonctionnement », JurisClasseur Justice administrative, 2011.

FOURRE (J.),

- « Les codifications récentes et l'unité du droit en France », Revue juridique et politique, indépendance et coopération, 1986.

FRAISSEIX (F.),

- « La «subjectivisation» du droit administratif », Petites affiches, n° 207, 2004.

FRAISSEX (P.),

- « Droit au juge et amende pour recours abusif », AJDA, 2000.

FRICERO (N.),

- « Ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice portant atteinte au droit à un procès équitable et durée excessive de la procédure devant les juridictions civiles non conforme au « délai raisonnable »de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme », Recueil Dalloz, 1998.

FROMONT (M.),

- « La place de la justice administrative française en Europe », RDA, 2008.

GABARDA (O.),

- « L'intérêt d'une bonne administration de la justice», Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, n° 1, 2006.

GANDREAU (S.),

- « La théorie de l'apparence en droit administratif : vertus et risques de l'importation d'une tradition de Common Law », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, n° 2, 2005.

GARRIDO (L.),

- « La responsabilisation des acteurs du procès administratif : remède aux délais excessifs de jugement ou avatar ? », RDA, 2011.

GAUTIER (M.) et MELLARAY (F.),

- « Application des normes internationales », jurisclasseur administratif, 2013.

GAUTIER (M.) et MELLARAY (F.),

- « L'application des normes internationales », jurisclasseur administratif, n°2-3, 2013.

GAUTIER (M.) et MELLERAY (F.),

- « Source internationales et hiérarchique des normes », jurisclasseur administratif, 2013.

GAUTIER (M.),

- « Les conflits entre conventions internationales devant le juge administratif français », RDP, 2002.

GAZIER (F.),

- « Réflexions sur les symétries et dissymétries du Tribunal des conflits», RFDA, 1990.

GENEVOIS (B.),

- « L'application du droit communautaire par le Conseil d'Etat », 2009.
- « Principes généraux du droit », RDCA, n°88, 2010 (actualisé en octobre 2014).

GJIDARA (M.),

- « La cinquantenaire des tribunaux administratifs : images d'hier et aujourd'hui », Petites affiches, n°120.

GEORGEL (J.),

- « Aspects du Préambule de la constitution de 1958 », RDP, 1960.

GICQUEL (J-E.),

- « Chronique QPC (octobre 2010-septembre 2011) », Petites affiches, n° 246, 2011.

GJIDARA (M.),

- « Le cinquantenaire des tribunaux administratifs : images d'hier et d'aujourd'hui », Petites affiches, n°120, 2005.

GJIDARA (S.),

- « La motivation des décisions de justice : impératifs anciens et exigences nouvelles », Petites affiches, n° 105, 2004.

GLAMOUR (G.),

- « Eclairage, L'arrêt Société Tropic, une étape majeure du contentieux administratif », Revue Lamy de la concurrence 2007 - nº13 du 10/2007, 2007.

GOHIN (O.),

- « Les principes directeurs du procès administratif en droit français », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 01 janvier 2005 n° 1, P. 171, 2005.

GONOD (P.) et JOUANJAN (O.),

- « Le conseil constitutionnel peut-il être soumis à un contrôle du juge administratif ? », RFDA, 2003.

GRAVELEAU (P.),

- « Etendue de la compétence en premier et dernier ressort de la CAA de Paris », Gaz. Pal., 2015.

GROULIER (C.),

- « Remarques sur la notion de mesure d'administration de la justice », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, n° 2, 2011.

GUETTIER (C.),

- « Chronique de jurisprudence administrative », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, n° 2, 2005.

GUETTIER (C.),

- « Chronique de responsabilité de la puissance publique (1re partie) », Petites affiches, n° 164, 2006.

GUETTIER (G.),

- « Irresponsabilité de la puissance publique (régime législatifs, réglementaires et jurisprudentiels) », Répertoire de la responsabilité de la puissance publique, 2014.
- « Le juge administratif et la combinaison des conventions internationales, Avis d'amicus curiae. (Article R. 625-3 du Code de justice administrative) », RFDA, 2012.

GUINCHARD (S.),

- « Le procès équitable, droit fondamental ? », AJDA, 1998.
- « Convention européenne des droits de l'homme et procédure civile », RPC, 2012.
- « Procès équitable », RPC, 2014.

GUYOMAR (M.),

- « Tribunal des conflits et Conseil d'État : le contentieux du monde judiciaire », Gaz. Pal., n° 299, 2012.
- « Tribunal des conflits et Conseil d'État : le contentieux du monde judiciaire », Gaz. Pal., n° 83, 2011.

HAAS (T.) et SANTULLI (C.),

- « Droit administratif et droit international », RFDA, 2008.

HAIM (V.),

- « Faut-il supprimer la Cour européenne des droits de l'homme ? », Recueil Dalloz, 2001.

HEINIS (M.),

- « L'amande pour requête abusive devant le juge administratif », Gaz. Pal., 20-30 janvier 1999.

HEURTE (A.),

- « De quelques problèmes relatifs à l'expertise devant les tribunaux administratifs », AJDA, 1955.

HOEPFFNER (H.),

- « Chronique de droit public, brevet de constitutionnalité pour le double rôle du conseil d'Etat à l'égard des magistrats administratifs accordés par le Conseil d' Etat », Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, 01 juin 2014 n° 44, P. 133, 2014.

HOSTIOU (R.),

- « Expropriation pour cause d'utilité publique- Contentieux générales de mise en œuvre », JurisClasseur, Propriétés publiques, 20 février 2015, 15 juin 2017 (mise à jour).
- « Simplification du droit, sécurité juridique et nouvel office du juge administratif », RFDA, 2012.

JAMIN (C.), STIRN (B.), PIWNICA (E.) et (les autres),

- « Le juge administratif et l'entreprise : quelle actualité ? », Cahiers de droit de l'entreprise n°5, Semptembre 2012, entretien 5, 2012.

JANOCOT (L.),

- « L'homologation : vers une justice administrative gracieuse », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, 01 juillet 2007 n° 4, P. 907, 2007.

JEANNEAU (B.),

- « La théorie des principes généraux du droit à l'épreuve du temps », EDCE, 1981-1982.

JORRY (H.),

- « A l'écoute des justiciables, Les enquêtes de satisfaction auprès des usagers des juridictions des pays membres du Conseil de l'Europe », Dalloz, Coll. les cahiers de la justice ENM, 2013.

KALFLECHE (G.),

- « Le contrôle de proportionnalité exercé par les juridictions administratives », Petites affiches, n° 46, 2009.

KARL (M.),

- « Conditions et contrôles constitutionnels de la validité interne du droit de l'union. Cour constitutionnelle fédérale allemande, arrêt du 30 juin 2009, 2e chambre, Zweiter Senat, constitutionnalité du Traité de Lisbonne », RTD Eur., 2009.

LABAYLE (H.) et SUDRE (F.),

- « Jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme et droit administratif », RFDA, 2009.

LABAYLE (H.), SUDRE (F.) et MONNET (C-J),

- « Droit administratif et convention européenne des droits de l'homme », RFDA, 2006.

LABAYLE (H.), SUDRE (F.), DE BOULOIS (X.) et MILANO (L.),

- « Droit administratif et convention européenne des droits de l'homme », RFDA, 2014.

LABETOULLE (D.),

- « Le juge administratif et la jurisprudence », Rev. adm., n° spécial-5, 1999.

LACHAUME (J-F.),

- « Violation de la règle de droit », RCA, 2014.

LAFARGE (F.),

- « Droit administratif européen : à propos de quelques ouvrages récents », Droit administratif, 2008.

LAIDIE (Y.),

- « Les juges administratif, fonctionnaires ou magistrats ? », AJFP, 2005.

LATH (Y-S.),

- « Les caractères du droit administratif des États africains de succession française », RDP, n°5, 2011.

LAVIALLE (C.), actualisé par DELIANCOURT (S.),

- « Contentieux des propriétés publiques », JurisClasseur Propriétés publiques, 2011.

LE GOFF (R.),

- « les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont-ils des magistrats ? », AJDA, 2003.

LE MIRE (P.),

- « Droit communautaire et droit administratif », AJDA, 1996 Lerousseau Bernard, Le contrôle en matière de marchés publics, Revue lamy Collectivités territoriales 2009-n°48 du 07/2009, 2009.

LESOURD (N.), CROZE (H.) (Actualisé par),

- « Exceptions de procédure – Exception d'incompétence », JurisClasseur, 28 mai 2013 (mis à jour le 22 juin 2016).

LETHUILLIER (G.),

- « La ratification expresse des ordonnances de l'article 38 de la Constitution », Petites affiches, n° 212, 2009.

LETOURNENUR (M.),

- « Les principes généraux du Droit dans la Jurisprudence du Conseil d'État », EDCE, 1951.

LETOURNEUR (M.),

- « L'effet dévolutif de l'appel et l'évocation dans le contentieux administratif », EDCE, n° 12, 1958.

LETURCQ (S.),

- « Le fonctionnement défectueux du service public de la justice dans les jurisprudences administrative et judiciaire françaises », Petites affiches, n° 157, 2005.

LIEBER (S-J.) et BOTTEGHI (D.),

- « Le juge administratif, juge constitutionnel de droit commun ? », AJDA, 2010.

LIET-VEAUX (G.),

- « Service administratifs.- Théorie générale », jurisclasseur administratif, 2011.

LINO (D.),

- « De la règle selon laquelle le juge ne peut ordonner d'injonction à l'administration », JPP, 1963.

LINOTTE (D.),

- « Contentieux administratif », Gaz. Pal., n° 73, 2007.

LOSCHAK (D.),

- « Le rôle politique du juge administratif français», *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 25 n°3, juillet-septembre 1973.

LOUVARIS (A.),

- « Lois techniciennes et droit à un procès équitable : le cas des lois de régulation économique », Petites affiches, n° 134, 2007.

MAILLAFET (C.),

- « Référendum et démocratie, Les contretemps et les temps morts dans le procès : quelques remarques à partir du procès administratif sur les avantages qu'ils peuvent conférer », Cahiers du CERC 2013, 2013.

MAILLOT (J-L.),

- « La qualité pour agir du représentant d'une personne morale devant le juge administratif », petites affiches, 1998, n° 149.

MARKUS (J-P.),

- « Le contrôle de l'existence et de la compétence juridictionnelle en matière de voie de fait (Tribunal des conflits, 12 mai 1997) », Petites affiches, n° 8, 1998.

MARTINEZ-JORDA (V.),

- « Prolongements de la jurisprudence « La Fleurette » en matière de responsabilité sans faute du fait des décisions administratives légales », Revue Lamy collectivités territoriales n° 38, 2008.

MASSOT (J.),

- « La répartition du contentieux entre les deux ordres », RFDA, 2010.
- « Les grandes conclusions - Réactions d'un ancien commissaire du gouvernement », RFDA, 2016.

MAYEUR-CARPENTIER (C.), CLEMENT-WILZ (L.) et MARTUCCI (F.),

- « Droit de l'Union européenne et droit administratif français », RFDA, 2013.

MBONGO (P.),

- « La Cour européenne des droits de l'homme a-t-elle une philosophie morale ? », Recueil Dalloz, 2008.

MELLERA (F.) et CLAEYS (A.),

- « Chronique de contentieux administratif no VIII (second semestre 2006) », Petites affiches, n° 96, 2007.

MEYNAUD (A.),

- « La bonne administration de la justice et le juge administratif », RFDA, 2013.

MEZAGUER (M.),

- « L'appréciation du délai raisonnable de jugement par le Conseil d'État : la mise en lumière d'un principe structurant du contentieux administratif », Droit administratif, 2014.

MIALOT (C.),

- « L'utilisation du droit comparé par le Conseil d'État, un changement dans fabrique du droit », AJDA, 2010.

MIRE (L.),

- « La réforme du pouvoir gouvernemental », RDP, 1981.

MOLFESSIS (N.),

- « Les illusions de la codification à droit constant et la sécurité juridique », RTD civ., 2000.

MOREAU (Y.),

- « Le contrôle de constitutionnalité dans les travaux des sections administratives du Conseil d'État », Semaine sociale Lamy 2012, n°1561 Supplément du 26/11/2012, 2012.

MORLOT-DEHAN (C.),

- « La réforme des procédures d'urgence devant le juge administratif », Petites affiches, n° 176, 2000.

NOGUELLOU (R.),

- « L'office du juge de la régulation économique », Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger, n° 2, 2014.

NOYER (B.) et MELLERAY (F.),

- « Apport au contentieux administratif de la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit », Jurisclasseur administratif, 2011.

ODENT (R.),

- « De l'office du juge au contentieux administratif et nouvelle procédure civile », EDCN, n°29, 1978.

OULD-BOUBOUTT (A-S.),

- « Le contentieux administratif comparé en France et dans les pays d'Afrique francophone », RDP, n°2, 2013.

PACTEAU (B.),

- « L'intervention dans les procès administratifs. Délais et modalités, Précisions (et rigueur) jurisprudentielle », Petites affiches, n° 35, 1995.
- « La justice administrative française désormais en règle avec le Cour européenne des droits de l'homme ? », AJDA, 2009.

- « Le décret du 24 juin 2003, au secours des cours administratives d'appel », RFDA, 2003.
- « Le désistement d'office en contentieux administratif. Regard et reproches de la cour européenne », AJDA, 2009.

PAULIAT (H.),

- « Le rapport du groupe de travail sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative », JCP administrative, 2012.
- « L'évolution des modes de gestion des services publics locaux : un retour à la gestion publique ? », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 44-45, 2012.

RENARD-PAYEN (O.),

- « L'expérience marocaine d'unité de juridiction et de séparation des contentieux », LGDJ, 1964.

PEANO (D.),

- « Recours pour excès de pouvoir.- Contrôle de la légalité externe », Jurisclasseur administratif, 2009.

PECHEUL (A.),

- « Renvoi devant la cour de justice de l'union européenne », JurisClasseur Justice administrative, 2013.

PERRIN (A.),

- « Conditions d'exercice du recours pour excès de pouvoir.- Conditions particulières relatives à la nature de l'acte contesté », jurisclasseur administratif, 2011.

PETTITI (C.),

- « Procès équitable », Droit et patrimoine n°87, 2014.

PICARD (E.),

- « Droit international et contentieux administratif », RCA, 2010.
- « L'émergence des droits fondamentaux en France », AJDA, 1998, numéro spécial « Les droits fondamentaux. Une nouvelle catégorie juridique ? ».
- « L'influence du droit communautaire sur la notion d'ordre public », AJDA, 1996.

PISSALOUX (J-L.) et MINOT (L.),

- De la nécessité d'aménager la règle du caractère non suspensif des recours devant le juge administratif français, À propos de l'arrêt Gebremedhin c/ France (CEDH, 26 avril 2007), lextenso, Gaz. Pal., n° 222, 2008.

PLATON (S.),

- « Règlements administratifs », JurisClasseur Administratif, 2008.

POUJADE (B.),

- « Le contentieux administratif saisi par la CEDH », AJDA, 2007.

POUYAUD (D.),

- « Contentieux des contrats administratifs. Exécution et fin du contrat », Jurisclasseur administratif, 2011.

PRETOT (X.), JAN (P.) (actualisé par),

- « Bloc de constitutionnalité », jurisClasseur administratif, 2016.

RABALLIER (S.),

- « Droit administratif et convention européenne des droits de l'homme », Jurisclasseur administratif, 2004.

RAIMBAULT (P.),

- « Contentieux administratif », Gaz. Pal., n° 270, 2007.

RAPP (L.) et TERNEYRE (P.),

- « Réglementation publique des affaires Aide publiques Partenariats et marchés publics Propriété publique Contentieux publics », Le Lamy Droit Public des Affaires, 2014

RIBEYRE (J-P.),

- « La nouvelle justice administrative », Gaz. Pal., n° 255, 2008.

RICHER (L.),

- « L'amende pour recours abusive devant le Conseil d'Etat et les tribunaux administratif » AJDA, 1983.

RIDEAU (J.),

- « Ordre juridique de l'union européenne », Jurisclasseur administratif, 2014.

RITLENG (D.), BOUVERESSE (A.) et KOVAR (J-P.),

- « Jurisprudence administrative française intéressant le droit communautaire », RTD Eur, 2010.

RITLENG (D.), BOUVERESSE (A.) et KOVAR (J-P.),

- « Jurisprudence administrative française intéressant le droit communautaire », RTD Eur., 2008.

RIVERO (J.),

- « Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif », EDCE, 1995.
- « Le juge administratif français : un juge qui gouverne ? » D. 1951. Chron.

ROBLOT-TROIZIER (A.) et RAMBAUD (T.),

- « Droit administratif et droit constitutionnel », Chronique de jurisprudence 2009.

ROBLOT-TROIZIER (A.),

- « Un contrôle plus rigoureux des validations législatives ? Droit constitutionnel », Chronique de droits fondamentaux et libertés publiques, Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, 01 juin 2014 n° 44, P. 93, 2014.

ROCHE (J.),

- « Réflexions sur le pouvoir normatif de la jurisprudence», AJDA, 1962.

ROGER (A.),

- « Les entreprises face à la gestion prévisionnelle des ressources humaines», Document présenté au Xèmes journées nationales des IAE, Clémont-Ferrand, 1991.

RONNY (A.),

- « Les incidences de la Convention européenne des droits de l'homme sur le contentieux administratif français », RFDA, 1990.

ROUALT (M-C.),

- « Le droit à un délai raisonnable de jugement (Conseil d'État, Ass., 28 juin 2002) », Petites affiches, n° 221, 2002.

ROUQUETTE (R.),

- « Justice administrative : il faut encore des réformes ! », Droit administratif, 2001.

ROUSTIAU (C.),

- « Implémentation et interférences d'internet dans le contentieux administratif », Gaz. Pal., n° 292, 2010.

RUZIE (D.),

- « Droit administratif et droit international », RFDA, 2003.

SABATE (W.),

- « Le principe de la contradiction dans la procédure administrative : un exemple de l'unité de l'ordre normatif selon les juges constitutionnel, européen et administratif », Petites affiches, n° 119, 1996.

SAISON-DEMARS (J.),

- « L'office du juge administratif face au temps. - « À la recherche du temps perdu... le temps retrouvé » », Droit administratif, 2012.

SAYEDE HUSSEIN (A.),

« Le juge du référé-suspension, juge de l'inconventionnalité manifeste des lois, (Dix ans de mutations jurisprudentielles inachevées) », Petites affiches, n° 170, 2013.

SCHMIDT-ASSMANN (E.),

- « Les influences réciproques entre les droits administratifs nationaux et le droit administratif européen », AJDA, 1996.
- « Principe de base d'une réforme du droit administratif », RFDA, 2008.

SCHWARZE (J.),

- « Convergence et divergence des droits administratifs de l'union européenne », AJDA, 1996.

SEILLER (B.),

- « Contentieux administratif », Lextenso, Gaz. Pal., n° 75, 2010.

SERMET (L.),

- « Bilan d'application de l'article 6 de la convention européenne des droits d l'homme par le Conseil d'Etat par le Conseil d'Etat », AJDA, 2012.

SEUBE (J-B.) et REVET (T.),

- Octobre 2007-mars 2008 : sous l'emprise de la Convention européenne des droits de l'homme, droit et patrimoine 2008 – n°172, 2008.

SIMON (D.),

- « Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de justice des Communautés européenne », Petites affiches, n° 46, 2009.

SIRINNELLI (J.),

- « À propos des conséquences d'une condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme », Droit administratif, 2013.

STILL MUNES (P.),

- « La classification des actes ayant force de loi en droit public français », RDP, 1964.

STILLMUNKES (J.),

- « Distinction des contentieux », Jurisclasseur administratif, 2011.

STRIN (B.),

- « Conseil d'Etat. Organisation- Fonctionnement », Jurisclasseur administratif, 2011.
- « Le Conseil d'État et les juridictions communautaires : un demi-siècle de dialogue des juges », Gaz. Pal., n° 45, 2009.

SUDRE (F.),

- « Vers la normalisation des relations entre le Conseil d'Etat et la Cour européenne des droits de l'homme », RFDA, 2006.

SZYMCZAK (D.),

- « Le dualisme fonctionnel du Conseil d'État au révélateur de la Cour européenne des droits de l'homme : nouvelles réponses, nouvelles incertitudes. - À propos de l'arrêt Sacilor-Lormines », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 1-2, 8 Janvier 2007, 2002), 2012.

TCHEN (V.),

- « Recours administratifs », Jurisclasseur administratif, 2013.

TESSON (F.),

- « Un juge en équilibre : entre droits des justiciables et sécurité juridique », Petites affiches, n° 69, 2011.

THEIS (J.),

- « Les institutions publiques du Maroc indépendant », Revue de droit public et la science politique, 1961.

THIRIEZ (F.),

- « La justice administrative », Petites affiches, n° 76, 1998.

TIGROUDJA (H.),

- « Le juge administratif français et l'effet direct des engagements internationaux », RFDA, 2003.

UNTERMAIER-KERLEO (E.),

- « L'acte administratif réglementaire, un acte de portée générale ? », Droit administratif, n°6, 2017, n°1.

USUNIER (L.),

- « L'autonomie de l'interprétation de la Charte européenne des droits fondamentaux par apport à la convention européenne des droits de l'homme », RTC civ. 2014.

VEDEL (G.),

- « La loi des 26-24 aout 1790. Texte ? Prétexte ? Contexte ? », RFDA 1990.

- « Les bases constitutionnelles du droit administratif », EDCE, 1954.

VIRALLY (M.),

- « L'introuvable acte de gouvernement », RDP, 1952.

WACHSMANN (P.),

- « L'avis 2/94 de la Cour de justice relatif à l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », RTD Eur., 1996.
- « Les normes régissant le comportement de l'administration selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », AJDA, 2010.
- « Participation, communication, pluralisme », AJDA, n° spécial, juillet-août 1998.

WAVELET (F.),

- « Les modalités d'intervention du rapporteur public dans le procès administratif et le respect de l'article 6 § 1 de la CEDH », Droit administratif, 2013.
- « Les modalités d'intervention du rapporteur public dans le procès administratif et le respect de l'article 6 § 1 de la Convention EDH », La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 42, 14, 2013.

YANNAKOPOULOS (C.),

- « Le juge national, le droit de l'union européenne et la crise financière », (RTD Eur.), 2013.

YEZNIKIAN (O.),

- « Tribunal administratif », RCA, janvier 2006 actualisation avril 2017, n° 92.

Articles (documentation marocaine en langue française)

AIT SAKEL (M.),

- « La réforme des marches publics entre son droit substantiel et le cadre procédural de la justice administrative », éd. REMALD, Novembre-Décembre 2005, n°65.

ANTARI (M.),

- « Réflexions sur le juge de l'excès de pouvoir et l'Etat de droit », éd. REMALD Avril-Septembre 1994, n°7-8.
- « Du pouvoir discrétionnaire du juge administratif dans l'application de la théorie du recours parallèle et ses effets », éd. REMALD, Juillet-septembre 1998, n°24.

- « L'exception d'illégalité et la loi 41-90 relative aux tribunaux administratifs », éd. REMALD, n°9, Octobre-Décembre 1994.
- « La régularisation des recours juridictionnels en matière administrative », éd. REMALD, 2006.
- ANTARI (M.), « Le contentieux concessionnaire-usagers : la mission de service public et le conflit de compétence entre tribunaux administratifs et tribunaux de commerce », éd. REMALD, n°53, Novembre-décembre 2003.
- « Le recours pour excès de pouvoir, une garantie dans un Etat de droit », éd. REMALD, n°27, Avril-juin 1999.
- « Les dommages causés par le silence de l'administration peuvent-ils être réparés ?», éd. REMALD, n°33, Juillet-Août 2000.
- « Remarques sur quelques tendance récentes et la jurisprudence administrative marocaine », éd. REMALD, n°18, Janvier-mars 1997.

ARDANT (P.), FOUGERE (L.),

- « A propos de la Cour suprême marocaine », Revue internationale de droit comparé, volume 17, n°3.

BELLASRI (F.),

- « Le statut des magistrats charges du contentieux administratifs : le cas du Maroc », éd. REMALD, n°36, Janvier-février 2001.

BENABDALLAH (M-A.),

- « Réflexions sur quelques aspects de la justice administrative », éd. Revue marocaine de droit, n° 19, 1988.
- « Le contentieux administratif marocain dix ans d'évolution », éd. REMALD, n° 54-55, janvier-avril 2004.
- « Réflexions sur l'application des normes internationales relatives aux droits de l'homme en droit marocain », éd. REMALD, n°89, Novembre-décembre, 2009.
- « Sur l'appréciation de la légalité des actes administratifs par les juridictions ordinaires», éd. REMALD, n° 7-8, 1994.
- « L'absence de recours en cassation contre les arrêts de la Cour suprême », note sous CSA 23 janvier 1997, Lamrabet, éd. REMALD, n°24, 1998.
- « L'inapplication des articles 79 et 80 du D.O.C en matière de voie de fait, Note sous C.S.A., 19 septembre 1996, Inous. », éd. REMALD, Janvier-mars 1998, n°22.
- « La voie de fait administrative an droit marocain », éd. REMALD, 1996.

- « Les tribunaux administratifs –à propos d'une loi en gestion », éd. La Revue juridique et politique et économique du Maroc, n°24, 1990.
- « Réflexions sur la loi instituant les cours d'appel administratives. », éd. REMALD, Mai-Juin 2006, n°68.
- « L'apparition de la théorie du bilan dans la jurisprudence de la Cour Suprême, Note sous C.S.A., 7 mai 1997, Abied. » éd. REMALD, Janvier-mars 1998, n°22.
- « Le contentieux contractuel », éd. REMALD, n°40, Septembre-octobre 2001.
- « L'astreinte contre l'administration », éd. REMALD, n° 20-21.
- « L'astreinte contre le responsable administratif opposant le refus d'exécution d'une décision de justice contre l'administration », éd. REMALD, n° 27.
- « Le contrôle de '' L'excès de l'appréciation'' dans le droit disciplinaire de la fonction publique », éd. REMALD, n°12, 1995.

BENHMIDOU (M.),

- « Le contrôle de la motivation décisions administratives par le juge », éd. La revue marocaine de droit, n°4, Juillet-Août 1986.

BENYAHYA (M.),

- « Le pouvoir judicaire dans la nouvelle constitution du Royaume. », éd. REMALD, Série, Thèmes actuels, n°82, 2013.

BOUMEDIENNE (M.),

- « Révolutions arabes et renouveau constitutionnel : une démocratisation inachevée », Revue des droits de l'Homme, 2014.

BOUZLAKA (M.),

- « L'indépendance de la justice au Maroc », association de la justice, éd. imprimerie la maison de la plume, Rabat, décembre 2013.

DAHAK (D.),

- « Discours du premier président de la Cour suprême à l'audience solennelle d'ouverture de l'année judiciaire 1421 de l'hégire 2001 », [S.E], [S.D].

DE LAUBADERE (A.),

- « Le fondement de la responsabilité des collectivités publiques au Maroc : la faute ou le risque ? », G.T.M. 1943.
- « Le contrôle de la légalité des actes administratifs par les tribunaux du Maroc », G.T.M. 1943.
- « Réflexions sur la crise du droit administratif français », D. 1952, Chroniques.

- « Le Statut international du Maroc depuis 1955,1956 », éd. *Annuaire français de droit international, 1956.*

EL BAKRUI (A.),

- « La réforme de la justice administrative », Coll. séminaires et Colloques Numéro 5, Tribunaux administratifs et État de droit, université Cadi Ayyad, Collection de la faculté des sciences juridiques économiques et sociales Marrakech, 1996.
- « La réforme de la justice administrative », Série « séminaires et Colloques » Numéro 5, Tribunaux administratif et Etat de droit, université Cadi Ayyad, Coll. La faculté des sciences juridiques économiques et sociales Marrakech, 1996.

EL YAAGOUBI (M.),

- « Doctrine administrative, recherche scientifique et apport de REMALD », éd. REMALD, n°48-49, Janvier-avril 2003.
- « L'inexécution des décisions de justice administrative, une atteinte intolérable aux droits de l'Homme », REMALD, n°28.
- « La contribution de REMALD à la formation juridique », éd. REMALD, Janvier-avril 2003 n°48-49.
- « La protection des droits de l'homme par la Cour Suprême au Maroc », Colloque organisé les 6-7 avril 1995 par le département de droit public de la faculté de droit d'Oujda sur « Le contentieux administratif et la protection des droits et libertés au Maroc », Revue des études juridiques économiques et sociales.
- « La référence islamique dans la jurisprudence administrative au Maroc », éd. REMALD, Juillet-Août n°111, 2013.
- « Le contrôle du pouvoir réglementaire ''autonome'' par le juge administratif au Maroc », éd. REMALD, n° 32, Mai-juin 2000.
- « Le rôle régulateur de la chambre administrative », Actes du colloque, en commémoration du 40e anniversaire de la création de la Cour suprême, Jurisprudence de la Cour Suprême et mutations économiques et sociales, Rabat, 17-19 Chaâbane 1418, 18-20 décembre 1997.

- « Le rôle régulateur de la chambre administrative », Actes du colloque, en commémoration du 40e anniversaire de la création de la Cour suprême, Jurisprudence de la Cour Suprême et mutations économiques et sociales, Rabat, 17-19 Chaâbane 1418, 18-20 décembre 1997.

- « Le vice d'incompétence dans le contentieux de la légalité au Maroc », éd. REMALD, Mars-Juin n°109-110, 2013.
- « Les principes généraux du droit et la protection des droits de l'Homme par le juge administratif au Maroc », éd. REMALD, n° 23.
- « Les principes généraux du droit et la protection des droits de l'homme par le juge administratif au Maroc », éd. REMALD, n°24 , Juillet-septembre 1998.
- « Les tribunaux administratifs et le développement local au Maroc », éd. REMALD, n°33, Juillet-Aout 2000.
- « Remarques critiques sur les prétendus fondements de la responsabilité administrative au Maroc », éd. REMALD, n°17, Octobre-décembre 1996.

FOUGERE (L.),

- « La constitution marocaine du 7 décembre 1962 », Annuaire de l'Afrique du Nord, 1962.

HASSOUN (J.),

- « Réflexions à propos de la voie de fait», éd. REMALD, n° 16, 1996.

JABRAN (A.),

- « La chambre administrative entre tradition et créativité », La faculté de droit Hassan II, n°17, 1988.

JANATI IDRISSI (A.), RBII (H.),

- « La mise à niveau de la législation marocaine en matière de droits de l'Homme à l'ère de la mondialisation », éd. REMALD, Septembre-Octobre, n°46, 2002.

LAYADI (S.),

- « Les nouvelles exigences dans la conduite de l'action publique », éd. REMALD, n°65, 2005.

MAHIOU (A.),

- « L'Etat de droit dans le monde arabe, rapport introductif », in- Annuaire de l'Afrique du nord CNRS, Paris, 1997.

MECHERFI (A.),

- « La doctrine administrative au Maroc : une évolution en plusieurs étapes », éd. REMALD, n°48-49, 2003.
- « Ordre juridique étatique et islam au Maroc », éd. REMALD, Mai-Juin 2006 n°68.

MOURJI (A.),

- « Juge administratif et défense de la légalité méconnue », in- justice administrative et Etat de droit en France et au Maghreb, C. JUHEL (sous la direction), éd. Presses Universitaire de Perpignan et Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, Coll. Revue Franco-Maghrébine de droit, n° 22, 2015.
- « L'Etat de droit comme fondement de stabilité », in- La modernisation du droit en Afrique francophone, C. JUHEL (sous la direction), éd. Presse Universitaires de Perpignan, Coll. Revue Franco-Magrébine de Droit, n° 24, 2017.
- **«** L'évolution de la jurisprudence administrative pour le règlement définitif des litiges à travers les réformes du système juridictionnel marocain » - in « La justice au Maroc - quelques jalons, de Hassan I à Hassan II »,éd. Presse universitaire de Perpignan, Coll. Revue Franco-Maghrébine de Droit, n° 6 , 1998.
- « La séparation des contentieux dans la jurisprudence administrative française et marocaine : plaidoyer pour une dualité de juridiction », Série « séminaires et Colloques » Numéro 5, Tribunaux administratif et Etat de droit, université Cadi Ayyad, Coll. de la faculté des sciences juridiques économiques et sociales Marrakech, 1996.
- « La séparation des contentieux dans la jurisprudence administrative française et marocaine : plaidoyer pour une dualité de juridiction ».
- « La séparation des contentieux dans la jurisprudence administrative française et marocaine : plaidoyer pour une dualité de juridiction », Série « séminaires et Colloques » Numéro 5, Tribunaux administratifs et État de droit, université Cadi Ayyad, Coll. de la faculté des sciences juridiques économiques et sociales Marrakech, 1996.

N'GASSI SAQOUT (M.),

- « Le recours pour excès de pouvoir au Maroc : bilan d'une expérience », communication présentée aux journées d'études sur la justice administrative : bilan et perspectives organisés par l'association marocaine des sciences administratives à Rabat les 4 et 5 Mai 1991.

NAJIB (B-M.),

- « La réforme constitutionnelle marocaine en perspective », éd. REMALD, novembre-décembre n°89, 2009.

OUZIANE (M.) (sous la direction),

- [S.T], éd. Revue du droit marocain, Coll. Revue juridique semestrielle, n°4, 2e année-Décembre 2007.

OUZZANI CHAHDI (H.),

- « Dialogue entre la doctrine et la jurisprudence en droit administratif », REMALD, Janvier-avril 2003 n°48-49.

RAGALA OUZZANI (A.),

- « Eléments du contentieux des contrats de l'administration », éd. REMALD, Novembre-décembre 2001 n° 41.

RBII (H.),

- « La place de la convention internationale dans la nouvelle constitution : cas des conventions des droits de l'Homme », éd. REMALD, coll. « Thèmes actuels » n°82, 2013.

REGNIER (A.),

- « Contentieux administratif marocain », G.T.T. 22 décembre 1927.

ROUSSET (M.) et EL YAAGOUBI (M.),

- « La réparation du préjudice résultant d'une erreur judiciaire « CCA., 12 février 2013, Agent judiciaire du Royaume c/Chelkha » », éd. REMALD, Mars-Juin n°109-110, 2013.

ROUSSET (M.),

- « Du critère de la matière administrative au critère de compétence des tribunaux administratifs », éd. La Revue juridique politique et économique du Maroc, N°25-26, 1991.
- « La création des tribunaux administratifs : vers la fin de l'unité de juridiction ? », RJPIC, 1991.
- « La plénitude de compétence des tribunaux administratifs à l'égard de l'administration et les insuffisances de l'article 8 de la loi 41-90 », éd. REMALD, n°27, Avril-juin 1999.
- « La plénitude de compétence des tribunaux administratifs, La revue de référence du droit marocain, N°16, Mai 1999.
- « La réforme de la justice marocaine et ses incidences sur le contentieux administratif », RJIC. 1975.
- « Le droit administratif, le juge de l'administration et les droits de l'Homme : droit et pratiques » in- 1957-1997, 40 ans de justice administrative au Maroc, éd. REMALD, coll. « Thème actuels » n°14, 1998.
- « Le prononcé de l'astreinte à titre personnel », éd. REMALD, n° 27.

- « Progrès du droit et interprétation », éd. Revue marocaine des contentieux, n°1, 2004.
- « Rétrospective et prospective ou la dynamique du contentieux administratif marocain », Série « séminaires et Colloques » Numéro 5, Tribunaux administratif et Etat de droit, université Cadi Ayyad, Collection de la faculté des sciences juridiques économiques et sociales Marrakech, 1996.
- « Rétrospective et prospective ou la dynamique du contentieux administratif marocain », Série « séminaires et Colloques » N° 5, Tribunaux administratif et Etat de droit, université Cadi Ayyad, Coll. de la faculté des sciences juridiques économiques et sociales Marrakech, 1996.
- « Rétrospective et prospective ou la dynamique du contentieux administratif marocain », Série « séminaires et Colloques » N° 5, Tribunaux administratifs et État de droit, université Cadi Ayyad, Coll. de la faculté des sciences juridiques économiques et sociales Marrakech, 1996.
- « Vertus et limites des dispositions du C.P.C pour obtenir de l'administration le respect de la chose jugée », éd. REMALD, n° 23.

SERHANE (E-H.),

- « Les développements récents du « droit de propriété » dans le contentieux administratif marocain », éd. REMALD, n°20-21, Juillet-décembre 1997.

SMIRES (M'F.),

- « Réflexions à propos du projet de la loi relative à la création des tribunaux administratifs », in- droit du contentieux administratif, éd. REMALD, coll. « textes et Documents », n° 259, 2013.

Articles (documentation marocaine en langue arabe)

ABDEL-MOUNIME EL HAKIM (S.),

- « Le contrôle de l'action administrative dans la législation islamique et positive », éd. La maison de la pensée arabe, 2e éd., [Trad. Ar.], 1987.

عبد المومن الحكيم سامي , المسطرة االدارية ني التشريع اإلسالمي و القانون الوضعي , بيت المعرفة العربي, الطبعة 2, 1987.

ABOU-ZAYED FAHDI (M.),

- « Les voies de recours devant le Conseil d'État », éd. La revue des droits, n° 1, [Trad. Ar.], 1995-1996.

مصطفى أبو زيد فهدي, طرق الطعن ني احكام مجلس الدولة, مجلة الحقوق العدد 1 , 1995-1996

ABRAN (A.),

- « La chambre administrative entre tradition et créativité », éd. REMALD, n°17, 1988.

جبران امينة, الغرفة اإلدارية بين التقليد و االبداع , المجلة المغربية لقانون و اقتصاد التنمية , كلية الحقوق جامعة الحسن الثاني, العدد 17, 1988.

ACHAKRI (M.),

- « Le Dahir chérifien dans le droit public marocain », éd. La nouvelle réussite, 1e éd., [Trad. Ar.], 1983.

اشكري محمد, الظهير الشريف ني القانون العام المغربي, النجاح الجديد, الطبعة ألولى, 1983.

ACHOUKRI [S.P],

- « Le Dahir chérifien dans le droit public marocain », éd. La maison de la culture, 1983.

اشركي , الظهير الشريف ني القانون العام المغربي , دار الثقافة , الدار البيضاء, 1983.

ANTARI (A.),

- « Les agents publics et la jurisprudence administrative », éd. REMALD, n°23, [Trad. Ar.], 1998.

احمد عنتري، أعوان المؤسسات العمومية ني اجتهاد القضاء اإلداري المغربي، منشورات المجلة المغربية اإلدارة المحلية والتنمية رقم 23, 1998.

AZAGHOURI (A.),

- « Les tribunaux hébraïques », éd. La revue de la justice et du droit, n°1, [Trad. Ar.], 1957.

احمد ازغوري, المحاكم العبرية, مجلة العدل و القانون, رقم 1, 1957.

BANIJI (M.),

- « Remarques formelles autour de la loi relative à la création des tribunaux administratif », éd. REMALD, n° 9, [Trad. Ar.], 1995.

محمد بنيحي، مالحظات شكلية عامة حول القانون المحدث للمحاكم اإلدارية، منشورات المجلة المغربية اإلدارة المحلية والتنمية رقم 9, 1995.

BANNA (A-EL.),

- « Les raisons de création des juridictions administratives au Maroc à la lumière du projet loi instituant les tribunaux administratifs soumis à la chambre des représentants lors de la session du printemps 1991», éd. La justice administrative acquis et perspectives, avec la collaboration de l'institut allemand Wanis Sail, [Trad. Ar.], 1991.
عبد القادر بانة, أسباب انشاء المحاكم اإلدارية ني المغرب على ضوء مشروع قانون انشاء المحاكم اإلدارية المطروح امام مجلس النواب خالل دورة ربيع عام 1991, العدالة اإلدارية المكتسبة و وجهات النظر, بالتعاون مع المعهد أللماني وني س صيل, 1991

- « Introduction à l'étude du droit administratif », éd. La maison marocaine de l'édition, 2e éd., [Trad. Ar.], [S.D].

عبد القادر بانة , مدخل لدراسة القانون اإلداري, دار النشر المغربية, الطبعة 2.

- « L'application de la justice administrative au Maroc », éd. La maison Toubkal de l'édition, [Trad. Ar.], 1988.

عبد القادر بانة, تطبيق المسطرة اإلدارية ني المغرب, دار توبقال للنشر, 1988.

- « La légalité de la grève des fonctionnaires : un point de vue judicaire », [S.D], n°1541, 1979, [Trad. Ar.].

عبد القادر بانة , مشروعية اضراب الموظفين من الوجهة القانونية, 1979, العدد 1541.

- « Le contentieux administratif, les fondements généraux et l'évolution historique », éd. La maison Toubkal de l'édition, [Trad. Ar.], [S.D.].

عبد القادر بانة, المنازعات اإلدارية و االسس العامة والتطورات التاريخية, دار توبقال للنشر.

- « Le contrôle de l'action administrative», éd. La revue marocaine de la politique et de l'économie, n°19, [Trad. Ar.], 1985.
عبد القادر باينة، الرقابة اإلدارية على اعمال اإلدارة، المجلة المغربية للقانون والسياسة واالقتصاد رقم 19,1985.

- « Recours en l'indemnité, le contentieux de la responsabilité administrative », 1e conférence de la justice administrative, [S.E], [Trad. Ar.], [S.D].

عبد القادر بانة, دعوى التعويض و المنازعات المسؤولية اإلدارية, المؤتمر االول للعدالة اإلدارية.

BAYBA (A-K.),

- « Les moyens juridiques de l'activité administrative », éd. le temple, [Trad. Arab.] 2006.

عند القادر باينة, الوسائل القانونية للنشاط اإلداري, منشورات زاوية, طبعة 2006.

- « La justice administrative les fondements généraux et le développement historique », éd. Dar Toubkal édition, 1988, [Trad. Ar.].
- « Le contrôle de l'activité de l'administration », [S.E], [S.D], [Trad. Ar.].

احمد باينة, مراقبة النشاط اإلداري.

BEN BRIK (A-EL.),

- « Le contentieux fiscal au niveau de l'application fiscal et son calcul», coll. Sujet d'actualité, [S.D], [Trad. Ar.].

عبد العلي بن بريك, المنازعات الضريبية على مستوى نرض الضريبة و احتسابها, م.م.د.م.ت , سلسلة مواضيع الساعة.

BENID-ELAH (A.),

- « La notification en cas d'abandon de poste», éd. La revue marocaine de droit, 2005, [Trad. Ar.].

امين بنعيد هلا , تبليغ اإلنذار في حالة ترك الوظيفة, م.م.ق, 2005.

- « La notification de l'avertissement lors de l'abondant de poste », éd. La revue marocaine de droit, 2005, [Trad. Ar.].

بزيد االله , تبليغ اإلنذار في حالة ترك الوظيف, المجلة المغربية للقانون, 2005.

BENIHI (M.),

- « Les nouvelles dispositions relatives aux élections communales», éd. REMALD, n° 1, Octobre-décembre [Trad. Ar.], 1992.

محمد بنيحي، المستجدات الجديدة المتعلقة بالانتخابات الجماعية، منشورات المجلة المغربية اإلدارة المحلية والتنمية , العدد االول , أكتوبر دجنبر1992.

- « Remarques formelles et générales à propos de loi institution les tribunaux administratif », éd. REMALD, n° 9, [Trad. Ar.], 1995.

بنيني محمد, مالحظات شكلية وعامة بشأن المحاكم االدارية للمؤسسات التشريعية, ، منشورات المجلة المغربية اإلدارة المحلية والتنمية, العدد 9, 1995.

BENLAMLIH (M.),

- « Quelle indépendance de la justice à la lumière de la constitution de 2011 », éd. REMALD, n° 109-110, [Trad. Ar.], 2013.

مبنية بالمحلية، اي استقالل للقضاء المغربي في دستور2011، منشورات المجلة المغربية اإلدارة المحلية والتنمية رقم 110-109 2013

BENNANI (M-S.),

- « La justice entre le droit et l'Etat de droit », in- La justices entre le droit et l'Etat de droit, coll. Conférences et journées scientifiques, éd. édition de l'institut supérieur de la magistrature, Rabat, [Trad. Ar.], [S.D].

محمد سعيد بناني, القضاء بين الحق و دولة القانون , في القضاء بين الحق و دولة القانون ,سلسلة الندوات و االيام الدراسية , المنشورات المعهد العالي للقضاء الرباط.

BENNASSER (Y.),

- « Diwan Al Madhalim », éd. Collection de la mouette, étude juridique et judiciaire, [Trad. Ar.], 2003.

بن ناصر ياسين , ديوان المضالم ,

BOUKHARI (A.),

- « La problématique d'exécution des décisions d'annulation, communication dans la conférence de l'anniversaire des 30 ans de la Cour Suprême», éd. Réalité et horizon, n°17-18, [Trad. Ar.], 1987.

احمد البخاري, إشكالية تنفيذ القرارات الإلغاء, مشاركة في مؤتمر عيد الميلاد 30 للمجل الأعلى, واقع و افاق, 1987.

CHARITI (N.),

- « Le commissaire royal dans le droit administratif marocain et en droit comparé», éd. La réussite, [Trad. Ar.], 2003.

نبيل شريطي, المفوض الملكي في القضاء الإداري المغربي و المقارن, مطبعة النجاح, 2003

DARIF (M.),

- « Les droits de l'Homme au Maroc, étude comparative du droit public marocain », éd. Revue marocaine de la sociologie politique, imprimerie de la nouvelle connaissance, [Trad. Ar.], 1994.

ضريف محمد, حقوق الانسان في المغرب, دراسة مقارنة في القانون العام المغربي, المجلة المغربية

السوسيولوجية السياسية, مطبعة المعرفة الجديدة,1994.

DOUKALI (A.),

- « La représentation de l'Etat devant la justice », éd. La REMALD, [Trad. Ar.], 1995.

عباس الدكالي , تمثيل الدولة امام القضاء , منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية , 1995.

EL ARAJE (M.),

- « Le droit du contentieux des collectivités territoriales », éd. REMALD, coll. Sujets d'actualité, n° 58, [Trad. Ar.], 2008.

محمد العرج، قانون المنازعات للجماعات المحلية , منشورات المجلة المغربية الإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة 58, 2008.

EL KASRI (M.) et ELARAJ (M.),

- « Les recours électoraux », Décision de la chambre de la Cour Suprême n° 701, 31 juill. 2003, éd. La maison de Cordoba, 1e édition, [Trad. Ar.], 2007.

قرار الغرفة الإدارية ب المجلس الأعلى عدد 701 بالتاريخ 31-7-2003 منشور بمؤلف محمد القصري و محمد

العرج "الطعون الانتخابية " مطبعة دار قرطبة الطبعة الأولى2007.

EL MAHJOUBI (M.) et AKRI (A.),

« Le commissaire royal et ses fonctions auprès du tribunal administratif », éd. imprimerie du livre arabe, Damas, 1e éd., [Trad. Ar.], 1995.

المحجوبي محمد و احمد الكري, المفوض الملكي و وظائفه امام المحاكم الإدارية , مكتبة الكتاب العربي, دمشق, الطبعة الأولى, 1995.

EL NAJARE (Z-M.),

- « Restructuration du système des commissaires d'Etat dans le contentieux administratif », éd. maison de la renaissance arabe, [Trad. Ar.], 1994.

زكي محمد النجار, تقويم نظام مفوضي الدولة في المنازعات الإدارية, دار النهضة العربية , 1994.

EL NAJARI (M.),

- « Les garanties procédurales devant les juridictions administratives », éd. REMALD, n° spécial conférence sur la justice administrative et la protection des droits et libertés au Maroc, [Trad. Ar.], 1995.

محمد النجاري, مقال , ضمانات حق التقاضي امام المحاكم الإدارية, مجلة الدراسات القانونية و القتصادية و الجتماعية, عدد خاص بندوة نقضاء الإداري و حماية الحقوق و الحريات بالمغرب, 1995.

EL OUZZANI (M.),

- « Le rôle du juge administratif dans la création de l'équilibre entre les parties du procès », éd. REMALD, n° 37, Mars-Avril 2001, [Trad. Ar.].

محمد الوزاني، دور القاضي الإداري في تحقيق التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية، منشورات المجلة المغربية الإدارة المحلية والتنمية، رقم 37,2003.

EL YAAGOUBI (M.),

- 2004. « Le rôle du juge administratif dans la création de l'équilibre dans la procédure administrative », éd. La revue marocaine des contentieux, n° 1, [Trad. Ar.],

اليعقوبي، دور القاضي الإداري في تحقيق التوازن بين أطراف الدعوى الإدارية، لمجلة المغربية للمنازعات القانونية رقم 1, 2004.

ELALAOUI (M.),

- « La compétence en matière de l'annulation dans les contrats administratif », éd. REMALD, n°101, [Trad. Ar.], 2011.

محمد العلوي، اختصاص قضاء الإلغاء في منازعات العقود الإدارية، منشورات المجلة المغربية الإدارة المحلية والتنمية رقم 101, 2011.

ELARAJ (M.),

- « Le précis de la motivation des décisions administratives dans la jurisprudence administrative », éd. REMALD, n°40, [Trad. Ar.], 2002.

محمد العرج، مدلول تعليل القرار الإداري في احكام القضاء الإداري، منشورات المجلة المغربية الإدارة المحلية والتنمية رقم 40, 2002.

- « Les décisions administratives prises par les personnes de droit privé », éd. REMALD, n°50, [Trad. Ar.], 2003.

ELAZOUZI (J.),

- « L'importance de l'institution du Conseil d'État en vue de compléter la justice administrative au Maroc », [S.E], [Trad. Ar.], 2014.

العزوزي جعفر, أهمية تأسيس مجلس دولة من اجل إتمام العدالة الإدارية في المغرب, 2004.

ELBEKRIOUI (A-E.),

- « Le précis du droit administratif marocain », [S.E], 1e éd., [Trad. Ar.], 1990.

عبد الرحمن البكريوي الوجيز في القانون الداري المغربي الطبعة الولى 1990, شركة بابل للطباعة و النشر و التوزيع.

EL-CHANTOUF (A-EL.),

- « Le droit d'accès à la justice et aux normes d'un procès équitable », éd. La maison de la plume, [Trad. Ar.], 2013.

عبد اللطيف شنتوف. الولوج إلى العدالة ومعايير المحاكمة العادلة – مطبعة دار القلم بالرباط 2013 .

EL-CHARKAOUI (M.),

- « L'institution Royale et le dilemme de la modernisation », éd. Imprimerie de la nouvelle réussite, coll. Revue de l'opinion, n° 23, [Trad. Ar.], 2004.

الشرقاوي محمد, المؤسسة الملكية و معضلة التحديث, مجلة وجهة نظر, عدد 23 , 2004 , مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء.

ELDOUKALI (A.),

- « La représentation de l'Etat devant la justice », éd. publications du ministère des affaires administratives, [Trad. Ar.], 1997.

عباس الدكالي , تمثيل الدولة امام القضاء, منشورات وزارة الشؤون الإدارية , 1997

EL-HALABI EL-KHATANI (M. I.),

- « Le développement jurisprudentiel au principe des droits de la défense », éd. La REMALD, coll. Sujet d'actualité, n°14, 1998, [Trad. Ar.].

هوالي دريس الحالبي الكتاني, التطور القضائي لمبدا حقوق الدفاع, المجلة المغربية لقانون و اقتصاد التنمية , سلسلة مواضيع الساعة , عدد 14.

ELIRAQUI (H.),

- « La justice marocaine entre hier et demain », éd. La librairie El Rachad, [Trad. Ar.], [S.D].

العراقس حسن, القضاء المغربي مابين المس و الغد, مكتبة الرشاد.

E-LJILALI (A.),

- « La protection judiciaire du droit de propriété dans le contentieux administratif », éd. REMALD, Coll. Sujets d'actualité, [Trad. Ar.], 1999, n°18.

الجالالي احمد, الحماية القضائية لحق الملكية في قانون المنازعات الإدارية , ، منشورات المجلة المغربية الإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة رقم 18, 1999

EL-JORFFE (T.),

- « Le rôle de justice dans l'action administrative, le recours en annulation », éd. La maison de la renaissance, [Trad. Ar.], 1984.

طوبية الجرف , دور القضاء العمال الإدارية العامة , قضاء الإلغاء , دار النهضة , 1984.

EL-KADDOURI (M.),

- « Le recours en révision des décision émanant du Conseil Suprême », La revue la lettre de la défense, n°3, Aout 2002, [Trad. Ar.].

محمد القوري , الطعن بإعادة النظر في القرارات التي يصدرها المجلس الأعلى , مجلة رسالة الدفاع العدد 3 غشت 2002.

- « L'indemnité de la faute judicaire relative de l'article 122 de la constitution de 2011 », éd. Collection de la doctrine administrative, [Trad. Ar.], 2013.

الكشوم محمد, التعويض الخطء القضائي من خلال الفصل 122 لدستور 2011, مجموعة المبادء الإدارية, 2013.

ELMAHI (I.),

- « La place des conventions internationales, vue du droit international et son application au droit commercial Jordanien », in- Conférence sur les conventions internationales et le droit interne et jurisprudence, éd. Fdala, [Trad. Ar.], 2002.

بلماحي ادريس , مكانة االتفاقيات الدولية من زاوية القانون الدولي في التجربة الأردنية , في ندوة االتفاقيات الدولية و القانون الداخلي من خالل االجتهادات القضائية , مطبعة فضالة المحمدية 2002.

ELMAZID (E.),

- « La problématique de l'application de la procédure civile en contentieux administratif », éd. REMALD, n°36, [Trad. Ar.], 2001.

الجيلي المزيد، إشكالية تطبيق قانون المسطرة المدنية في مجال المنازعات الإدارية، منشورات المجلة المغربية الإدارة المحلية والتنمية رقم 36, 2001.

ELMOUNTISSIR ELDAOUDI (M.),

- « La justice administrative, technicité et orientation » in- Le rapport annuel de la Cour Suprême, [S.E], [Trad. Ar.], 1999-2000.

محمد المنتصر الداودي)رئيس الغرفة الإدارية بمحكمة النقض سابقا(بمقال تحت عنوان القضاء الإداري, تقنيات و توجهات , منشور بالتقرير السنوي للمجاس الأعلى 1999 2000.

EL-SAÏD BASOUINI (H.),

- « Le rôle de la justice administrative, étude comparée : Égypte, France, Algérie », [S.E], [S.D], [Trad. Ar.].

السعيد بسويني, دور القضاء الإداري دراسة مقارنة مصر فرنسا الجزائر.

ELSAMAHI (M.),

- « Entre la procédure civile de 1974 et l'unification et l'arabisation », éd. La revue marocaine du droit, de la politique et de l'économie, n°18, [Trad. Ar.], 1985.

محمد السماحي، بين المسطرة المدنية لسنة 1974 والتوحيد والتوحيد والتعريب، المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد رقم 18, 1985.

- « La procédure civile devant les tribunaux administratif », éd. La revue marocaine du droit, de la politique et de l'économie, n°28, [Trad. Ar.], 1995.

محمد السماحي،ا لمسطرة المدنية امام المحاكم الإدارية, المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد، رقم 28 , 1995

- « Conférence sur les jugements en référé », Le Centre arabe des recherches juridiques et judicaires (organisée par), Conférence du Conseil des ministres arabes (pub.), [Trad. Ar.], 7 janv. 1989.

محمد زدوة القضاء المستعجل، المركز العربي للبحوث القانونية و القضائية , 7 يناير 1986, مجلس وزراء العدل العرب, 1989.
السماحي ,

- « Le sursis à exécution », [S.E], [Trad. Ar.],1985.

محمد السماحي, التنفيذ المعجل, 1985.

- « Les voies de recours contre les décisions civiles et administratives », éd. imprimerie du Silo, 1er éd, [Trad. Ar.], 1995.

محمد السماحي, طرق الطعن في االحكام المدنية و اإلدارية , مطبعة الصومعة, الطبعة االولى 1995.

ELSAMHI (M.),

- « L'application de la procédure civile devant les tribunaux administratif », éd. La REMALD, n°28, [Trad. Ar.], 1995.

السمحي مهدي ، تطبيق قانون المسطرة المدنية في مجال المنازعات اإلدارية، منشورات المجلة المغربية اإلدارة المحلية والتنمية رقم 2, 1995.

ELSARAJI (EL.),

- « L'indépendance de la justice administrative et le principe de la séparation des pouvoirs », éd. REMALD, n° 46, [Trad. Ar.], 2002.

الملكي السراجي، استقالل القضاء اإلداري ومبدأ فصل السلطات، منشورات المجلة المغربية اإلدارة المحلية والتنمية رقم 46, 2002.

ELTALEB (A-EL.),

- « L'organisation judiciaire marocaine », éd. La première imprimerie nationale, 1e éd. [Trad. Ar.], 2013.

عبد الكريم الطالب, التنظيم القضائي المغربي, المطبعة الوطنية االولى, الطبعة االولى, 2013.

ELTARRAB (M.),

- « La problématique de l'exécution des décisions de justice administrative», éd. REMALD, [Trad. Ar.], n° 27.

مصطفى الترابي إشكالية التنفيذ االحكام اإلدارية ، منشورات المجلة المغربية اإلدارة المحلية والتنمية، العدد 27.

- « Quel future pour le contentieux administratif au Maroc », in- Les journées d'études organisées par le réseau des juristes marocains en collaboration avec l'école national de l'administration et de la Revue marocaine locale de développement du 17 et18 avril 2008, éd. REMALD, 1e éd., [Trad. Ar.] 2008.

مصطفى الترابي، أي مستقبلي للقضاء اإلداري بالمغرب، منشورات المجلة المغربية اإلدارة المحلية والتنمية، القضاء اإلداري ودولة القانون بالمغرب العربي، اعمال اليوم الدراسي الذي نظمته شبكة القانونيين المغاربيين، و المدرسة الوطنية لإلدارة ، المجلة المغربية اإلدارة المحلية والتنمية يومي 17 و18 ابريل 2008 ، طبع بمساهمة مؤسسة كونراد ادينأور االلمانية، 2008.

ENNAJARI (M.),

- « Les garanties du procès équitable devant le juge administratif », éd. La Revue des études juridiques, économique et sociales, n° spécial d'une conférence sur la justice administrative et la protection et droit et liberté au Maroc. 6-7, [Trad. Ar.], avril 1995.

النجري محمد, الضمانات المحاكمة العادلة أمام القاضي الإداري, المجلة الدراسات القانونية والقضائية والاجتماعية, رقم المؤتمر الخاص بالعدالة الادارية والحماية والحق والحرية في المغرب, رقم 6 و 7, 1995.

FARISSI (M.),

- « L'évolution du contrôle juridictionnel de l'administration au Maroc », éd. Maison d'horizon marocaine d'édition et distribution, Coll. Série de la doctrine de la justice administrative, n° 1, [Trad.Ar.], 2013.

نرسي محمد, تطور المراقبة القضائية للإدارة في المغرب, دار أفق النشر والتوزيع المغربي, سلسلة القضاء الإداري, رقم 1, 2013.

FATHI (W.),

- « Le médiateur en droit judiciaire civil », éd. La maison de la renaissance, [Trad. Ar.], 1993.

فتحي والي, الوسيط في قانون القضاء المدني, دار النهضة , 1993.

HADDAD (A-EL.),

- « La justice administrative à la lumière de la loi instituant les tribunaux administratifs », éd. Hakad, 1994, [Trad.Ar.].

حداد عبد الله, القضاء الإداري في ضوء القانون المنشئ للمحاكم الإدارية, حكاك , 1994.

- « Le phénomène de la non-application de l'administration des décisions de justice administrative», éd. La REMALD, n°18, [Trad. Ar.], 1995.

حداد عبد الله, ظاهرة عدم تطبيق الادارة لأحكام المحاكم الإدارية, منشورات المجلة المغربية الإدارة المحلية والتنمية، رقم 18, 1995.

- « L'application de la procédure administrative dans le droit marocain », éd. Les publications d'Okad, 2e., [Trad. Ar.], [S.D].

حداد عبد الله, تطبيق الإجراءات الإدارية في القانون المغربي, منشورات اوكاد, الطبعة 2.

HARRAKATE (I.),

- « La situation judiciaire avant le protectorat », éd. La revue des magistrats, [Trad. Ar.], n° 6-7.

حركات ابهان, الوضع القضائي قبل الحماية, مجلة القضاة, رقم 6 و 7.

HASOUN (J.),

- « La nature juridique du contentieux fiscal à la lumière des tribunaux pénaux et administratifs », éd. REMALD, coll. Les sujets d'actualités, n°4, [Trad. Ar.].

جعفر حسون , الطبيعة القانونية للمنازعات الضريبية المنازعات الجبائية في ظل المحاكم الإدارية , م.م.د.م.ت.,

سلسلة مواضيع الساعة, العدد 4.

HINNI (M.),

- « Remarques sur le projet de loi relatif à l'organisation judiciaire au Maroc : le dépérissement de la justice administrative est inconstitutionnel. » [SE], [Trad. Ar.], 2016.

الهيني محمد, مالحظات حول مشروع قانون التنظيم القضائي في المغرب: تراجع العدالة اإلدارية غير دستوري, 2016.

IBN-FAHD ELSOUWAYLEM (B.),

- « L'accusé, son traitement et ses droits dans le droit musulman », éd. Le centre arabe des études juridiques , Riyad, Arabie saoudite, [Trad. Ar.], 1987-1408.

ابن فهد السليمان, المتهم، ومعاملته وحقوقه في القانون اإلسالمي, المركز العربي للدراسات القانونية, الرياض, السعودية, 1987 1408.

JABIR-ABDELALIM (M.),

- « Le commissaire d'Etat dans la justice administrative », éd. maison des livres juridique d'Egypte, [Trad. Ar.], 2007.

محمد جابر عبد العليم , مفوض الدولة في القضاء اإلداري , دار الكتب القانونية بمصر , 2007

JABRANE (A.) et BOUKHARI (A.),

- « La contradiction au sujet du licenciement des fonctionnaires », éd. La revue du droit et de l'économie, n° 7, [Trad. Ar.], 1988.

امينة جبران و احمد بوخاري , التناقض في موضوع طرد العاملين في المؤسسات العمومية , مجلة القانون و االقتصاد و التنمية, عدد 17 , 1988.

- « Le rôle structurel de la chambre administrative dans le contentieux administratif », éd. La revue du droit et de l'économie, l'université de Fès, n° spécial : la justice au Maroc la réalité et horizon, n° 6, [Trad. Ar.], 1990.

امينة جبران و احمد بوخاري, الدور التنشيطي للغرفة اإلدارية و هي تفصل في المنازعات اإلدارية, مجلة القانون و االقتصاد , كلية الحقوق بفاس , عدد خاص , القضاء بالمغرب واقع وافاق , العدد السادس, السنة 1990.

- « L'interaction de la justice administrative avec l'environnement politique et social », éd. La revue de la justice administrative : résultats et respectives, L'association marocaine des sciences administratives, imprimées par l'institution allemande Hans Saydel, [Trad. Ar.], [S.D].

امينة جبران و احمد بوخاري, تفاعل القاضي اإلداري مع المحيط السياسي و االجتماعي, مجلة القضاء اإلداري حصيلة و افاق , الجمعية المغربية للعلوم االدارية, طبع هذا الكتاب بمساهمة المؤسسة أللمانية هانس سايدل.

- « Lecture de la nouvelle loi des élections communales », éd. REMALD, n° 2-3 janvier-juin, [Trad. Ar.], 1993.

امينة جبران و احمد البخاري , قراءة في قانون االنتخابات الجماعية الجديد, ، منشورات المجلة المغربية اإلدارة المحلية والتنمية , العدد 2-3 يناير – يونيو ,1993.

JANATI IDRISSI (A-H.) et RBII (H.),

- « La mise à niveau de la législation marocaine en matière de droits de l'homme à l'ère de la mondialisation », La REMALD, Septembre-Octobre 2002 n°46.

عبد الحق الجنائي االدريسي و ربيعي, تحسين التشريعات المغربية في ميدان حقوق االنسان في عصر العولمة, منشورات المجلة المغربية اإلدارة المحلية والتنمية، رقم 46, 2002.

JIRI (N.),

- « La fonction du contrôle du parlement dans la constitution de 2011 », éd. Imprimerie de la nouvelle réussite, coll. Revue des filières de la pensée et de la politique et de l'économie, n°(numéro double) 19-20, [Trad. Ar.], 2012.

جيري نبيل, وظيفة الرقابة البرلمانية في الدستور 2011, مطبعة النجاح الجديدة, مراجعة الفكر والسياسة والاقتصاد, رقم 19 و 20, 2012.

LAOUINI (T.),

- « La place de la justice administrative marocaine en comparaison par ces homologues français et égyptiens », éd. La REMALD, n° 65, [Trad. Ar.], 2005.

لعيوني، موقع القضاء اإلداري و والمصري، منشورات المجلة المغربية اإلدارة المحلية والتنمية رقم 65, 2005

MADDAH (M.),

- « La situation judiciaire des peines privatives de liberté et la politique de réinsertion, données statistiques : la politique pénale au Maroc » in- conférence nationale organisée par le ministère de la justice à Meknès 09,10, 11 décembre 2004, pub. Les éditions de l'association des informations juridiques et judicaires, coll. conférence et journées d'études, n°4, [Trad. Ar.], 2005.

مداح مصطفى, لوضع العقابي على العقوبات السالبة للحرية و سياسة اإلصالح و إعادة االدماج معطيات إحصائية و تقييمية, في السياسة الجنائية بالمغرب , واقع و افاق, اشغال المناظر الوطنية التي نظمتها وزارة العدل بمكناس أيام 09-10-11 دجنبر 2004, منشورات جمعية نشر المعلومة القانونية و القضائية , سلسلة الندوات و االيام الدراسية , العدد 4- 2005 ص 241.

MAHII (A.),

- « Les règles procédurales contentieuse administratives », éd. Imprimerie de l'éclairage, [Trad. Ar.], 1988.

محيي شوقي احمد , االحكام اإلجرائية للدعوى اإلدارية, مطابع الشعاع , 1988.

MAJEAN (F.),

- « La réforme de la procédure contentieuse administrative », éd. revue administrative, 1959.

ماجيان نيصل, إصالح إجراءات التقاضي اإلداري, المجلة اإلدارية, 1959.

MAKA (E.),

- « L'histoire de la justice israélite au Maroc », éd. La revue de la justice et du droit, n° 62-63-64, [Trad. Ar.], 1963.

مكا, تاريخ المحاكم اإلسرائيلية, مجلة العدل و القانون, رقم 62و63و64, 1963.

MALOUK (A.), (préface, S. BELMIR),

- « Le recours en annulation pour excès de pouvoir à la lumière de la jurisprudence administrative marocaine en droit comparé », [S.E], 1^e éd., 2006.

عناف مولوك , دعوى اإللغاء بسبب تجاوز السلطة لعيب االنحراف في استعمال السلطة في ضوء االجتهاد القضائي المغربي, تقديم السعدية بلمير, الطبعة االولى , 2006

MANAR SLIMANI (A-R),

- « Les approches du juge constitutionnel au Maroc, Étude sociologique, éd. La REMALD, coll. Série des publications et travaux universitaires, 1^er édition, [Trad. Ar.], 2006.

MANAR-SLIMANI (A-EL.),

- « Quelques explications du retour du Maroc à l'Union africaine », [S.E], [Trad. Ar.], 2016.

منار السليماني, بعض التفسيرات لعودة المغرب إلى االتحاد اإلفريقي, 2016.

OULD EL KABLA (I.),

- « L'apprentissage et l'initiation des droits de l'Homme », [S.E], [Trad. Ar.], 2003.

ولد القابلة, التعلم والشروع في مجال حقوق اإلنسان, 2003.

RAFÎE (A-W.) et ELBOUCHRA TAWFIK (J.),

- « L'action administrative dans la législation marocaine », [S.E], 1^e., 1996, [Trad. Ar.].

رافي عبد الواحد و البشرى توفيق جواد, اإلجراءات اإلدارية في التشريع المغربي, الطبعة االولى, 1996.

RARII (A-E) et TAOUFIK (J.),

- « Le recours administratif dans la législation marocaine », [S.E], [Trad. Ar.], 1996.

رافي عبد الواحد و البشرى توفيق جواد, دعوى اإلغاء اإلداري في التشريع المغربي, 1996.

RBII (H.),

- « Droits de l'Homme et souveraineté : réflexions sur le cas du Maroc », contribution au colloque international : « Droits de l'Homme : souveraineté et ingérence », organisé par le centre de recherche sur la coopération internationale pour le développement de la Faculté de droit de Marrakech et Walter-Schücking für Internationale Recht Christan Alberchts-Universiät Zu Kiel, 13 et 14 mars 2002 à Ben-Slimane, pub. REMALD, coll. Thèmes actuels, n 37, [Trad. Ar.], 2002.

ربيعي هشام, حقوق اإلنسان والسيادة, تأمالت في قضية المغرب, الندوة العالمية حقوق االنسان السيادة , , منشورات المجلة المغربية لإلدارة المحلية و التنمية , سلسلة "مواضيع الساعة" عدد 37, 2002.

- « La pratique marocaine des réserves dans les conventions internationales des droits de l'Homme », éd. REMALD, coll. Thèmes actuels, [Trad. Ar.], n°18.

ربيعي هشام, الممارسة المغربية للتحفظات في االتفاقيات الدولية لحقوق اإلنسان, منشورات المجلة المغربية لإلدارة المحلية و التنمية , سلسلة "مواضيع الساعة" عدد18.

SAAD ABD-ELWAHAD (H.),

- « L'application des décisions administratives », éd. Les imprimeurs du Conseil de la défense nationale, Le Caire, [Trad. Ar.], 1984.

سعد عبد الواحد, تطبيق القرارات الإدارية, طابعات مجلس الدفاع الوطني, القاهرة, 1984.

SIMO (EL.),

- « Le contentieux administratif et le contrôle de la légalité », éd. REMALD, n°27, [Trad. Ar.], 2000.

الحسن سيمو، القضاء الإداري المغربي ورقابة المشروعية والملاءمة، منشورات المجلة المغربية الإدارة المحلية والتنمية رقم 27, 2000.

- « Le contentieux de l'annulation et l'action administrative », éd. REMALD, n°12, [Trad. Ar.], 1995.

الحسن سيمو، قضاء الإلغاء والاعمال المادية الإدارة، منشورات المجلة المغربية الإدارة المحلية والتنمية رقم 12, 1995

- « Le développement du contentieux administratif et son influence sur le contentieux administratif », éd. REMALD, n°17, [Trad. Ar.], 1996.

الحسن سيمو، تطور القضاء الإداري الفرنسي وتأثيره على من القضاء الإداري المصري والمغربي، منشورات المجلة المغربية الإدارة المحلية والتنمية رقم 17, 1996.

TALWANI (J.),

- « L'adhésion de poids du Maroc complète l'Union africaine », [S.E], [Trad. Ar.], 2016.

طالواني جلال, نيل انضمام المغرب الاتحاد الافريقي, 2016.

WAHLOU (Y.),

- « La responsabilité de l'État relative aux fautes judicaire à la lumière des tribunaux administratif marocain. », in- N. BOUHMIDI et M. KHARATE (Sous la direction), Collection de la doctrine de la justice administrative, éd. La maison des perspectives marocaines de l'édition et de distribution, 1e édition, [Trad. Ar.], 2013.

واحلو جليل, مسوولية الدولة المنعقدة بالخطء الإدارية على ضوء المحاكم الإدارية, بيت الافاق المغربية للطبع و التوزيع, الطبعة الأولى, 2013

WALKIDE (H.),

- « Les caractéristiques de l'expérience marocaine à la lumière de la création des tribunaux administratifs », in- « Les tribunaux administratifs et l'État de droit », Les travaux de la conférence scientifique internationale organisée par la faculté de Marrakech les 04-05 février 1994, éd. Série des conférences et des journées scientifiques, n°5, [Trad. Ar.], 1996.

ولكيد حمد, مواصفات التجربة المغربية على ضوء المحاكم الإدارية, سلسلة المؤتمرات و يومية العلمية 1996.

WOUAKRI (A.) et MAHJOUBI (M.),

- « Le commissaire royal et ses missions devant les tribunaux administratif », [S.E], 1éd., [Trad. Ar.] 1995.

محمد المحجوبي و احميدو الكري, المفوض الملكي و مهامه لدى المحكمة الإدارية, مطبعة الكاتب العربي بدمشق, الطبعة الأولى , 1995

YAHYA (M.),

- « Le renouveau judiciaire du nouveau concept de l'autorité au Maroc et en France », éd. REMALD, n° 59, [Trad. Ar.], 2004.

  محمد يحيا، التحديد القضائي لمفهوم السلطة الإدارية في القانونين المغربي والفرنسي، منشورات المجلة المغربية الإدارة المحلية والتنمية رقم 59, 2004.

ZAYDANE (L.),

- « Le concept de citoyenneté dans le système démocratique », [S.E], [Trad. Ar.], 2005.

  زيدان ليت, مفهوم المواطنة في النظام الديمقراطي , 2005.

Rapports et commentaires

Rapports et commentaires (en langue française)

- Dossier « justice et double degré de juridiction », éd. Rev. Justice, n°4, 1999.
- La publication du Premier ministre n°1-2008 du 04 février 2008.
- Lettre périodique du ministère de la justice n°16, 16 décembre 1998, relative à la saisine d'un juge ayant pour fonction la poursuite de la procédure d'exécution des tribunaux de première instance du Royaume.
- Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, « Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, (Maroc) », E/.123/1994/5 du 30/5/94.
- Nations Unies, Observations finales du Comité sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (Maroc), A/52/38/Rev. 1, du 12/8/97.
- Nations Unies, Pacte international des droits civils et politiques, Comité des droits de l'Homme, « Observations finales du Comité des droits de l'Homme, (Maroc) », CCPR/C/79/Add. 113, du 1/11/99.
- Rapport de la commission de la justice et de la législation des droits de l'Homme de la chambre des Conseillers.
- Rapport du groupe de travail sur l'arbitrage, La documentation française, 2007.
- Rapport général du premier débat national sur la réforme administrative.
- Rapport général du premier débat national sur la réforme administrative, cité par S. NAKAOUI, « La motivation des décisions administratives, études comparatives », S.E], [Trad. Ar.], [S.D].
- Rapport Silvy sur « un projet de la loi relative aux conseils d'administration et à l'état des employés dans les administrations centrales ».
- Rapport sur la régionalisation avancée Soumis à la Haute Attention de Sa Majesté Le Roi Mohammed VI, Royaume du Maroc la Commission consultative de la régionalisation.
- TIMISIT (G.) et Bouckaert, « Administrations et Mondialisations », Rapport aux Nations Unies et IISA, 2000.

Rapports et commentaires (en langue arabe)

- Commentaire du président Bahnini dans l'affaire Elsabaii Abdlaziz, pub. La revue de la justice de la Cour de Cassation, n° 2, 1968, [Trad. Ar.], p 104.

تعليق الرئيس على حكم : العباسي عبد العزيز , مجلة قضاء المجلس الأعلى , عدد 2 , السنة الأولى نونبر 1968, ص104.

- Rapport annuel, le Royaume du Maroc, le Conseil Consultatif des droits de l'Homme, le cas des droits de l'Homme au Maroc, [Trad. Ar.], 2003.

التقرير العام للمناظرة الوطنية الأولى حول الإصلاح الإداري , منشورات المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان , تقييم القرارات الإدارية , دراسة مقارنة

Jurisprudence

Jurisprudence française

Cour Européenne des Droits de l'Homme

CEDH., 3 jui. 2001, Romo c/ France, n° 40402/98.
CEDH., Gra. Cham., 25 jui. 2000, Frydlender c/ France, n° 30979/96.
CEDH., kudla c/ Pologne 2000, n° 30210/96.
CEDH., Mantovanelli c/France, n° 21497/93.
CEDH., 27 juin. 1968, Neumeister c/ Autriche, n° 1936/63.
CEDH., 21 fév. 1975, Golder c/ Royaume Uni, n° 4451/70.
CEDH., Golder c/ Royaume-Uni 21 février 1975, n° 4451/70.
CEDH., 28 juin. 1984, Campbell et Fell c. Royaume-Uni, n° 7819/77.
CEDH., 21 sep. 1993, Zumtobel c./ Autriche, n°12235/86.
CEDH., 22 sept. 1994, Hentrich c/France, n° 13616/88.
CEDH., 26 Sep. 1995. *Diennet c/ France,* n°18160/91.
CEDH., 23 avr. 1996, Remli c./ France.
CEDH., Hornsby c/ Grèce 19 mars 1997, Requête n° 18357/91.
CEDH., 29 mai. 1997, n° 21 522/93, Georgiadis c/Grèce, pub. AJDA 1998, 990, chron. Flauss.
CEDH., 2 aoû. 2000, Lambourdiére c/France, n°37387/97.
CEDH., 26 sep. 2000, Guisset c/France, n° 33933/96.
CEDH., 7 juin. 2001, Kress c. France, n°39594/98.
CEDH., 12 juin. 2001, Giummarra et autres c/France, n°61166/00.
CEDH., 10 oct. 2002, Théraube c/ France, n°44565/98.

Conseil Constitutionnel

Cons. Const., 29 jui. 1998, n° 98-403 DC, Lutte contre les exclusions.
Cons. Const., 21 déc. 1972, n° 72-7, Rec. 36.
Cons. Const., 21 déc. 1972, n° 72-75 L, Rec. 36.
Cons. Const., 20 juil. 1977, n° 77-83 DC, Rec. 39.
Cons. Const., 20 juil. 1979, chr. L. Favoreu, pub. RDP, p. 1663.
Cons. Const., 14 mai. 1980, n° 80-113 L, Rec. 61.
Cons. Const., 2 déc. 1980, Délais de recours, Rec. 73.
Cons. Const. 23 jan. 1987, n° 86-224 DC, Journal officiel du 25 janvier 1987, p. 924.
Cons. Const., 23 fév. 1988, Décision n° 88-153.
Con. Cons. 9 avr. 1996, la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie, n°96-373 DC.
Cons. Const. 6 déc. 2007, n°2007-559, Recueil Lebon 439

Conseil d'Etat

CE., sect. 26 jui. 1959, Syndicat des ingénieures-conseils Rec. 394.
CE., 8 juill. 1970, Doré Rec. CE 1970, p. 471.
CE., Ass., 28 jui. 2002, Ministre de la justice c/ Magiera, n° 239575.
CE., sect., 4 juill. 1969, Ordre des avocats à la CA Paris.
CE., 6 fév. 1903, Rec.94.
CE., 26 oct. 1945, Moltei, Réc., p. 213.
CE., **sec. cont.,** 24 juil. 1907, Fournier**,** n° 66324**.**
CE., 30 mar.1916, pub. recueil Lebon, n°59928.
CE., 10 août. 1918, Villes, Lebon 841, concl. Berget.
CE., 10 août. 1918, Villes.
CE., 30 nov. 1923, Couitéas, Rec**.** 38284**.**
CE., 5 déc. 1924, Légillon, p. 985.
CE., 5 déc. 1924, Légillo Rec. CE 1924, p. 985.
CE., sec. 1 mai. 1936, Couespel du Mesnil, rec. p. 485
CE., 29 juil. 1943, Sieur Solus, S. 1944.
CE., 4 août. 1944, Sieur Percealine, R173.
CE., ass. 26 oct. 1945, Aramu, Rec. 213.
CE, ass., 7 fév. 1947, d'Aillières, n° 79128.
CE., 10 nov. 1959, Ministre résident en Algérie, R, 486.
CE., 15 fév. 1961, Werquin, RDP 1961, p. 321.
CE., sec. 12 mai. 1961, Société La Huta, n° 40674.
CE., ass., 30 mar. 1962, Association nationale de la meunerie, Rec. 233.
CE., 8 nov. 1963, Ministre de l'Agriculture, R 532, AJ, 1964, p. 28.
CE., sect., 10 juil. 1964, Centre médico-pédagogique de Beaulieu, Lebon 399, D. 1965. 84, concl. Rigaud.
CE., égyptien, 10 déc. 1966, 18^{e} année, [Trad. Ar.].
CE, ass., 12 juil. 1969, L'Étrange, n° 72.480.
CE, sec., 19 mar. 1971, Mergui, n° 79962, rec. p 235.
CE., sect., 8 oct. 1971, Librairie F.Maspero, Rec. 589.
CE., ass, 4 oct. 1974, Dame David, n° 88.930.
CE. 23 juil. 1976, Secr. Etat aux PTT c/Mme Ruffenach, Rec. 361.
CE., 8 déc. 1978, Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés et autres.
CE., ass. 12 oct. 1979, Rassemblement des nouveaux avocats de France, n° 21893.
CE., 26 mar. 1982, Mlle Sarrabay, Recueil Lebon, n°521.
CE., ass., 2 juil. 1982, Huglo, Rec.257.
CE., 13 mar. 1992, Cne des Mureaux, Recueil Lebon 117.
CE., 2 oct. 1996, Commune de Sartrouville, n° 158463, pub. Recueil Lebon.
CE., 29 juil. 1998 Mme Esclatine, n° 179635.
CE., 29 juil. 1998, Mme Esclatine, n° 179635.
CE., Sect., 30 oct. 1998, Lorenzi, n° 149662.
CE., 3 nov. 1999, M. Ralph *Zurmely*, n° 341. 20.
CE. 21 déc. 2001, M et Mme Hofmann, pub. R.F.D.A, 2001, p 176.

CE., 21 déc. 2001, M et Mme Hofmann, Recueil Lebon, n° 652.
CE., 5 nov. 2003, Synd. de la juridiction administrative, n° 252071.
CE., sect. Cont., 10 fév. 2008, Islam, n°284159, Recueil Lebon.
CE., 15 fév. 2008, Commune de la Londe-Les-Maures, n°279045.
CE., 19 juil. 2010, n° 337071, Région de la Réunion.
CE., 10e et 9e sous-sections réunies, 14 mar. 2011, Ahmed, n°329909, Recueil Lebon.
CE., 6e et 1re sous-sections réunies, 24 avri. 2013, Boualem, n°350705.
CE., 2e et 7e sous-section réunie, 27 nov.2013, n° 363388, Recueil Lebon.
CE., 26 mar., 1982, Mlle Sarrabay, Recueil Lebon, n°521.

Tribunal des conflits

TC., 8 fév. 1873, pub. Recueil Lebon, 00012.
TC., 5 mai. 1877, Laumonnier-Carriol, Rec., p. 437.
TC., 29 fév. 1908, Feutry, n° 00624, pub. Recueil Lebon.
TC., 29 fév.1908, Feutry, n° 00624, pub. Recueil Lebon.
TC., 11 déc. 1970, Sté Duvoir, Rec. 885.
TC., 14 déc. 2009, Sté Houlé Restauration, n° 3749.
TC., 17 juin. 2013, Bergoend c./ Société ERDF Annecy Léman.

Jurisprudence marocaine

Cour de cassation

Cass., 25 mai. 1998, n° 962-1-96, non pub.
Cass., 7 jui. 1960, Abdel El-Hamid, pub. Collection des décisions de la Cour suprême, Chambre administrative, éd. La porte de Rabat, 1957-1960, p. 136.
Cass. ch. admi., 30 fev. 1968, El-Taleb Abdel-Kader, n°13, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, n°8, [Trad. Ar.], 1969, p. 88.
Cass. ch. admi., 23 fev. 1968, n°13, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, n°8, [Trad. Ar.], p 88.
Cass., dossier n° 85520, n° 175.
C. cass., 10 jui. 1977, El Haj Moumoun c/ Le chef du bureau de vote et les autres, n° 234, [Trad. Ar.], non pub.
Cass. ch. adm., 11 juil.1996, n° 95-1-5-236, cité par M. MAHBOUBI, « La lecture du droit de l'urbanisme », éd. La maison de l'édition marocaine, [Trad. Ar.], 2006.
Cass., ch. civ., 22 juin. 1892, pub. Bulletin.
Cass., ch. civ., 9 nov. 1915.
Cass., ch. civ., 17 mai 1927, pub. Bulletin.
Cass. 14 janv. 1928, n°546, non pub.
CE., 9 mar. 1938, Huguet, R.
Cass. ch. admi., 13 mai. 1958, Aamour Bel-Kacem, n°12, pub. La revue juridique marocaine de l'administration, Tome 1, 1992, [Trad. Ar.].
Cass., ch. admi., 4 déc. 1958, Consorts Félix, R. p. 164.
Cass. ch. admi., 4 déc. 1958, Courtille, n°26, R 60-57.

Cass., 30 avr. 1959, Fédération nationale des syndicats de transport des autoroutes du Maroc c/ Ministère de l'emploi, n°46, pub. Les décisions de la Cour Suprême1957-1960 [Trad. Ar.], p. 47.
Cass., 9 juil. 1959, Kirra, pub. Collections des décisions de la Cour Suprême entre 1957-1960, [Trad. Ar.], p. 58.
Cass. ch. admi., 09 juil. 1959, Ahmed Ben-Youssef, n°56, pub. La revue juridique marocaine de l'administration, Tome 1, 1990, [Trad. Ar.], p. 61.
Cass. ch. admi., 9 juil. 1959, Ahmed Ben Youssef, n° 56, pub. La Revue des décisions de justice, [S.D], [Trad. Ar.], p. 61.
Cass., 7 mai. 1960, L'État c/ Dojoua, n° 2990, Coll. 1960-1957, [Trad. Ar.], p. 218.
Cass. 7 mai. 1960, n° 83, pub. Les décisions de la Cour Suprême1957-1960, [Trad. Ar.], 1997, p 222.
Cass. ch. admi., 15 déc. 1960, Ingaro Plinio, n°113.
Cass. ch. admi., 23 fév. 1961, Société de vacance au Maroc, dossier n° 122, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, 1980, [Trad. Ar.], p 145.
Cass., 17 avr. 1961, El-Hayhi Mohammed c/ Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse et des sports, n° 135, [Trad. Ar.].
Cass. ch. admi., 17 avr. 1961, Elhayaoui Mohammed , n°135, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, Tome 2, [Trad. Ar.], p 56.
Cass. ch. admi., 18 mai. 1961, Gabriel Israel, n° 143.
Cass. ch. admi., 26 mai. 1962, Eddange, R. p. 87.
Cass. ch. admi., 9 sep. 1962, El-Idrissi El-Hassani Mohammed, n° 169, La Revue des décision de justice, [S.D], [Trad. Ar.], p. 32.
Cass. ch. admi., 12 avr. 1963,Société d'expertise et de visites techniques, n° 273, pub. RACSA.
Cass. ch. admi., 22 avr. 1963, n° 1963, [Trad. Ar.], non pub.
Cass. ch. admi., 22 avr. 1963, Société d'information et de contrôle technique, n° 273, [Trad. Ar.], non pub.
Cass. ch. admi., 18 mai. 1963, Mfadal Dakoun, n° 268, non pub., [Trad. Ar.].
Cass. ch. admi., 15 juil. 1963, Tadili, RACAM, 1964, p.204.
Cass., 22 déc. 1965, Roger Sanguin de Lyvry.
Cass. ch. admi., 11 mar. 1966, Moulay EL-Yazidi El-Alaoui, pub. La Revue des affaires administratives, 1e éd., [Trad. Ar.],1970, pp. 5-6.
Cass. ch. admi., 11 mar. 1966, Moulay El-Yazid El-alaoui, pub. La revue marocaine juridique et judicaire, n° 14, [Trad. Ar.], 1970, p 5.
Cass., ch. adm. 25 nov. 1966, El Abbasi Abdelazize, pub. Revue de la justice de la Cour suprême, n°2, [Trad. Ar.], 1968, p 102.
Cass., 24 nov. 1967, n° 4461, pub. Décisions de la Cour suprême, la Chambre administrative 1966-1970, secrétariat de l'État relatif au affaires administratives, 1e éd., [Trad. Ar.],1983, p. 112.
Cass., 24 nov. 1967, Abou Kassim El Alaoui, pub. Collections des décisions de la Cour Suprême entre 1966-1970, [Trad. Ar.], p 112.
Cass. ch. admi., 23 jan. 1968, Abdel-Kadder c/Ministre de l'intérieur , pub. La Revue des affaires administratives, 1e éd., n°8, 1969, [Trad. Ar.], p. 24.
Cass. ch. admi., 26 jan. 1968, Mohammed Bikhakhe, pub. La Revue des affaires administratives, 1e éd., [Trad. Ar.], 1970, p. 120.
Cass. ch. admi., 26 janv. 1968, Mbarak El-Triki , n° 10, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, [Trad. Ar.], 1970.
Cass. ch. admi., 26 jan. 1968, Mobarak El-Tariki c/ Ministre de la justice, pub. La revue des affaires administratives, les décisions de la Cour de Cassation 1966-1970, 1e éd., [Trad. Ar.]. 1983, pp. 122-125.

Cass. ch. admi. 26 avr. 1968, n° 10, Rec., p. 136, [Trad. Ar.].
Cass. 27 juin. 1968, El Chamnati Ouari Hassan c/ Ministre de l'intérieur, Décisions de de la Cour suprême 1966-1970, n°2, [Trad. Ar.], p 162.
Cass. 17 juil. 1968, Bouakri Mohammed c/ Ministre de l'intérieur, n° 29326, coll. 1966-1970, [Trad. Ar.], p. 188.
Cass., 3 juil. 1968, Aboudou, n° 310, coll. La dixième année, [Trad. Ar.], n°93, p. 54
Cass., ch. civ. 3 Juil. 1968, Dame veuve Aâboudou, pub. La Revue des avocats, 1968.
Cass., 27 nov. 1968, n° 310, Coll. La dixième année, [Trad. Ar.], n°93, p. 54.
Cass., 27 nov. 1968, n° 310, Coll. La dixième année, [Trad. Ar.], n°93, p. 54.
Cass., 21 janv. 1969, La société agricole El-Migika, n ° 4, pub. Coll. Les décisions de la Cour Supreme, chambre administrative, 1966-1970, 1e éd., 1983, p. 208.
Cass., 29 janv. 1969, requête n° 28178, pub. Décisions de la Cour suprême, la Chambre administrative 1966-1970, secrétariat de l'État relatif au affaires administratives, 1e éd., [Trad. Ar.],1970, p. 80.
Cass. 21 nov. 1969, Sct. Agricole Mikja, n° 4, pub. Les décisions de la Cour Suprême1966-1970, [Trad. Ar.], p. 208.
Cass., 29 nov. 1969, Idriss c/ Le ministre de l'intérieur, n°26042, Coll. 1968-1966, [Trad. Ar.], p. 164.
Cass. ch. admi., 30 jan. 1970, Mohammed Faraj, n° 8, pub. La revue marocaine juridique et judicaire, n° 14, [Trad. Ar.], 1970, p 101.
Cass., 20 mar. 1970, La société agricole de Abel Aziz c/ Le Premier ministre, pub. Revue de la justice de la Cour suprême, n°15, [Trad. Ar.], mars 1970, pp. 77 et s.
Cass., 8 mai. 1970, Bouarï Saïd Mimoun c/ Ministre de l'intérieur, puib. Décisions de la Cour suprême, n°23, la Chambre administrative, 1966-1970, [Trad. Ar.].
Cass., 8 mai. 1970, El Houchoumi Ahmed Abdesallem c/ le Pacha de la ville de Fès, n° 22, pub. Décisions de la Cour suprême 1966-1970.
Cass. ch. admi., 24 mai. 1970, Bouzekri Alami Khadija, n° 24, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, 1970, [Trad. Ar.], p 146.
Cass. ch. admi., 24 mai. 1970, n°182, pub. La revue juridique et judiciaire, n°17, [Trad. Ar.], 1978, p 142.
Cass. ch. admi., 10 juil. 1970, n° 30, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, [Trad. Ar.], 1970, p. 69.
Cass. 8 janv. 1971, Les héritiers Amlile Kasanak c/ Ministre de l'intérieur, décisions de la Cour suprême, n°2, La chambre administrative 1971-1972, [Trad. Ar.], p. 87.
Cass., 22 juillet 1971, Barrane Oumir c/ Ministre de l'agriculture et les autres, n°29, pub. Décisions de la Cour suprême, 1971-1972, [Trad. Ar.].
Cass., 24 nov. 1971, n° 4599.
Cass. ch. admi., 17 mar. 1972, n° 41, [Trad. Ar.], non pub.
Cass. ch. admi., 12 mai. 1972, Said ben Mohammed et les autres c/ Farji ould Mohammed, n° 92, pub. Les décisions de de la Cour Suprême, [S.D], [Trad. Ar.].
Cass. ch. admi., 27 mai. 1972, n°34, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, [Trad. Ar.], 1971-1972, p 183.
Cass., ch. adm., 2 juil. 1972, SOMAPR, [Trad. Ar.], p 282.
Cass. ch. admi., 6 fév. 1973, Lkamar Hassan, non pub., [Trad. Ar.].
Cass., 16 fév. 1973, Bouhali El-Amrani, n° 73, non pub, [Trad. Ar.].
Cass. ch. admi., 24 mar. 1973, El-ayoun Warda, n°103, non pub, [Trad. Ar.].
Cass., 6 mai.1973, Abdelaziz El-azmouri, non pub, [Trad. Ar.].
Cass. ch. admi., 17 avr. 1974, Leila Mohamed Bensouda, n° 182, non pub.
Cass. ch. admi., 20 avr. 1974, Abdelkahder Elchajii, n° 116.

Cass. ch. admi.,17 juil. 1974, pub. La revue juridique et judiciaire, n° 128, 1978, [Trad. Ar.], p. 67.
Cass. ch. admi. 18 déc. 1974, Jemaâ Bougrine, n° 39566, [Trad. Ar.].
Cass., 5 fév. 1975, El-Yaargoubi Aicha c/ Chef de service des propriétés makhzenienne, n° 37910, [Trad. Ar.].
Cass. ch. admi., 28 nov. 1975, Rakaa Mohammed c/ Ministre de la justice, n°202, non pub, [Trad. Ar.].
Cass., 26 janv. 1977, Badaoui Mohamed c/Ministre du commerce et de l'industrie, pub. La revue du droit et de l'économie du Maroc, n° 4, [Trad. Ar.], 1968, p 273.
Civ., 11 mar. 1977, n°37224.
Cass., 1ère chambre, 13 avr. 1977, O.N.C.F. c./ dame Lekbira bent kaCem et autres, R.J.P.E.M., n°5, 1979.
Cass. 6 mai. 1977, El Mardi Sadik, pub. La revue du droit et de l'économie du Maroc, n° 4, [Trad. Ar.], 1968, p 273.
Cass. ch. admi., juil. 1977, n° 282, pub. La revue marocaine juridique et judicaire, n° 128, [Trad. Ar.], 1980, p 135.
Cass. ch. admi., 22 juil. 1977, Abdel-mjid c/ Le ministre des finances, dossier n° 273, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, [Trad. Ar.], 1981, p 151.
Cass. ch. admi., 22 juil. 1977, El-Mrachi Abel-Hamid c/ Le ministre de la Finance, dossier n° 195, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, [Trad. Ar.], 1981, p 63.
Cass., 14 oct. 1977, Gouverneur de province de Settat c/Abou Zaraâk, [Trad. Ar.], non pub.
Cass., 10 nov. 1977, El-Masoudi et les autres c/Le représentant de l'autorité locale, [Trad. Ar.], non pub.
Cass. ch. Civ., 17 fév. 1978, n°55346.
Cass. ch. admi., 07 avr. 1978, pub. La Revue des décisions de justice, n° 129, [Trad. Ar.].
Cass., ch. Soc., 21 aoû. 1978, n° 66464, pub. Revue de la justice et du droit, n° 129, [Trad. Ar.], p. 115.
Cass. ch. admi., 25 aoû. 1978, El Hassan El-Amrani , n° 364, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, [Trad. Ar.], 1970.
Cass., ch. admi., 18 oct. 1978, n° 62586, non pub., [Trad. Ar.].
Cass. ch. admi., 24 nov. 1978, dossier n°469, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, 1983, [Trad. Ar.], p 205.
Cass. ch. admi., 4 mai. 1979, El Ayssar Abdel-latif, n° 117, [Trad. Ar.], non pub.
Cass. ch. admi., 25 mai. 1979, Ait Karam Mohammed, n° 17, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, [Trad. Ar.], 1981.
Cass. ch. admi., 18 jan. 1980, El-Magribi Ahmed, n°23, non pub.
Cass., 1 fév. 1980, Oubaid Ahmed c/ Le chef du bureau de vote et les autres, n°51, [Trad. Ar.], non pub.
Cass., 12 sep. 1980, Maziane c/ L'État, n°58073, non pub, [Trad. Ar.].
Cass., ch. admi., Const., n° 41 (17-10-1980), [Trad. Arab.].
Cass. ch. admi., 21 nov. 1980, Mohammed Bel-Kacem, pub. La Revue des décisions de justice, n° 13-14, [Trad. Ar.],1983.
Cass., 13 janv. 1981, Héritier ELBIR Asbane c/ Le conservateur foncier de Casablanca, n° 337, non pub., [Trad. Ar.].
Cass., 7 aoû. 1981, le bureau de la circonscription rurale Bouchaâbal village Abaa Mohammed c/ Mohammed El-Alami El-Aroussi, n°225, [Trad. Ar.], non pub.
Cass., 13 nov. 1981, Azbane Albert, non pub.
Cass., 24 fév. 1982, BAYJIDI Mohammed, n° 69038, non pub., [Trad. Ar.].
Cass. ch. admi., 1 juil. 1983, dossier n°181, non pub., [Trad. Ar.].
C. cass., 13 jan. 1984, Ben Bouziane El-Housein c/ El-Zikani Brital, n° 73, [Trad. Ar.], non pub.

Cass. 16 janv. 1984, n° 15, [Trad. Ar.], non pub.
Cass. 20 janv. 1984, n° 112, [Trad. Ar.], non pub.
Cass. ch. admi., 18 mai. 1984, Abel-slam, pub. La revue marocaine de droit, n°5, [Trad. Ar.], 1986, p 271.
Cass. ch. admi., 25 mai. 1984, n°24 pub. La Revue de l'association des magistrats, 1985, [Trad. Ar.], p 66.
Cass. ch. admi., 7 juil. 1984, n° 182, pub. La Revue des décisions de justice, n° 128, [Trad. Ar.].
Cass. ch. admi., 26 juil. 1984, n°468, pub. La Revue juridique marocaine de l'administration, 1986, [Trad. Ar.], p 106.
Cass., 30 mai. 1985, n° 96, pub. La revue marocaine du droit, [Trad. Ar.], 1988, n° 18, p 184.
Cass., ch. admi. 11 juil. 1985, Echemlal, pub. RJPEM, n°20, 1988, note Benabdalla, p 29.
Cass., 26 fév. 1986, n° 528, pub. Revue des tribunaux marocains, [Trad. Ar.], 1986, n° 46, p 69.
Cass. ch. admi., 10 juil. 1986, pub. La revue marocaine de droit, n°128, [Trad. Ar.], 1987, p 109.
Cass., 1e ch., 17 sept. 1986, Chakir Mohamed c/ Etat marocain et Dahhak, Rabitat al Qodt, revue Ligue des magistrats, n°20-21, mar. 1987, [Trad. Ar.].
Cass., 20 nov. 1986, Skaoul Mohammed c/ Le directeur de l'office national de l'eau potable [Trad. Ar.], non pub.
Cass., 18 déc. 1986, Benouna Mohammed, pub. Revue de la justice et du droit, 1988, n° 139, [Trad. Ar.], p. 129.
Cass., 25 déc. 1986, Bijikou El-Mahjoub c/ Le bureau national de l'eau potable, n° 7125/85, n°231, pub. La revue de la justice de la Cour suprême,1987, n° 40, [Trad. Ar.], p. 233.
Cass. 16 avr. 1987, Dame Périnot, n° 86-7214, pub. Revue de l'avocature, [Trad. Ar.], n° 28, p 165.
Cass., 1 oct. 1987, Tac Tac Abdel-Aziz c/ décret d'expropriation pour cause d'utilité publique, non pub, [Trad. Ar.].
Cass. ch. soc., 28 mar. 1988, O.N.C.F c/ Kacem El Habouli, n° 163.
Cass. ch soc., 11 avr. 1988, Etablissements Yvan Karoly c/ Mustapha Hanafi, n°233.
Cass., 25 mai. 1988, n° 118, pub. La revue marocaine du droit, [Trad. Ar.], 1988, n° 16, p 49.
Cass. ch. adm., 23 juin. 1988 ; Cie Es Saada et autres c/ Capitaine du M/S El Grande et autres, pub. La revue marocaine de droit, n°19, 1988.
Cass., ch. admi., Const., n° 235 (27-02-1990), [Trad. Arab.].
Cass. ch. admi., 14 févr. 1991, El-Mahani Abel-Aziz, n° 89/10409, 1994.
Cass. ch. admi., avr. 1991, Irchad abdel-Hakim c/ Le président du conseil communal El-sawdâa, n°2-3.
Cass. ch. admi., 31 oct. 1991, Saad Ben El haje Sayegh c/ La fédération marocaine de football, n° 310.
Cass. ch. admi., 25 dec. 1991, Azam Mohammed c/ Le conseil rural Bain-Elsafa, dossier n° 391, non pub. [Trad. Ar.].
Cass., 16 janv. 1992, n° 16-1, pub. Les publications de la Cour Suprême lors du quarantième anniversaires, [Trad. Ar.], 1997, p. 209.
Cass. ch. admi., 10 déc. 1992, Société Mimosa, dossier n° 92.10023, [Trad. Ar.].
Cass. ch. admi., 18 mar. 1993, Hachem Kasri, pub. REMALD, n° 9, [Trad. Ar.], 1994, p. 67.
Cass., ch. admi., 1 déc.1993, Boulmsamar, Jurisprudence de la Cour suprême n° 47, p. 27, note Kachbour, [Trad. Ar.], n° 48, p. 385.
Cass., 6 mar. 1995, n°95-27, pub. Les publications de la Cour Suprême lors du quarantième anniversaires, [Trad. Ar.], 1997.
Cass., 25 sep. 1995, Héritier El Achiri, n° 1301, [Trad. Ar.], non pub.
Cass. 5 jan. 1996, Ligue sud de football c/Mouloudia Club de Marrakech, n° 573, note M. Rousset, pub. La REMALD, n°25, 1988, p 129.

Cass. ch. admi., 25 avr. 1996, Abdel-Hak El-Dine c/ l'agence indépendante de la distribution de l'eau et de l'électricité de Meknès , n° 12-6-3.
Cass., ch. admi., 19 sept. 1996, Inous, le recueil des arrêts de la Cour Suprême, Chambre administrative, 1958-1997, p 421.
Cass., 23 jan. 1997, n° 92, pub. REMALD, [Trad. Ar.] n° 24, p119.
Cass., 10 avr. 1997, Mohammed Mamoune ELJAMII, n° 314, pub. REMALD, [Trad. Ar.], n°20-21, p 152.
Cass. 25 sep. 1997, n° 1301, pub. La justice de la Cour suprême, n°51, p. 99.
Cass. ch. admi., 25 sept. 1997, Agent judiciaire du Royaume c/ Héritiers El Achiri, pub. REMALD, [Trad. Arb.], n°23, p.139.
Cass., 25 sep. 1997, Héritier El Araychi, n° 1301, pub. La revue de la justice de la Cour Suprême, [Trad. Ar.], n° 55, p 99.
Cass., 22 jan. 1998, n° 73, pub. La revue de la justice de la cour suprême, [Trad. Ar.], 1988, n° 51, p. 191.
Cass., 1 oct. 1998, n° 885, [Trad. Ar.], non pub.
Cass., 1 oct. 1998, n° 885, pub. REMALD, [Trad. Ar.], n° 32, p 146.
Cass. 04 Juil. 2000, n° 1220-1-1-3-99, pub. M. MANCHAR BENNIS (sous la direction) Les décisions de la chambre administrative relative au Code de procédure civile, éd. Imprimerie ELAMNIYA, [Trad. Ar.], 2006, p 321.
Cass. ch. admi., 11 mar. 1999, Commune rurale de Tounfit c/Attaoui, pub. REMALD, n°31, 2000, p 135.
Cass., 11 mar. 1999, El Ataoui, n° 235, pub. REMALD, [Trad. Ar.], n° 31, p 112.
Cass., ch. admi., 03 juil. 1999, n°13-99, pub. Revue de la Cour suprême n°8, [Trad. Ar.], 2000, p 13.
Cass., ch. admi., 09 mai. 2000, n° 01-165, pub. Revue de la Cour suprême n°12, [Trad. Ar.], 2004, p. 20.
Cass., ch. soc. 9 mai 2001, n°01/165, pub. L'édition informative de la Cour Suprême, n° 12, 2004, [Trad. Ar.], p 20.
Cass. ch. adm., 17 mai. 2001, n° 347, pub. La REMALD, [Trad.Ar.], n° 56, p 234.
Cass. ass plé., 02 jan. 2002, n° 12543/2000, pub. Revue de l'avocat, n° 41, [Trad.Ar.], [S.D], p 181.
Cass. 24 avr. 2002, n°242-01, pub. Revue marocaine du droit des affaires et des entreprises, n°3 [Trad. Ar.], p 87.
Cass. 23 mar. 2005, n°16-2-1-2003, pub. Revue du palais, n°21, [Trad. Ar.].
Cass. 22 avr. 2003, n°913, pub. Revue marocaine du droit des affaires et des entreprise, 2002, n°3, [Trad. Ar.].
Cass., 16 oct. 2005, dossier commercial, n° 1239-3-1-2004, pub. Revue de la Cour de Cassation, n 64-65, p. 303.
Cass. 28 sep. 2005, n° 928, affaire sociale, n° 446 5-1-2005, pub. Revue du rayonnement, n° 33, [Trad. Ar.], p. 206.
Cass., ch civ. 18 juin. 2008, n° 2443- 1-2-2005.
Cass. 09 fév. 2005, n° 432, affaire civil, pub. Rapport annuel de la Cour suprême, [Trad. Ar.], 2005, p 163.
Cass. ch. admi., 25 mai. 2005, Héritiers Zineb Mansour, pub. REMALD, n°72-73, 2007, p 166.
Cass. 12 juil. 2006, n°869, pub. Revue marocaine du droit des affaires et des entreprise, 2002, n°5, [Trad. Ar.].
Cass. ch. admi., 18 fév. 1963, Wiliam Wall.
Cass., 08 avr. 1966, n° 548, pub REMALD, n° 27, p. 232.

Cours d'appel

CA., Rabat, 26 jui. 1962, Codéla, pub. RMD, 1963, p.133.
CA., Rabat, 25 avr. 1927, G.T.M p 187.
CA., 7 mar. 1937, G.T.M, 10 juillet 1937, p 167.
CA., Rabat, 18 nov. 1938, G.T.M, 1939, p 4.
CA., Rabat, 28 nov. 1938, G.T.M 1939, p 4.
CAA., Rabat, 10 oct. 2007, n° 694, n° 6-07-41, non pub, [Trad. Ar.].
CA., Rabat, 7 fév. 1947, Dame R., pub. Recueil des arrêts de la Cour d'Appel de Rabat RACAR, T. XIII, p133.
CA., Rabat, 26 juil. 1947, Lamoureux, pub. RACAR, T. XIV, p. 248.
CA., Rabat, 25 mar. 1949, Messina, pub. Revue Marocaine de Droit, RMD, 1950, p. 71.
CA., Rabat, 2 mar. 1965, pub. La revue des juridictions marocaines, [Trad. Ar.], 1965, p 74.
CAA., Rabat, 13 mar. 2008, Mohammed EL-ZWINE c/ Ministre de l'intérieur, n° 330, requête n° 5/07/129, non pub., [Trad. Ar.].
CAA., Rabat, 26 mar. 2008, non pub, [Trad. Ar.].
CAA., Rabat, 31 jan. 2007, n° 05-06-18, non pub, [Trad. Ar.].

Tribunaux administratifs

TA., Agadir, 19 jui. 1997, n° 1096, pub. REMALD, n° 27, p 230.
TA., Meknès, 23 jui. 1999, Ismaili Alaoui, [Trad. Ar.], non pub.
TA., Meknès, 3 avr. 1998, n°1-98-110, pub. REMALD, [Trad. Ar.], n° 26, p 192.
TA., Rabat, 25 jui. 2013, n° 613/12/2012, pub. Revue des tribunaux marocains, n° 148, [Trad. Ar.], 2015.
TA., Rabat, 30 jui. 1999, Daouda et autres, pub. REMALD, n° 30, [Trad. Ar.], 2000, p 144.
TA., Rabat, n° 97/565, Conc. M. Mahjoubi, [Trad. Ar.]
TA., Marrakech, Mohammed OURIKA, 11 fév. 1988, n°12, pub, REMALD, [Trad. Ar.], n°33, p 72
TA., Oujda, 14 juin. 1995, Ghoumari Mohammed c/ Trésorier général du Royaume, n° 59-95, pub. éd. REMALD, n°14-15, [Trad. Ar.], 1996, p. 184.
TA., Fès, référé, 18 oct. 1994, n° 19-94.
TA., Meknès 1 jan. 1995, Fadili BelkaCem, pub. REMALD, n° 17, [Trad. Ar.], p 135.
TA., Oujda, 2 jan. 95, n°94/5.
TA., Rabat, 23 mar. 1995, Boulil.
TA., Rabat, 28 sep. 1995, Ouaka Omar, pub. REMALD, n° 17, [Trad. Ar.], 1996, p 133.
TA., Marrakech, 28 nov. 1995, n° 120, pub. REMALD, [Trad. Ar.], n° 16.
TA., Casablanca, 24 janv. 1996, Sct d'exploitation des côtes marocaines, pub. REMALD, [Trad. Ar.], n° 19, p 165.
TA., Meknès, 02 mai. 1996, pub. la REMALD, n°16, 1996, p. 155.
TA., Oujda, 29 mai. 1996, Amara Abdelkader, pub. REMALD, n°26, [Trad. Ar.], 1999, p. 157.
TA., Rabat, 18 juil.1996, n° 95/215, Conc. M. Mankar Bennis, [Trad. Ar.]
TA., Rabat, 6 mar. 1997, Héritiers El Achiri, pub. REMALD, n° 20-21, 1998, p. 246.

TA., Rabat, 6 mar. 1997, n° 134, pub. REMALD, [Trad. Ar.], n°20-21, p 243.
TA., Fès, 23 sep. 1997, Iraqui c/Commune urbaine d'Agdal, non pub.
TA., Meknès, 3 avr. 1998, El Attaoui, [Trad. Ar.], non pub.
TA., Meknès, Ordonnance de référé, 3 avr. 1998, Attaoui, pub. REMALD, n°27, 1999, p116.
TA., Agadir, 16 juin. 1998, Association Zaouia Ait Rakhaâ, pub. REMALD, n°26, [Trad. Ar.], 1999, p. 199.
TA., Rabat, 15 oct. 1998, Secrétariat provincial du parti de l'avant-garde démocratique socialiste à Mohammedia c./ premier khalifa du gouverneur de la préfecture de Mohammedia, éd. REMALD, n°26, janvier-mars 1999, p. 227.
TA., Rabat, 15 oct. 1998, Secrétariat régional du Parti de l'avant-garde démocratique et socialisme, pub. REMALD, n°26, [Trad. Ar.], 1999, p 227.
TA., Rabat, 22 oct. 1998, n° 956, non pub., [Trad. Ar.].
TA., Meknès, 30 mai. 1996, n° 3-96-16, [S.D], n°17, 1996, [Trad. Ar.], p. 162.
TA., Rabat. 04 mar. 1999, n° 107, n° 632-98, non pub, [Trad. Ar.].
TA., Agadir, 11 mar. 1999, n° 99/47 pub. REMALD, n°32, [Trad. Ar.].
TA., Marrakech, 19 mai. 1999, Abderrahame Bensif et consorts, pub. REMALD, n°30, [Trad. Ar.], 2000, p. 135.
TA., Casablanca, 24 aoû. 1999, Ministre de l'Agriculture c/Mimoun Aït Al Majdoub, pub. REMALD, [Trad. Arb.], n° 37, 2001.
TA., Rabat, 18 mar. 1998, n° 294/98, [Trad. Ar.], non pub.
TA., Rabat, 11 nov. 1999, Bousfira c/Inspection générale des Forces auxiliaires, pub. REMALD, n° 31, [Trad. Ar.], 2000, p. 157.
TA., Rabat 13 avr. 2000, n° 2000/39, Conc. M. Mahjoubi, [Trad. Ar.]
TA., Oujda, 26 sep. 2001, Abdelmoumin Chaouki c/Gouverneur de Nador, pub. REMALD, n°43, [Trad. Ar.], 2002, p. 163.
TA., Oujda, 26 sep. 2001, Abdemounin Chaouki et autres c./ Gouverneur de la province de Nador, pub. REMALD, n°43, mars-avril, 2002, p.163.
TA., Casablanca, 29 déc. 2004, Chtaibi, pub. REMALD, n°65, 2005, p 155.
TA., Casablanca, 21 mar. 2005, El khadir c/Président de la région Chaouia Oudigha, pub. REMALD, [Trad. Arb.], n° 64, 2005, p 208.
TA., Marrakech, 5 avr. 2005, n°45, pub. REMALD, coll. Sujet d'actualité, n°72, [Trad. Ar.], 2011, p. 72.
TA., Casablanca, 31 déc. 2007, Charid et autres, note M-A BENABDALLA, pub. REMALD, n°81-82, 2008, p 159.
TA., Rabat, 17 avr. 2008, Ministre de l'Intérieur c./ Parti démocratique amazigh marocain, pub. La revue marocaine des contentieux, n°10-11, 2010, p 320.
TA., Rabat, n°25/4/2012, n° 11/13/2012.

Tribunal de première instance

TPI., Casablanca, 9 déc. 1953, Veuve Guisez, RMD, 1954, p 83.
TPI., 17 oct. 1985, Marrakech, Référé, cité par A-E RAFII, « le contentieux de l'Etat et des institutions publiques en droit marocain », [S.E], [Trad. Ar.], 1987, p 297.
TPI., Agadir, 17 fév. 1987, n° 82-445, non pub., [Trad. Ar.].
TPI., Marrakech, 25 mai. 1989, n° 89-2904, non pub., [Trad. Ar.].
TPI., Rabat, 27 déc. 1989, décision en référé, n°1658, [Trad. Ar.], non pub.
TPI., Essaouira, 10 déc. 1992, pub. Les avocats, [Trad. Ar.], n°3, p. 207.
TPI., Agadir, 25 jan. 1995, n° 95-5, non pub., [Trad. Ar.].

Textes et lois

- Bulletin d'information de la chambre des représentants, session avril 1991, daté le 30 septembre 1991, n° 83.
- Bulletin officiel n° 148 du 23/08/1915 (23 août 1915) Dahir du 06/08/1915 (6 août 1915) sur l'exercice des actions en justice touchant le patrimoine immobilier de l'Etat.
- Bulletin officiel n° 148 du 23/08/1915 (23 août 1915) Dahir du 06/08/1915 (6 août 1915) sur l'exercice des actions en justice touchant le patrimoine immobilier de l'Etat.
- Circulaire du 13 octobre 1988 relative au respect des décisions du juge administratif.
- Circulaire du 16 octobre 1989 relative à l'exécution des décisions de justice par les collectivités territoriales et leurs établissements publics.
- Dahir (9 ramadan 1331) formant Code des obligations et des contrats (B.O. 12 septembre 1913).
- Dahir (9 ramadan 1331) formant Code des obligations et des contrats (B.O. 12 septembre 1913).
- Dahir 6 février 1958 n° 1-57-387 du 16 rejeb 1377 portant sur les grâces.
- Dahir chérifien du 8 chaaban 1331 (13 juillet 1913) fixant les attributions de la Direction des Habous.
- Dahir du 10 Octobre 1917 sur la conservation et l'exploitation des forêts (op cité).
- Dahir du 11 chaâbane 1336, 12 mai 1918 portant sur la réorganisation des tribunaux hébraïques.
- Dahir du 20 hija 1335 (10 Octobre 1917) sur la conservation et l'exploitation des forêts (B.O. 29 octobre 1917)
- Dahir du 27 ramadan 1346, 20 mars 1928, portant sur la réorganisation des tribunaux hébraïques dans la région du nord.
- Dahir du 29 rebia I 1336 (13 janvier 1918) réglementant le contrôle du Vizirat des Habous sur les habous de famille
- Dahir du 6 août 1915 sur l'exercice des actions en justice touchant le patrimoine immobilier de l'Etat.
- Dahir du 6 août 1915 sur l'exercice des actions en justice touchant le patrimoine immobilier de l'Etat.
- Dahir les fonctions de l'Agent Judiciaire du Royaume du 02 mars 1953 (Bulletin officiel n°2109 en date du 23 mars 1953).
- Dahir n° 1.11.162 du 29 septembre 2011 portant la loi n° 30-11 fixant les conditions et les modalités de l'observation indépendante et neutre des élections.
- Dahir n° 1-02-202 du 12 joumada I 1423 (23 juillet 2002) portant promulgation de La loi n° 03 01 relative à l'obligation de la motivation des décisions administratives émanant des administrations publiques, des collectivités locales et des établissements publics.
- Dahir n° 1-02-202 du 12 joumada I 1423 portant promulgation de la loi n° 03-01 relative à l'obligation de la motivation des décisions administratives émanant des

administrations publiques, des collectivités locales et des établissements publics. (B.O du 15 août 2002).

- Dahir n° 1-02-206 du 12joumada I 1423 (23 juillet 2002) portant promulgation de la loi n°75-00 modifiant et complétant le dahir n° 1-58-376 du 3 joumada I 1378 (15 novembre 1958) réglementant le droit d'association.
- Dahir n° 1-02-297 du 25 rejeb 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 78-00, portant charte communale, Bulletin Officiel n° : 5058 du 21/11/2002 - Page : 1351.
- Dahir n° 1-06-18 du 15 moharrem 1427 portant promulgation de la loi n° 36-04 relative aux partis politiques (B.O. n° 5400 du 2 mars 2006).
- Dahir n° 1-11-151 du 16 ramadan 1432 (17 août 2011) portant promulgation de la loi n° 42-10 portant organisation des juridictions de proximité et fixant leur compétence.
- Dahir n° 1-13-16 du 1er joumada I 1434 (13 mars 2013) portant promulgation de la loi n° 08-12 relative à l'Ordre national des médecins, Bulletin officiel n° 6144 du 7 joumada II 1434 (18-4-2013).
- Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finance.
- Dahir n° 1-53-223, du 27 septembre 1957 instituant la Cour Suprême.
- Dahir n° 1-58-008 du 4 chaabane 1377 (24 février 1958) Portant statut général de la fonction publique, B.O n° : 2372, du 11/04/1958.Dahir n° 1-86-239 du 28 rebia II 1407 (31 décembre 1986) portant promulgation de la loi n° 24-86 instituant un impôt sur les sociétés.
- Dahir n° 1-58-057 du 25 Rebia II 1378 (8 novembre 1958), relatif à l'extradition des étrangers, B.O n° : 2408 du 19/12/1958.
- Dahir n° 1-58-250 du 21 safar 1378 (6 septembre 1958) portant la Code de la nationalité marocaine, B.O. n° : 2394 du 12/09/1958.
- Dahir n° 1-59-161 du 27 safar 1379 (1er septembre 1959) relatif à l'élection des conseils communaux.
- Dahir n° 1-60-063 (30 hija 1379) relatif au développement des agglomérations rurales (B.O. 8 juill. 1960).
- Dahir n° 1-63-038 du 5 chaoual 1382 (1er mars 1963) portant statut particulier des administrateurs du ministère chargé des affaires de l'intérieur.
- Dahir n° 1-63-260 du 24 joumada II 1383 (12 novembre 1963) relatif aux transports par véhicules automobiles sur route.
- Dahir n° 1-63-273 du 22 rebia II 1383 (12 septembre 1963) relatif à l'organisation des préfectures, des provinces et de leurs assemblées.
- Dahir n° 1-81-254 (11 rejeb 1402) portant promulgation de la loi n° 7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire (B.O. 15 juin 1983).
- Dahir n° 1-81-254 (11 rejeb 1402) portant promulgation de la loi n° 7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire (B.O. 15 juin 1983).

- Dahir n° 1-82-70 (28 chaabane 1402) portant promulgation de la loi n°02-82 relative aux attributions du Mohtassib et des Oumana des corporations.
- Dahir n° 1-89-116 du 21 rebia I 1410 (21 novembre 1989) portant promulgation de la loi n° 17-89 relative à l'impôt général sur le revenu, Bulletin Officiel n° : 4023 du 06/12/1989 - Page : 310.
- Dahir n° 1-95-213 du 14 joumada II 1416 (8 novembre 1995) portant promulgation de la loi-cadre n° 18-95 formant charte de l'investissement, Bulletin Officiel n° 4336 du Mercredi 6 Décembre 1995.
- Dahir n° 1-97-83 du 23 kaada 1417 (2 avril 1997) portant promulgation de la loi n° 9-97 formant Code électoral, Bulletin Officiel n° : 4470 du 03/04/1997 - Page : 306
- Dahir n° 1-99-200 du 13 joumada I 1420 portant promulgation de la loi n° 23-98 relative à l'organisation et au fonctionnement des établissements pénitentiaires. (B.O du 16 septembre 1999).
- Dahir n° 1-12-20 du 27 chaabane 1433 portant promulgation de la loi organique n° 02-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures en application des dispositions des articles 49 et 92 de la Constitution. (B.O. n° 6070 du 2 août 2012).
- Dahir n° 1-16-122 du 6 kaada 1437 (10 août 2016) portant promulgation de la loi n° 88-13 relative à la presse et à l'édition.
- Dahir n° 1-97-84 du 23 kaada 1417 (2 avril 1997) portant promulgation, de la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région.
- Dahir n°1-57-223 du 2 rebia 1377 relatif à la Cour Suprême, Bulletin Officiel du 18 octobre 1957.
- Dahir portant loi n° 1-74-338 du 24 joumada II 1394 (15 juillet 1974) fixant l'organisation judiciaire du Royaume.
- Dahir portant loi n° 1-74-338 du 24 joumada II 1394 (15 juillet 1974)
- Dahir portant loi n° 1-76-583 du 5 chaoual 1396 (30 septembre 1976) relatif à l'organisation communale.
- Déclaration publique d'Amnesty International à l'occasion de la tenue de la 6e Session ordinaire de l'Union africaine.
- Décret d'application du décret-loi du 30 septembre 1953 date du 28 novembre 1953, ces derniers sont rentrés en vigueur le 1er janvier 1954.
- Décret du 16 Fructidor an II (2 septembre 1795) : « défenses itératives sont faites aux tribunaux judiciaires de connaitre des actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient. »
- Décret du 2 novembre 1864 relatif à la procédure devant le Conseil d'État en matière contentieuse et aux régimes à suivre par les ministres dans les affaires contentieuses.
- Décret du 25 juillet 2006, Bill. off. En langue arabe du 14 aout 2006.
- Décret n° 2009-14 du 7 janvier 2009 relatif au rapporteur public des juridictions administratives et au déroulement de l'audience devant Ces juridictions.
- Décret n° 2-03-04 du 1er rabii Il 1424 (2 juin 2003) modifiant et complétant le décret n° 2-78-539 du 21 hija 1398 (22 novembre 1978) relatif aux attributions et à l'organisation du ministère des finances.

- Décret n° 2-05-1366 du 29 chaoual 1426, 2 décembre 2005, relatif à la formation continue des fonctionnaires et agents de l'Etat (B.O n° 5392 du 2 février 2006).
- Décret n° 2-06-82 du 18 chaoual 1427 (10 novembre 2006) fixant les attributions et l'organisation du ministre de la modernisation des secteurs publics.
- Décret n° 2-08-372 du 28 chaoual 1429 (28 Octobre 2008), pris pour l'application des dispositions de loi n° 81-03 portant sur l'organisation de la profession d'huissier de justice.
- Décret n° 2-12-349 du 8 joumada I 1434 relatif aux marchés publics. (B.O. n° 6140 du 4 avril 2013).
- Décret n° 2-57-1465 du 15 rejeb 1377 (5 février 1958) relatif à l'exercice du droit syndical par les fonctionnaires.
- Décret n° 2-58-1151 du 12 joumada II 1378 (24 décembre 1958)
- Décret n° 2-99-1087 du 29 moharrem 1421 (04/05/2000) approuvant le cahier des clauses administratives générales applicables aux marchés de travaux exécutés pour le compte de l'Etat. B.O. n° 4800 du 01/06/2000.
- Décret n° 2-12-349 du 20-03-2013 relatif aux marchés publics. B.O. n° 6140-25 du 04-04-2013.
- Décret n° 2-97-1039 du 27 ramadan 1418 (26 janvier 1998) instituant, au secrétariat général du gouvernement, un corps de conseillers juridiques des administrations (B.O n° 4558 du 5 février 1998).
- Décret n°2-07-1064 du 5 rejeb 1429 (9 juillet 2008) relatif à l'exercice de la pharmacie à la création et à l'ouverture des officines et des établissements pharmaceutiques.
- Décret relatif à l'exercice de la pharmacie à la création et à l'ouverture des officines et des établissements pharmaceutiques, op cit.
- Décret royal n° 1181-66 du 22 chaoual 1386 (2 février 1967) portant statut particulier du personnel des juridictions du Royaume.
- Loi 16-24 août 1790, article 13 « Les fonctions judiciaires sont et demeurent toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonction.»
- Loi 80-03 du 14 février 2006 publiée au Bull. off. 2006, p. 332, modifiée par la loi 46-08 du 18 février 2009, Bull. off. 2009.
- Loi des 16-24 août 1790 portant sur le principe de la séparation des fonctions administratives et judiciaires.
- Loi des 16-24 août 1790 portant sur le principe de la séparation des fonctions administratives et judiciaires.
- Loi du 24 mai 1872 portant réorganisation du Conseil d'État.
- Loi n° 12-92 promulguée par dahir n° 90-92 du 09 Di Elhija 1412 (11 Juillet 1992), publié au BO n°4155, 17 juin 1992.
- Loi n° 17-04 portant Code du médicament et de la pharmacie promulguée par dahir n°1 06 151 du 30 Chaoual 1427 (22 novembre 2006).
- Loi n° 1-93-162 organisant l'exercice de la profession d'avocat, promulguée par Dahir du 22 rebia I 1414 (10 septembre 1993)

- Loi n° 1-93-162 organisant l'exercice de la profession d'avocat, promulguée par Dahir du 22 rebia I 1414,10 septembre 1993.
- Loi n° 2-00 relative aux droits d'auteur et droits voisins. Promulguée par Dahir No. 1-00-20 du 9 Kaada 1420, 15 février 2000.
- Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, relative aux relations avec l'administration.
- Loi n° 25-05 promulguée par le dahir n° 1-05-113 du 23 novembre 2005 – 20 chaoual 1426 ; B.O. n° 5374 du 1er décembre 2005.
- Loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région, promulguée par dahir n° 1-97-84 du 23 kaada 1417 (2 avril 1997).
- Loi n° 48-01 promulguée par le Dahir n° 1-02-12 du 29 janvier 2002 - 15 kaada 1422 (B.O du du 21 février 2002).
- Loi n° 57-11 relative aux listes électorales générales, aux opérations de référendums et à l'utilisation des moyens audiovisuels publics lors des compagnes électorales et référendaires promulguée par dahir n° 1-11-171 du 30 kaada.
- Loi n° 64-3 22 Ramadan 1384 du 26 Janvier 1965 relative à l'unification des tribunaux, Bulletin Officiel n°2727 du 03/02/1965.
- Loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971, sur la profession d'avocat.
- Loi n° 78-00 portant charte communale, promulguée par dahir n° 1-02-297 du 25 rejeb 1423 (3 octobre 2002).
- Loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales promulguée par dahir n° 1-02-269 du 25 rejeb 1423 (3 octobre 2002).
- Loi n° 80-539 du juillet 1980, relative à l'exécution des décisions de justice par l'administration.
- Loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987.
- Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991, relative à l'aide juridictionnelle.
- Loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement a procédé par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de Certains codes.
- Loi n° 9-97 formant Code électoral, Dahir n° 1-97-83 du 23 kiada 1417, (2 avril 1997) portant promulgation de la loi, n° 9-97 formant code électoral.
- Loi n°31-08 édictant des mesures de protection du consommateur publiée au bulletin officiel n°5932 du 7 avril 2011.
- Loi n°9-97 formant Code électoral, promulguée par dahir n° 1-97-83 du 23 Kaada 1417 (2avril 1997).
- Loi organique du 3 mars 1849.
- Loi organique n° 59-11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales, promulguée par dahir n° 1-11-173 du 24 hija 1432 (21 novembre 2011).
- Loi portant le dahir du 26 rejeb 1337 (27 Avril 1919) organisant la tutelle administrative des collectivités ethniques et réglementant la gestion et l'aliénation des terres collectives.
- Loi n° 28-94 promulguée par dahir du 25 juillet 1994 portant abrogation du dahir du 29 juin1935 relatif à la répression des manifestations contraires à l'ordre public et des atteintes au respect dû à l'autorité.

- Projet de la loi portant le dahir du 26 rejeb 1337 (27 Avril 1919) organisant la tutelle administrative des collectivités ethniques et réglementant la gestion et l'aliénation des terres collectives.
- Projet de loi n° 38-15 relatif à l'organisation judiciaire.

TABLE DES MATIERES

L'INTRODUCTION....4

§ 1- L'islam, l'origine du contrôle juridictionnel de l'Administration au Maroc....4

A- Le mekzen, l'Administration....4

a- L'Administration centrale....5

b- L'Administration locale, entre adhésion et rébellion....7

B- Le mekzen, la juridiction....8

a- La territorialité, critère de la répartition des compétences....8

α - La justice du sultan....9

β - La justice des administrations....9

γ - Les tribunaux consulaires....10

b- La religion, critère de la répartition du droit applicable....11

α - Les tribunaux de la charia, le cadi....11

β - Les tribunaux hébraïques....12

§ 2- Le droit positif, fondement du contrôle juridictionnel administratif moderne....13

A- La réorganisation de l'ordre juridictionnel existant....13

a- La relégation des tribunaux religieux....13

b- La limitation des compétences des tribunaux du mekzen....15

B- L'amplification du pluralisme juridictionnel....15

a- Les tribunaux de paix, embryon des tribunaux de proximité....16

b- Les tribunaux de première instance, amorce d'une organisation moderne....16

c- La Cour d'appel de Rabat, concrétisation d'une organisation moderne....17

§3- Un contentieux administratif introduit par les Français à l'antipode de l'école française du droit....18

A- Le contexte de la création du contentieux administratif : l'origine de l'ambiguïté....18

B- Un contentieux administratif excluant le recours pour excès de pouvoir....19

§4- L'annonce de la problématique....21

PREMIERE PARTIE : L'AUTONOMIE RELATIVE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF AU MAROC....24

Titre I : La Cour de cassation, obstacle à la reconnaissance d'une autonomie institutionnelle ...26
Chap. I : Une organisation judiciaire hybride, facteur d'achoppement 27
Sect. 1 : La Cour de Cassation, juridiction suprême unique....29
§ 1- L'unicité de la plus haute juridiction, cohérence avec l'organisation judiciaire 30
A- L'affirmation de l'unité de juridiction, l'expression d'un choix politique....31
a- La Cour de Cassation, symbole de l'indépendance 31
b- La continuation des réformes : consolidation de l'indépendance 33
α- L'unification des juridictions, affirmation de la modernité de l'organisation judiciaire....34
β- La nationalisation des juridictions, rupture avec l'époque coloniale 35
β'- La marocanisation : l'accès des Marocains à la fonction de juge....35
β''- L'arabisation de la justice : le retrait des français des effectifs judiciaires....36
B- Le contrôle juridictionnel de l'administration, simple devoir moral 38
a- La chambre administrative, compétences à dimension variable....38
b- Les limites du contrôle de l'action administrative 40
§ 2- L'unicité de la plus haute juridiction, incohérence avec l'organisation judiciaire 43
A- Les compétences de la plus haute juridiction dans un ordre semi-dualiste 44
a- L'impact de la semi dualité sur la Cour de cassation....44
b- La nouvelle organisation judiciaire : nouvelles compétences....46
B- La jurisprudence, reflet d'une organisation imparfaitement achevée 48
(b- La jurisprudence de la plus haute Cour administrative en droit comparé, facteur de développement....48
a- Le bilan mitigé de la jurisprudence de la Cour de cassation 48
b- La jurisprudence de la plus haute Cour administrative en droit comparé, facteur de développement....51
Sect. 2 : La semi-dualité de juridiction, facteur de remise en cause de l'unicité de la Cour de Cassation....54
§1- La création des juridictions administratives, symbole de l'État de droit 55
A- La création des tribunaux administratifs, amorce du choix de la dualité de juridiction ..56
a- La création des tribunaux administratifs : volonté nationale 56
b- La création des tribunaux administratifs : suggestion étrangère....59
B- La création des Cours administratives d'appels, confirmation du choix de la semi-dualité de juridiction....60
a- La création des Cours administratives d'appels, concrétisation du principe du double degré de juridiction....61
b- Le double degré de juridiction, un principe fragilisé 62
§2- Dualité de juridiction inachevée, compromission de l'État de droit....64

A- Le Conseil d'Etat Français, l'expérience de l'école de la dualité de juridiction.....65
a- Le Conseil d'Etat, l'embryon de l'ordre judicaire administratif.....65
b- La voie républicaine : le Conseil d'Etat devient une juridiction.....68
B- La Constitution et le roi en faveur d'une haute juridiction administrative.....70
a- La préconisation royale.....71
b- L'exigence constitutionnelle.....72
Conclusion chapitre.....75
Chap. II : Le rôle des acteurs du contentieux administratifs dans la garantie des droits.....78
Sect. 1 : La professionnalisation de la fonction du juger.....79
§ 1- Une mission fondamentale dans un État de droit : le contrôle de la légalité.....81
A- L'obligation imposée au juge d'appliquer la loi.....82
a- Une conception traditionnelle de la fonction de juger.....82
α- L'importance du juge dans la procédure inquisitoire.....83
β- Les moyens d'instructions accordés au juge.....84
b- L'utilité sociale de la résolution des litiges.....86
B- L'opportunité donnée au juge de dire le droit.....87
a- Le juge administratif français, un jurislateur.....87
b- La jurisprudence administrative marocaine, une cohérence menacée.....89
§2- Les garanties octroyées au juge : clef de voûte de la qualité de la justice.....93
A- Des sources de fragilité.....94
a- Des civilistes aux prétoires administratifs.....94
b- Un statut : deux compétences.....96
B- Des principes de base.....98
a- L'indépendance, garantie fondamentale pour le juge.....98
b- La tangibilité des garanties du juge.....100
Sect. 2 : Les autres acteurs de la justice administrative.....103
§1- Le commissaire royal de la loi et du droit, un tiers intéressé au procès.....104
A- La participation à la fonction de juger.....105
a- Une influence limitée au Maroc.....105
b- Ses homologues en droit comparé, une influence confirmée.....107
B- Le rapporteur public, un acteur importé.....109
a- Les historiques commissaires du gouvernement français.....109
b- Le commissaire du gouvernement Teissier : son empreinte indélébile dans le droit marocain.....111
α- Teissier : le commissaire du gouvernement.....112
β- Teissier : le législateur.....113
§2- Les auxiliaires de la justice administrative.....117

A- Les acteurs de justice, gage de la qualité de la justice 118
B- Les avocats, gage du respect du droit de la défense 120
Conclusion chapitre 122
Conclusion Titre 123

Titre II : Les obstacles à l'autonomie normative 125
Chap. I. Le flou du droit administratif 126
Sect. 1 : Les contours imprécis des sources 127
§ 1- La hiérarchie des normes régissant la justice administrative au Maroc 128
A- Les sources fondamentales 129
a- La Constitution, source abstraite de procédure 129
b- Les travaux royaux 132
B- L'imprécision du domaine de la procédure administrative 134
a- La procédure administrative et le domaine de la loi 134
b- La procédure administrative et le domaine du règlement 137
§2- Le désintérêt politique pour la codification 139
A- La codification en France : la traduction juridique d'un contexte historique 140
a- L'histoire d'un Code pas comme les autres 140
b- Un large champ d'application 142
B- La codification au Maroc : un impensé 144
a- La multiplicité des textes légaux 144
b- La déficience gouvernementale 146
Sect. 2 : L'organisation inachevée des juridictions administratives 149
§1- La loi instituant les tribunaux administratifs : la naissance d'un ordre administratif 150
A- Les bénéfices de la loi instituant les tribunaux administratifs 151
a- Un contentieux administratif émergeant 151
b- L'article 8 : une portée juridique contestable 153
B- La loi instituant les tribunaux administratifs, une loi controversée 155
a- Les débats autour de la loi instituant des tribunaux administratifs 155
b- Les difficultés structurelles relatives à la loi instituant les tribunaux administratifs 157
§ 2- Les Cours administratives d'appel : l'institution d'un double degré de juridiction 160
A- Les avantages et les inconvénients de la loi instituant les Cours administratives d'appel 161
a –Une cohérence réelle avec la loi instituant les tribunaux administratifs 161
b- Les difficultés propres aux Cours d'appel administratives 164
B- L'état des lieux de l'appel en contentieux administratif 166

a- Une compatibilité relative avec la procédure civile 167
b- Les effets de l'appel en contentieux administratif 171
Conclusion du chapitre 173
Chap. II. L'application du Code de procédure civile, décalage profond avec la nature du contentieux administratif 174
Sect. 1 : La procédure civile : la procédure mère 176
§1- L'assimilation de la procédure civile au contentieux administratif 177
A- Les fondements historiques de cette assimilation 178
a- La procédure civile, une procédure plus ancienne 178
b- La procédure civile dans le contentieux administratif français 179
B- Les renvois : la matérialisation de cette assimilation 182
a- La règle générale : le renvoi absolu 182
b- La limite de la règle 183
§2- La conséquence de cette assimilation sur la répartition des compétences 186
A- La multiplicité des sources : obstacle à la répartition des compétences 187
a- Le cadre juridique de la compétence de juridiction 187
b- Le Code de procédure civile : décalage profond avec les textes instituant les juridictions administratives 189
B- L'impératif de la définition de la compétence des juridictions administratives 192
a- Le cadre théorique de la répartition des compétences 193
b- Le cadre pratique de la répartition des compétences 195
Sect. 2 : L'application du Code de procédure civile, entrave à l'épanouissement du contentieux administratif 199
§1- La procédure civile et le contentieux administratif : une union peu équilibrée 200
A- L'insaisissable qualité à agir de l'Administration 201
a- La qualité à agir aux bords normatifs indéfinis 201
b- La pluralité textuelle : les difficultés pratiques 203
B- Le Code de procédure civile avantage l'Administration 206
a- Les mesures préalables menacent la sécurité juridique 206
b- La dispense de l'office d'un avocat pour l'Administration menace l'égalité des parties 209
§2- La procédure civile et le contentieux administratif : une union désavantageuse pour l'Administration 211
A- L'horloge dans la procédure civile en défaveur de l'Administration 212
a- Les délais de la procédure civile sont incompatibles avec l'Administration 212
b- L'exécution d'urgence provisoire 213
B- L'exécution des décisions de justice administrative en défaveur des deniers publics

215
a- L'inexécution menace les deniers publics 215
b- L'incompatibilité de la procédure civile et la loi organique des finances 217
Conclusion chapitre 220
Conclusion titre 221

Conclusion partie 222

DEUXIÈME PARTIE : LE RENFORCEMENT DE L'AUTONOMIE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF 224

Titre I : Les droits fondamentaux et les principes généraux : source de la constitution de l'État de droit et de l'autonomie du contentieux administratif 225
Chap I. Les droits fondamentaux et les principes généraux, corollaires au renforcement de l'autonomie du contentieux administratif 226
Sect. I. La Constitution favorable à l'autonomie du contentieux administratif 227
§1- Une décision juridictionnelle de qualité : prolongement de la matérialisation de l'autonomie 228
A- L'article 118, traduction de l'autonomie institutionnelle 229
a- L'élargissement du domaine du recours en annulation, corollaire avec l'autonomie 230
b- La concrétisation du recours des actes réglementaires 231
B- Les garanties constitutionnelles, outils de renforcement de l'autonomie 234
a- La Constitution, fondement des décisions de justice de qualité 234
α- La motivation des décisions de justice, un gage de qualité 234
β- L'obligation de soumettre des décisions définitives 235
b- La faute judiciaire : une problématique terminologique 236
§2- Les droits des justiciables dans la Constitution : renforcement de l'autonomie 240
A- Les garanties du procès équitable 241
a- L'accès à une juridiction administrative autonome : un principe constitutionnel .241
b- L'égalité des adversaires 243
B- Les garanties du procès équitable, un tout indivisible 245
a- L'épanouissement du principe de la publicité, corollaire avec l'autonomie normative 245
b- Le délai raisonnable, le mal-compris du contentieux administratif 246
Sect. II. Les droits de l'homme et le contentieux administratif 249
§1- La réception des textes supranationaux à vocation universelle, une adhésion pleine

compromise....251
A- Les textes supranationaux, source de légalité....252
a- Une universalité normative compromise....252
b- L'Union africaine : un impératif continental et conjoncturel....254
α- L'Union africaine : renforcement de l'Administration....254
β- La charte africaine : renforcement de la justice administrative....256
B- Le rang hiérarchique des textes supranationaux, source de fragilité....258
a- La confirmation du principe à double vitesse....259
b- Des principes paradoxaux....261
§2- La pratique des droits fondamentaux dans le contentieux administratif....264
A- Le juge et la norme supranationale : vecteur de l'autonomie institutionnelle....265
a- La norme supranationale et l'autonomie du contentieux administratif : un apaisement compromis....265
b- La norme supranationale et la pratique administrative : un juge hésitant....266
B- Le passage de la théorie à la pratique des droits de l'homme : vecteur de l'autonomie normative....269
a- La pratique : matérialisation de la théorie....269
b- La mise à niveau de la législation : gage de stabilité....270
Conclusion chapitre....272
Chap. II : L'amélioration du rôle de la justice administrative dans la construction de l'État de droit....274
Sect. I : La nécessité de l'amélioration de la législation et des institutions....275
§1- L'amélioration des normes et des institutions : un gage de développement....276
A- Les réformes législatives : le contentieux administratif oublié....277
a- La nécessité du législateur de faire valoir la norme supranationale....277
b- La promulgation et la révision des textes législatifs, une vitesse ankylosée....278
B- Le contentieux administratif négligé par les institutions....280
a- Les institutions officielles, décalage entre la théorie et le pratique....280
b- Les institutions non officielles, méconnaissance du contentieux administratif....281
§2- Les données et échanges quantitatifs et qualitatifs : statistiques inquiétantes....283
A- Une approche quantitative : la séparation des pouvoirs, gage de la confiance boiteuse des citoyens....284
a- La séparation des pouvoirs, chiffres inquiétants....284
b- La confiance des citoyens en la séparation des pouvoirs, nécessité de créer de nouvelles fonctions....286
B- La modernisation de la justice : un point de vue pratique....288
a- Nouvelle perspective : l'organisation des dossiers et des affaires....288

b- La bonne communication : la bonne justice 289
Sect. II. La nécessité de réformer la justice administrative 291
§1- Les réformes tournées vers l'Administration 292
A- Les amorces de la réforme administrative 293
a- Les réformes en interne 293
α- La régionalisation avancée, décalage avec la norme constitutionnelle 293
β- Répandre les bonnes mœurs du service public 294
γ- Les ressources humaines 294
δ-La réforme de la grille salariale dans la fonction publique 295
b- Les réformes en externe 295
α- L'amélioration de la relation de l'Administration avec ses prestataires 296
β- La simplification des procédures administratives 296
γ- Les nouvelles technologies 297
B- Les mécanismes de la réforme administrative 298
a- Les mécanismes de réformes à dimension double 298
b- Les mécanismes de réformes basés sur une intercommunication 299
§2- Les réformes tournées vers le citoyen 301
A- La citoyenneté, facteur de développement 302
a- L'engagement de la culture de la citoyenneté 302
b- L'encouragement de l'éducation citoyenne, le citoyen mitigé 303
B- L'encouragement de la culture des droits de l'homme 305
a- Les droits de l'homme, un fondement peu connu 305
b- Les droits de l'homme et le contentieux administratif, le juge au podium 306
Conclusion chapitre 308
Conclusion titre 310

Titre II : La matérialisation de l'autonomie du contentieux administratif 312
Chap I. Une Cour administrative suprême : la concrétisation de l'autonomie institutionnelle 313
Sect I. Une Cour suprême symbole de l'autonomie juridictionnelle 314
§ 1- Une Cour administrative suprême : compétences contentieuses 315
A- Une Cour administrative suprême autonome 316
a- Une Cour administrative suprême, autonomie fonctionnelle 316
b- Une Cour administrative suprême, autonomie contentieuse 318
B- Une Cour administrative suprême, réponse aux manquements procéduraux 321
a- Une Cour administrative suprême, correction de l'incompétence relative de la Cour de cassation 321
b- Une Cour administrative suprême, correction de la compétence critiquée du

tribunal administratif de Rabat....323
§ 2- Une Cour administrative suprême en accord avec la conjoncture....325
A- La mission consultative : du droit comparé à la réalité marocaine....326
a- Les compétences consultatives de la Cour administrative suprême à éviter....326
b- L'autonomie fonctionnelle, clef de voûte de l'autonomie du contentieux administratif....328
B-Une Cour administrative suprême, une juridiction compétente et innovante....330
a- L'innovation en matière contentieuse....330
b- L'innovation en matière politique....332
Sect II. L'autonomie de la justice administrative : une vision autonome à bannir....333
§1- Réponses aux difficultés propres à toutes les juridictions administratives....334
A-La justice administrative et l'influence du milieu politique....335
a- La sphère politique du juge administratif : la réelle séparation des pouvoirs, garantie de l'amélioration du contentieux administratif....335
b- L'amélioration du contentieux administratif : la nécessité de l'implication du juge sur plusieurs aspects....337
α- La protection du droit de grève par le juge : une amélioration de sa popularité....337
β- Les décisions royales : fragilité du juge....338
γ- La théorie des actes de gouvernement : l'imprécision du juge....339
δ- L'inexécution des décisions de justice administrative : faiblesse du juge....339
ε- Un juge influencé : un juge ankylosé....341
ζ- Le contentieux électoral : la protection du juge....342
B- Le juge administratif et son influence sur le milieu social....344
a- L'effectif des juges : obstacle à l'autonomie et l'indépendance....344
b- Les Hommes de la justice, conséquence de son indépendance....346
§ 2- Réponses aux difficultés des juridictions de rang inférieur....349
A- Le rapprochement territorial, concrétisation de l'effectivité de l'accès à un tribunal350
a- Le rapprochement du juge administratif, une nécessité....350
b- Un législateur confus entre la proximité et la spécialité....352
B- Dans l'attente d'un rapprochement territorial....355
a- Les juridictions administratives, les peu aimées....355
b- Le choix entre l'efficacité et la proximité : la possibilité d'un 3e choix....356
Conclusion chapitre....359
Chap. II. Une ère napoléonienne pour le contentieux administratif : la concrétisation de l'autonomie normative....360
Sect I. La réforme relative au contentieux administratif : pour une autonomie du contentieux....361
§ 1- La nécessité d'une réforme législative....362

A- Un juge administratif : une procédure administrative 363
a- La notification, l'oubliée du législateur 363
b- La célérité, moteur de la réforme 364
B- Une procédure administrative : l'exécution de la décision 366
a- La procédure d'exécution à l'image du contentieux administratif 367
α- Une formule exécutoire ajoutée au contentieux administratif 367
β- L'astreinte : la menace des deniers publics 368
γ- La saisie-exécution : encadrement et prévision 369
b- Les méthodes d'amélioration adaptées au contentieux administratif 369
α- Le destinataire de l'exécution : réforme réglementaire 369
β – Le concours de la Cour des comptes 370
§ 2- La nécessité de répandre la réforme 372
A- L'autonomie du contentieux administratif fragilisé par un législateur désorienté 373
a- Les lois en désaccord avec la loi 41-90 373
b- Le Code électoral en désaccord avec la loi 80-03 374
B- Le contentieux administratif des collectivités fragilisé par un législateur peu intéressé 376
a- La charte communale : un accès au juge compromis 376
b- Les biens de la *jamâa*, l'accès au juge impossible 377
Sect II. La réforme relative au droit administratif : pour une matérialisation de l'autonomie 379
§1- Une jurisprudence garante de la légalité : des exemples à codifier 380
A- Les fondements juridiques du principe des droits de la défense : une jurisprudence satisfaisante 381
a- La jurisprudence de l'accès aux dossiers, une codification à envisager 381
b- La communication des moyens de la défense, une codification à poursuivre 384
B- La protection des ressources humaines : une codification nécessaire 387
a- Le domaine disciplinaire du fonctionnaire 387
b- L'étendue de la règle du Conseil consultatif 389
§ 2- L'importance d'une vision prospective du contentieux administratif 391
A- L'absence des droits de la défense : l'urgence de la codification 392
a- Le cas de l'arrêt de travail 392
b- Le cas de la grève non autorisée 394
B- Un bon management public : l'amélioration globale du contentieux administratif 395
a- Une Administration et un juge de qualité 396
b- Confectionner la réforme à la bonne taille 397
Conclusion Chapitre 399
Conclusion titre 400

Conclusion Partie **401**

CONCLUSION GENERALE **403**

ANNEXES **405**

INDEX ALPHABETIQUE **409**

BIBLIOGRAPHIE **417**

Ouvrages **417**
Ouvrages, traités et manuels (documentation française) 417
Ouvrages, traités et manuels (documentation marocaine en langue française) 425
Ouvrages, traités et manuels (documentation marocaines en langue arabe) 427

Thèses et mémoires **434**
Thèses (en langue française) 434
Mémoire (en langue française) 435
Thèses (en langue arabe) 436
Mémoires (en langue arabe) 437

Mélanges **438**
Mélanges (documentation française) 438
Mélanges (documentations marocaine) 455

Articles **458**
Articles (documentation française) 458
Articles (documentation marocaine en langue française) 480
Articles (documentation marocaine en langue arabe) 488

Rapports et commentaires **502**
Rapports et commentaires (en langue française) 502
Rapports et commentaires (en langue arabe) 502

Jurisprudence **504**
Jurisprudence française 504
Cour Européenne des Droits de l'Homme 504
Conseil Constitutionnel 504
Conseil d'Etat 505
Tribunal des conflits 506

Jurisprudence marocaine 506
Cour de cassation 506
Cours d'appel 512
Tribunaux administratifs 512
Tribunal de première instance 514

Textes et lois 515

ROCHD Houda

Université Hassan II

Université de Toulon (CERC)

Recherche sur l'autonomie du contentieux administratif au Maroc

Le contentieux administratif au Maroc, au sens moderne du terme a été introduit par le protectorat français. D'emblée, l'analyse du contentieux administratif au Maroc en s'appuyant sur le droit comparé notamment au droit français, nous renvoie à observer des manquements. Ces derniers sont essentiellement l'absence relative de l'autonomie normative et institutionnelle de ce contentieux.

En effet, on observe une organisation juridictionnelle semi-pyramidale dans l'ordre de juridiction administratif. Si ce dernier compte sept tribunaux administratifs et deux Cours d'appel administratives, au sommet de la hiérarchie c'est la Cour de cassation qui fait office de la plus haute juridiction administrative.

Devant ces juridictions, c'est le Code de procédure civile qui s'applique de plus de quelques textes épars. Force est de contacter que l'état du contentieux administratif au Maroc mérite une réforme idoine. Pour ce faire, le renforcement de l'autonomie du contentieux administratif doit se fonder sur les droits fondamentaux et les principes généraux qui sont une réponse adéquate à ces déficiences.

La matérialisation de l'autonomie du contentieux administratif doit se faire, certes avec l'inspiration de l'école française du droit, tout en évitant le mimétisme hâtif.

Mots clefs : Contentieux administratif, Autonomie institutionnelle, Autonomie normative.

Research on the autonomy of litigation administrative in Morocco

Administrative litigation in Morocco, in the modern sense of the term, was introduced by the French protectorate. From the outset, the analysis of administrative litigation in Morocco based on comparative law, in particular French Law leads us to observe shortcomings. These are essentially the relative absence of the normative and institutional autonomy of this litigation.

In fact, there is a semi-pyramidal judicial organization in the order of administrative jurisdiction. If the latter has seven administrative courts and two administrative appeal courts, at the height of the hierarchy it is the Court of Cassation which acts as the highest administrative jurisdiction.

Before these jurisdictions, it is the Code of Civil Procedure which applies more than a few scattered texts. It is clear that the state of administrative litigation in Morocco deserves a suitable reform. Thus, the reinforcement of the autonomy of administrative litigation must be based on fundamental rights and general principles which are an adequate response to these deficiencies.

Materialization of the autonomy of administrative litigation must be done, certainly with the inspiration of the French school of law, while avoiding hasty mimicry.

Keywords : Administrative litigation, Institutional autonomy, Normative autonomy.