



COMMENT FONCTIONNERONT LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Les tribunaux administratifs seront mis en place le 3 mars. 50 magistrats seront nommés. Un avocat explique leurs compétences et leurs règles de fonctionnement.

Plus de trois ans après le Discours historique de S.M. le Roi (8 mai 1990), dans lequel le Souverain avait annoncé la création de tribunaux administratifs, pierre angulaire d'un Etat de droit, le texte y afférent a été publié au Bulletin Officiel n°4.227 (du 3.11.93), un laborieux travail de réflexion a abouti à un texte qui est un modèle de clarté et de concision. Ce qui ne manquera pas de faciliter la tâche à nos juges et avocats dans leurs premiers pas dans un domaine où d'autres pays, comme la France et l'Egypte, ont acquis une longue expérience.

Nos praticiens ne manqueront pas de puiser dans ces deux sources, étant acquis que les principes essentiels du contentieux administratif ont été forgés par la jurisprudence en l'absence ou en marge des textes. Il n'est pas inutile de rappeler que dans un Etat de droit, une bonne administration ne peut se donner que dans la mesure où elle est soumise à un contrôle tridimensionnel, à savoir:

- un contrôle politique, en étant un organe d'exécution de la décision du pouvoir politique;
- un contrôle administratif, par le pouvoir hiérarchique;
- et surtout un contrôle juridictionnel où le citoyen reçoit le pouvoir de poursuivre l'administration devant les tribunaux pour la contraindre au respect du droit.

Ce dernier contrôle est toute la raison d'être des tribunaux administratifs.

3 types de juridictions

Les rédacteurs du Dahir du 10 septembre 1993 ont toutefois simplifié l'organisation judiciaire, plus légère qu'en France, en instituant des tribunaux statuant en premier ressort et une seule instance d'appel (la Chambre Administrative de la Cour suprême) en octroyant au tribunal administratif de Rabat la compétence des contentieux relatifs à la situation individuelle des personnes nommées par dahir ou par décret et ceux relevant de la compétence des tribunaux administratifs mais nés en dehors du ressort de ces tribunaux. (consulats marocains à l'étranger par exemple).

On peut ainsi parler de trois types de juridictions administratives:

- les tribunaux administratifs à compétence exclusivement "régionale";
- le tribunal administratif de Rabat à compétence à la fois "régionale" et "spéciale" (cas cités plus haut);

- la Chambre Administrative (de la Cour Suprême), qui sert de cour d'appel.

Si l'implantation du tribunal administratif de Rabat et de la Cour Suprême est déjà connue, il n'en est pas de même des autres juridictions annoncées, dont le ressort et le siège seront bientôt précisés par décret.

Toujours est-il que le ministre de la Justice, répondant à une question au Parlement, a déclaré que toutes les mesures sont prises en vue d'asseoir rapidement ces tribunaux, qui seront au nombre de sept - dans une première phase - et fonctionneront avant mars prochain.

Examinons maintenant de plus près les attributions que le Dahir de création confère aux nouvelles juridictions, en analysant successivement:

- d'abord leur compétence "territoriale",
- ensuite leur compétence "en raison de la matière",
- et enfin la procédure" de saisie et d'intervention de chacune de ces instances.

La compétence "territoriale"

Le Dahir renvoie aux articles 27 à 30 du Code de Procédure Civile (CPC) et prévoit par conséquent leur application devant les tribunaux administratifs, sauf dispositions contraires du Dahir sus-cité ou d'autres textes particuliers.

La règle traditionnelle, suivant laquelle le tribunal territorialement compétent est celui du domicile du défendeur et qu'on exprimait par l'adage latin "actor sequitur forum rei", reste donc applicable aux tribunaux administratifs sans toutefois oublier les dérogations prévues par le CPC relativement aux actions en matières immobilière, mixte, de fournitures, de contrats, etc.

Il est cependant intéressant de relever d'autres exceptions à la règle traditionnelle du domicile du défendeur, édictées par le nouveau Dahir.

C'est ainsi que le tribunal administratif de Rabat est seul territorialement compétent pour connaître:

- des contentieux relatifs à la situation individuelle des personnes nommées par dahir ou par décret;
- des contentieux de nature administrative mais nés en dehors du ressort des autres tribunaux administratifs "régionaux".

Excès de pouvoir

De même, la Chambre Administrative (de la Cour Suprême) devient seule compétente:

- lorsque le recours porté contre une décision administrative relève de plusieurs juridictions;
- et pour statuer sur les recours en annulation pour excès de pouvoir, dirigés contre les actes réglementaires ou individuels du Premier ministre, quoiqu'il s'agisse là d'une compétence "en raison de la matière"

Le Dahir institue en outre une règle générale applicable aux trois types de juridictions, qui consiste à ce qu'un tribunal administratif, valablement saisi d'un contentieux, reste également compétent pour connaître toute demande accessoire ou connexe et de toute exception qui seraient normalement de la compétence territoriale d'un autre tribunal administratif.

Enfin, le législateur, afin de faciliter le recours en annulation pour excès de pouvoir, a donné la possibilité au demandeur de porter le litige, soit devant le tribunal administratif de son "domicile", soit devant celui du ressort duquel la décision attaquée a été prise.

La compétence "en raison de la matière"

La compétence "en raison de la matière" peut s'apprécier à deux niveaux:

- sur l'action de "fond", d'une part;
- sur l'action de "référé", d'autre part.

1°) L'action de "fond":

L'article 8 du Dahir fixe la compétence, "en raison de la matière", des tribunaux administratifs pour juger, en premier ressort, les recours en annulation "pour excès de pouvoir" formé 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, sauf en matière d'accidents de la circulation (qui restent de la compétence des tribunaux ordinaires).

Ils sont également compétents pour les 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'Etat, des collectivités locales, des établissements publics et du personnel de l'administration de la Chambre des Représentants;
- de l'application de la législation et de la réglementation en matière électorale et fiscale;
- de l'exercice du droit d'expropriation pour cause d'utilité publique;
- des actions contentieuses relatives au recouvrement des créances du Trésor;
- des litiges relatifs à la situation individuelle des fonctionnaires et agents de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics.

Les tribunaux administratifs sont en outre compétents en matière d'appréciation de la légalité des actes administratifs dans les conditions prévues par l'article 44 du Dahir.

Dans ce domaine, le nouveau texte innove par rapport au Code de la Procédure Civile en établissement (art. 13) que les règles de compétence "en raison de la matière" sont d'ordre public, alors que

cette règle, quoiqu'universelle, était jusque-là jurisprudentielle et doctrinale.

En raison de la matière

L'incompétence pour cette raison peut donc être soulevée par les parties à tout stade de la procédure. Elle est en tout cas relevée d'office par le juge puisqu'en matière administrative le Dahir lui en fait obligation, contrairement à son homologue civil qui en a seulement la faculté.

La deuxième innovation du texte consiste à porter l'appel devant la Cour Suprême, qui doit statuer dans le délai de 30 jours à compter de la réception du dossier, pour l'exception d'incompétence "en raison de la matière", quelle que soit la juridiction qui l'a rendue (administrative ou ordinaire).

Cette dernière ne peut la "joindre" au fond et doit statuer sur sa compétence par une décision séparée susceptible d'appel (art. 13).

En matière civile, le juge peut, par contre, statuer sur la demande d'exception d'incompétence, soit par jugement séparé, soit en joignant l'incident au "fond".

Il y a lieu de signaler que par dérogation à l'alinéa de l'article 15 du Code de Procédure civile, la juridiction ordinaire saisie de la demande principale est compétente pour statuer sur toute demande reconventionnelle ayant pour objet de déclarer une personne publique débitrice.

Cependant, quand 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 devant le tribunal administratif ou à la Cour Suprême, selon le cas de compétence telle que définie par les art. 8 et 9 du Dahir.

2°/ L'action "en référé":

Le Dahir a consacré deux articles à la compétence du président du tribunal administratif en matière de "référé":

- le premier est l'article 19 qui stipule que le président est compétent en tant que juge des référés et des ordonnances sur requête, pour connaître des demandes provisoires et conservatoires.

Cet article, tout en résumant merveilleusement les dispositions des art. 148 à 154, renvoie tacitement les parties et les tribunaux administratifs à toutes les règles généralement admises en matière de référé dans la procédure, la jurisprudence et la doctrine, et du coup fait bénéficier ces tribunaux du patrimoine accumulé dans ce domaine depuis 1913 au Maroc et depuis deux siècles en France, berceau de la juridiction administrative.

Aussi, le président du tribunal administratif se voit attribuer la compétence pour statuer sur toutes requêtes aux fins de voir ordonner des saisies conservatoires (sauf à l'encontre des personnes publiques) et toutes les mesures prévues ou non prévues par l'art. 148 du Code de Procédure Civile, à charge de lui en référer en cas de difficulté, c'est-à-dire dans le cadre d'une procédure contradictoire.

Injonctions de payer

Il est également compétent pour statuer comme juge des référés et en vertu de l'urgence sur toutes les mesures prévues ou non prévues par l'art. 149 du Code de Procédure Civile.

Dans le même ordre d'idées et par analogie, le président de la Chambre Administrative (à la Cour Suprême) reprend les compétences du président du tribunal administratif quand le litige est soumis à cette Chambre:

- soit en vertu de l'art. 9 du Dahir (actes réglementaires ou individuels du Premier ministre et cas où le champ d'application de la décision attaquée s'étend au-delà du ressort territorial d'un tribunal administratif);
- soit en sa qualité de président de cour d'appel.

Sans vouloir limiter les compétences du président du tribunal administratif, il y a lieu de signaler enfin que le président de la Chambre Administrative est également compétent pour connaître des requêtes aux fins d'injonctions de payer.

- quand à la deuxième disposition (article 38), elle précise que les compétences reconnues au juge des référés, en matière d'expropriation, seront désormais exercées par le président du tribunal administratif ou le juge qu'il désignerait à cet effet.

La procédure

1°/ Des règles générale

Le Dahir a renvoyé, besoin, aux dispositions procédurales prévues par le Code de Procédure Civile, mais il a édicté, en outre, à l'art. 7, que les règles dudit Code sont applicables devant les tribunaux administratifs (sauf disposition contraires), mettant ainsi un terme à d'éventuelles polémiques sur ce points.

Il est enfin indispensable de signaler trois spécificités procédurales que les parties doivent observer devant les tribunaux administratifs:

1- A l'exception de l'Administration, les parties doivent être obligatoirement représentées par un avocat. Celui-ci, pour requérir l'appel devant la Cour Suprême (contre le jugement rendu par un tribunal administratif), peut ne pas être "agrée" près de celle-ci.

2- Les requêtes sont transmises, systématiquement et concomitamment, à la fois au juge-rapporteur et au "Commissaire Royal de la loi et du droit" (équivalent du représentant du ministère public devant les tribunaux ordinaires).

3- La procédure n'est pas totalement gratuite devant le tribunal administratif, mais son président peut accorder l'assistance judiciaire, contrairement aux tribunaux ordinaires où cette assistance est accordée d'office en cas de demande en annulation pour excès de pouvoir et en cas d'appel porté devant la Cour Suprême en vertu du Dahir sur les tribunaux administratifs.

2°/ Des règles spécifiques

En dehors des recours en annulation pour excès de pouvoir devant les tribunaux administratifs, le Dahir a renvoyé les parties, pour le reste des recours, aux textes régissant chaque matière, tout en modifiant au besoin certaines dispositions afin de les rendre compatibles avec le Dahir.

Nous allons cependant nous limiter à signaler ces modifications en nous attardant davantage sur les recours en annulation.

1- Des recours en annulation pour excès de pouvoir:

Le Dahir du 10 septembre 1993 a le mérite d'avoir défini l'excès de pouvoir comme étant "une décision entachée, 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" (article 20).

La juridiction administrative, saisie pour statuer sur un recours en annulation, est compétente également, et non son président, pour ordonner, à titre exceptionnel, le sursis à exécution de la décision administrative ainsi attaquée.

Cependant, ce recours n'est pas recevable contre les décisions administratives lorsque les intéressés disposent pour faire valoir leurs droits du recours ordinaire de pleine juridiction (art. 23, dernier alinéa).

Délais de 60 jours

Ces recours en annulation, devant les tribunaux administratifs, doivent être introduits dans le délai de 60 jours à compter de la publication ou de la notification de la décision contestée.

Dans ce même délai de 60 jours, le requérant peut exercer un recours administratif préalable, soit par recours gracieux en saisissant l'auteur de la décision, soit par recours hiérarchique en s'adressant à l'autorité administrative supérieure.

Dans ce cas, le recours au tribunal administratif peut être valablement présenté dans le délai de 60 jours à compter de la notification de la décision expresse de rejet, total ou partiel, du recours administratif préalable.

Si l'Administration s'abstient de répondre et après l'écoulement de 60 jours de l'introduction du recours gracieux ou hiérarchique, le silence vaut rejet à moins que l'autorité administrative ne soit un corps délibérant. Il y a lieu, dans ce cas-là, d'attendre la première session légale suivant le dépôt du recours.

2- Des recours en matière électorale:

Ces recours, relevant auparavant des tribunaux de première instance, entrent dorénavant dans les attributions des tribunaux administratifs.

Le Dahir renvoie donc aux textes les régissant pour l'introduction des recours et leur jugement, en y apportant les modifications de forme qui s'imposent.

La nouvelle législation renvoie également devant le tribunal administratif les litiges nés à l'occasion des élections du personnel au sein des Commissions administratives paritaires prévues par le Statut général de la Fonction publique et les statuts particuliers du personnel communal et des personnels des établissements publics.

Créances du Trésor

3- Des recours en matière de fiscalité et de recouvrement des créances du Trésor et autres créances assimilées:

Le nouveau texte précise que les recours prévus à ce chapitre sont introduits et jugés selon les procédures édictées par les textes relatifs aux impôts, taxes et créances assimilées.

Le législateur a par conséquent apporté les modifications de forme nécessaires pour rendre cette application possible. A cet effet, il y lieu de noter:

a) la substitution du tribunal administratif de première instance pour connaître de ces créances;

b) qu'il faut entendre par tribunal compétent, pour l'application de l'art. 16 de la loi n°30-89 relative à la fiscalité des collectivités locales et de leur groupement, le tribunal administratif du lieu de recouvrement de l'impôt.

4- De l'expropriation pour cause d'utilité publique et d'occupation temporaire:

la compétence est transférée aux tribunaux administratifs avec des changements de pure forme. Il n'est pas sans intérêt de rappeler qu'en cette matière le président du tribunal administratif exerce les compétences reconnues au juge des référés.

5- Des pensions:

Les litiges nés à l'occasion de l'application des lois et règlements relatifs aux différents régimes énumérés dans le Dahir relèvent dorénavant de la compétence des tribunaux administratifs.

En guise de conclusion: Quelles sont les voies de recours contre les jugements des tribunaux administratifs?

Le seul recours prévu par le Dahir du 10 septembre 1993 contre les jugements des tribunaux administratifs est l'appel devant la Cour Suprême (en Chambre Administrative).

Cet appel doit être présenté dans les formes et délais prévus par le Code de Procédure Civile sans toutefois que le texte ne fasse allusion au délai d'appel contre une ordonnance (ou référé), qui est peut-être celui prévu par l'article 153 du Code de Procédure Civile.

Le pourvoi en appel peut concerner également un jugement de fond ou un jugement relatif à la compétence "en raison de la matière".

Abderrahmane FRAIKECH

L'Economiste Édition N° 115 du 03/02/1994