

### **III- Réformes intervenues depuis 1991**

#### **A- Raisons et objectifs**

L'innovation la plus importante après l'indépendance était la création en 1957 de la Cour suprême. Le contentieux administratif introduit au Maroc en 1913 n'a pas subi de profondes modifications en 1957 « ...la Cour suprême, sous l'angle du contentieux administratif, a consacré une unité de juridiction que les autorités du protectorat, dès leur installation au Maroc, avaient pris le soin de mettre en place (...). Cependant, elle a également consacré la dualité de droit ou la séparation des contentieux puisque le fameux article 8 du dahir de 1913 sur l'organisation judiciaire était demeuré en application »<sup>1</sup>.

Le système d'unité de juridiction présentait certains avantages, notamment en matière de recours en indemnité, car il « ... offre la possibilité à un seul juge de statuer selon les cas, tantôt en matière civile, tantôt en matière administrative. Pour le requérant, il n'existe donc pas ce risque de valse entre deux ordres de juridictions »<sup>2</sup>. Mais, l'accessibilité et la facilité n'impliquaient pas forcément la rapidité et l'efficacité. Le « système d'unité de juridiction est faussement simple »<sup>3</sup>.

Ce système permet l'accès facile au juge, mais « ... l'erreur de qualification de l'affaire peut être tout autant le fait du requérant que du juge. Or, la détermination de la nature de l'affaire est une opération complexe dont l'issue est essentielle puisque de cette qualification dépend le choix des règles de procédure et des règles de fond du droit. L'erreur commise par le juge peut

---

<sup>1</sup> Mohamed Amine Benabdallah, Bref regard sur la Cour suprême à l'occasion de son quarantième anniversaire (Propos introductif) in 40 ans de justice administrative au Maroc, REMALD, Série : Thèmes actuels n° 14, 1998, p : 8.

<sup>2</sup> Mohamed Amine Benabdallah, Réflexions sur la loi instituant les tribunaux administratifs, REMALD n° 6, 1994. P : 21.

<sup>3</sup> Michel Rousset, Mohammed Amine Benabdallah, Contentieux administratif marocain, REMALD, Série : Thèmes actuels n° 118, 2018, p : 67.

entraîner l'allongement du procès, celle commise par le requérant peut compromettre sa cause... »<sup>4</sup>.

Les réformes introduites n'ont pas contribué au développement du recours pour excès de pouvoir. Différents facteurs décourageaient et empêchaient le recours à la justice pour annuler les actes et décisions des autorités administratives « Le recours pour excès de pouvoir n'étant ouvert que devant la Cour suprême, l'administré, éloigné de la capitale, méconnaissant la finalité de l'institution, sinon ignorant jusqu'à son existence, ne songera guère à mener une bataille aussi aléatoire qu'onéreuse contre une administration dont les agents bien armés pourraient lui en tenir rigueur chaque fois qu'il aura affaire à eux. Au reste, dans leur majorité, les administrés, craignant l'Administration, préfèrent l'éviter, quant à l'attaquer en justice... ! »<sup>5</sup>.

Avant l'avènement des tribunaux administratifs, le système de contrôle juridictionnel ne pouvait pas assurer et garantir efficacement la protection des droits des citoyens. De nombreuses critiques ont été ainsi adressées à ce système, qui ne permettait pas un contrôle efficace des décisions et actions administratives. Il est à noter dans ce cadre que « Les résultats obtenus par ce système de contrôle juridictionnel depuis son adoption jusqu'à la fin de la décennie 80, ont été si peu satisfaisants au regard de la protection des citoyens, qu'on a considéré qu'il était grand temps que l'on s'appesantisse sur son amélioration »<sup>6</sup>.

La réflexion a été engagée sur l'amélioration de la justice administrative et le perfectionnement du contrôle juridictionnel des actions et activités administratives. Les réformes envisagées étaient nécessaires pour accompagner le développement des interventions publiques. En effet, « Dans un pays où, par la force des choses, l'administration s'est trouvée le moteur du développement,

---

<sup>4</sup> Idem, p : 67.

<sup>5</sup> Mohammed Amine Benabdallah, Les tribunaux administratifs A propos d'une loi en gestation in Contribution à la doctrine du droit administratif marocain, Vol. 1, REMALD, Collection : Manuels et Travaux Universitaires n° 77, 2008, p : 104.

<sup>6</sup> Idem, p : 103.

où ses initiatives se sont multipliées mais aussi ramifiées sur le territoire par le jeu de la décentralisation et de la déconcentration, le problème de son contrôle se pose avec acuité »<sup>7</sup>.

La réforme de l'administration et du contrôle juridictionnel des autorités et décisions administratives s'avéraient ainsi nécessaires pour édifier et consolider l'Etat de droit. L'objectif était de rapprocher la justice des justiciables et de permettre le développement des recours contre les abus de l'administration. Plusieurs réformes de nature constitutionnelle, juridique et institutionnelle ont été initiées ainsi durant les années 1990. Les réformes entreprises avaient un aspect global « ...Des réformes substantielles ont englobé plusieurs domaines d'ordre fiscal, économique, financier, commercial et administratif. Cette dynamique n'a pas épargné le texte fondamental, dès lors que la constitution a été révisée en 1992 et 1996, avant de céder la place à une nouvelle Loi fondamentale »<sup>8</sup>.

Dans ce cadre, une réforme importante de la justice administrative a été introduite au début des années 1990 « C'est par le discours prononcé par le Roi défunt Hassan II le 8 mai 1990 que fut rendu officiel le projet de création des tribunaux administratifs. Après avoir annoncé la création d'un Conseil consultatif pour la protection des droits de l'homme, le Souverain a ajouté qu'il conviendrait de perfectionner l'organisation juridictionnelle par la création de tribunaux administratifs qui permettraient de mieux assurer la protection des administrés contre les erreurs et abus éventuels des autorités administratives »<sup>9</sup>.

La nouvelle réforme a donné naissance à des juridictions spécialisées, pour contrôler les actions et activités des administrations publiques. Elle a contribué au renforcement des instruments juridiques nécessaires à la protection des citoyens et à l'édification de l'Etat de droit. L'objectif essentiel était de

---

<sup>7</sup> Michel Rousset, Jean Garagnon, Droit administratif marocain (Revu et mis à jour par : M. Rousset et M. A. Benabdallah), Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement (REMALD), Série : Thèmes actuels n° 99, 2017, p : 673.

<sup>8</sup> Mohammed Jalal Essaid, Introduction à l'étude du droit (5ème édition), Imprimerie Najah Al Jadida, 2010, p : 351.

<sup>9</sup> Michel Rousset, Mohammed Amine Benabdallah, Contentieux administratif marocain, op.cit., p : 66.

perfectionner le contrôle juridictionnel des administrations publiques et d'élargir l'accès à la justice.

En créant les tribunaux administratifs, le Maroc a opté pour la dualité des juridictions. L'unité est conservée toutefois au niveau de la Cour de cassation<sup>10</sup>. Ainsi, « ...l'unité de juridiction, bien que battue en brèche par la création des tribunaux administratifs, conserve une certaine réalité qui se manifeste de trois façons :

-l'unité de la Cour suprême – Cour de cassation-, juridiction régulatrice des compétences et du droit applicable ;

-l'unité du corps de la magistrature, parfaitement compatible avec la spécificité des fonctions de juge de l'administration ;

-l'unité, enfin, de la procédure qui n'exclut pas certaines particularités des règles qui régissent le procès administratif »<sup>11</sup>.

La réforme de la justice administrative entamée en 1991 s'est poursuivie en 2006, par la création des cours d'appel administratives. La création de ces dernières a soulagé la Cour de cassation. En effet, « ...le développement des recours en matière administrative en première instance et par voie de conséquence le développement de l'appel, a submergé la Chambre administrative de la Cour suprême d'un nombre considérable de recours qu'elle n'était plus en mesure de traiter dans des délais raisonnables. La haute juridiction devenue juge de cassation des décisions de l'ensemble des juridictions administratives, peut désormais conserver son rôle de juge suprême veillant au respect des compétences et en même temps à l'application correcte de la règle de droit par les juridictions inférieures tant administratives que judiciaires »<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup>L'expression « Cour de cassation » a été substituée à l'appellation antérieure « Cour suprême » en vertu de la loi n° 58.11 relative à la Cour de cassation modifiant le dahir n° 1.57.233 du 27/09/1957 relatif à la Cour suprême, promulguée par le dahir n° 1.11.170 du 25/10/2011 ; B.O n° 5989 bis du 26/10/2011 (En Arabe).

<sup>11</sup> Michel Rousset, Mohammed Amine Benabdallah, Contentieux administratif marocain, op.cit., p : 90.

<sup>12</sup> Michel Rousset, Jean Garagnon, Droit administratif marocain, op.cit., p : 674.