

**Olivier RENARD-PAYEN : L'expérience marocaine d'unité de  
juridiction et de séparation des contentieux**

Bibliothèque de Droit public - L.G.D.J. 1964 - 322 pages

---

I. — On peut dire, avec M. RENARD-PAYEN, que toute organisation juridictionnelle se ramène, en principe, à l'alternative suivante : ou bien système de l'unité de juridiction, c'est-à-dire existence d'un seul ordre de juridictions devant lesquelles sont portés les litiges (exemple anglo-saxon) ou bien système de la dualité de juridictions, c'est-à-dire existence de tribunaux judiciaires et de tribunaux administratifs devant lesquels sont répartis les litiges (exemple français). L'un ou l'autre de ces deux systèmes constitue donc, naturellement, le point de référence pour les jeunes Etats à la recherche d'une formule d'organisation de la justice.

En vérité les jeunes Etats n'ont pas toujours à choisir. Ils ont souvent été dominés par un colonisateur qui a plus ou moins imposé son système juridictionnel. Cela est patent en Afrique où l'on peut dire que les pays anglophones ont adopté l'unité de juridiction et les pays francophones, la dualité de juridictions, c'est-à-dire l'existence d'une juridiction administrative.

Cependant cette affirmation doit être nuancée non seulement pour les pays africains qui ont réaménagé l'organisation de leur justice (1), mais surtout pour le Maroc dont le système juridictionnel fait l'objet de la thèse de M. RENARD-PAYEN.

En effet, le système marocain, bien que puisant son inspiration en France, a toujours présenté une grande originalité. Depuis 1913, première date de l'organisation judiciaire marocaine, la même juridiction juge les particuliers et l'administration, contrairement à ce qui se passe en France et dans les autres pays africains. Autrement dit, il n'a pas existé de tribunal spécialisé chargé de juger l'administration marocaine. Avec l'indépendance, le pays ne jugea pas utile de remettre fondamentalement en cause l'état des choses ; il se contenta de reformer et de compléter. Le résultat est une combinaison, assez harmonieuse, du système anglo-saxon auquel est emprunté l'unité de juridiction et du système français auquel est emprunté la séparation des contentieux (cf dahir du 27 septembre 1957 sur la Cour suprême).

II. — La réorganisation du système marocain, en 1957, s'inspire d'un triple souci d'économie : économie d'argent, économie de magistrats, économie de temps.

---

(1) cf. LAMPUE = La justice administrative dans les états d'Afrique francophone. R.J.P.I.C. 1965, p. 3-31.

Economie financière d'abord. La multiplication des tribunaux, la recherche de magistrats spécialisés auraient entraîné des frais importants pour un jeune Etat dont les ressources sont limitées et dont les dépenses sont partout au-dessus de ses possibilités.

Economie de magistrats ensuite. Lorsque le Maroc devint indépendant, l'absence de cadres se manifestait partout, mais elle était surtout flagrante dans le domaine judiciaire qui se heurtait à deux impératifs contradictoires :

— Nécessité de la création d'organes judiciaires suprêmes car la subordination des décisions de justice à la Cour de Cassation française n'a plus de raison d'être :

— Absence de juges marocains qualifiés pour rendre la justice dans les meilleures conditions possibles. Pour y pallier, on fit appel aux juges français qui prédominent ainsi au sein de la Cour suprême. Mais malgré cet appel, le nombre de magistrats était limité. Il apparaissait comme un luxe vain de vouloir multiplier les ordres de juridictions, d'éparpiller les hommes, de compliquer les données de l'organisation juridictionnelle. Il fallait chercher un système apte à briser le cercle vicieux de la nécessité de tribunaux et de l'économie de magistrats : l'institution d'un seul et même juge pour les particuliers et l'Administration fut la solution.

Economie de temps enfin. Nous savons qu'en France, les critiques adressées au système de la dualité de juridictions sont essentiellement de deux ordres : le justiciable est souvent à la recherche de son juge (problème de compétence), la justice est rendue avec retard, parfois au bout de quelques années (problème de l'efficacité).

L'institution au Maroc, de l'unité de juridiction et de la Cour suprême évite ces inconvénients. Le critère de répartition des compétences est le plus simple possible en vertu duquel « tout litige dans lequel une administration publique est partie entre obligatoirement dans la matière administrative » (p. 37-38). La distinction entre matière administrative et les autres n'est d'ailleurs que partiellement un critère de compétence. Elle ne vise pas à répartir les compétences entre deux ordres juridictionnels différents puisqu'il n'existe qu'un seul ordre, mais à déterminer les règles (règles de droit administratif ou de droit privé, procédure administrative ou procédure civile) applicables.

Au niveau suprême, la Cour comprend certes des formations diversifiées entre lesquelles doivent être réparties les affaires selon leur origine et leur nature. Quatre chambres sont prévues, dont l'une est chargée des recours dirigés contre les jugements rendus par les juridictions traditionnelles qui font application du droit coranique ; une autre qui veille sur l'exacte application des législations civile, commerciale et du travail modernes ; une troisième du droit pénal moderne. Enfin une chambre administrative qui cumule les attributions de juge de cassation des décisions rendues dans les affaires où une personne publique est partie, et de juge de l'excès de pouvoir.

Cette répartition des compétences est d'ordre purement interne et sans portée juridique véritable, car le dahir du 27 septembre 1957 spécifie en son article 17 que « toute chambre peut valablement instruire et juger n'importe quelle affaire soumise à la Cour ».

Ainsi sont épargnées aux justiciables à la fois les incertitudes sur le choix qu'ils ont ailleurs à exercer entre deux ordres de juridictions, et les procédures incidentes en règlement de questions préjudicielles qui donnent aux procès, parfois les plus simples, des rebondissements imprévus. En même temps, économie a pu être faite de l'institution d'un Tribunal des conflits.

III. — Cependant, M. RENARD-PAYEN relève les liens de filiation étroite entre les principes de droit public français et marocains. Cette filiation apparaît comme un leit-motiv au cours de la lecture de la thèse : « c'est en définitive à la jurisprudence du Tribunal des conflits que les juridictions se réfèrent... » ; « En ce domaine, la jurisprudence marocaine s'inspire directement des solutions du Conseil d'Etat » ; « c'est la jurisprudence administrative française que le juge du Maroc prend explicitement pour modèle.... »

Cela s'explique par deux raisons évidentes : la perfection du droit administratif français ; la présence, voire la prédominance de juges français dans les instances suprêmes. A raison de cette double tutelle, nécessaire au départ, il est difficile de voir naître un droit administratif marocain propre. Celui-ci sera l'œuvre du temps et il faut reconnaître qu'on ne peut improviser des solutions neuves. Lorsque celles-ci commencent à sourdre d'ailleurs, les juristes se sentent mal à l'aise pour les analyser. M. RENARD-PAYEN semble peu sûr de ses raisonnements lorsqu'il ne peut pas rapprocher des problèmes posés au Maroc de ceux habituels en France, c'est qu'en effet la jurisprudence marocaine a déjà fait œuvre originale.

L'originalité se manifeste sur de nombreux plans. Citons les exemples caractéristiques.

— Théorie de l'emprise : la solution française en la matière est que la compétence est judiciaire, du moins en matière d'emprise irrégulière ; la solution marocaine estime, au contraire, que l'emprise est matière administrative et relève du contentieux administratif. (p. 160).

— Contentieux du contrat : en France le « contentieux contractuel est essentiellement un contentieux de pleine juridiction » ; c'est la solution inverse qui est adoptée au Maroc où le contentieux du contrat est essentiellement un contentieux de l'excès de pouvoir (p. 253).

— Champ d'application du recours en excès de pouvoir : en France le refus d'exécution d'une décision judiciaire par l'administration ne peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, mais seulement d'un recours en indemnité. Au Maroc, l'unité de juridiction semble autoriser, dit M. RENARD-PAYEN, la censure de « l'acte judiciaire » par le juge de l'excès de pouvoir (page 207).

— Formes et délais du recours en excès de pouvoir : en France le recours en annulation bénéficie d'un régime de faveur qui se manifeste par la quasi-gratuité et la simplicité des formes requises et en même temps d'un délai bref. Il n'en est pas de même au Maroc où le recours est onéreux, les formes plus complexes et, par voie de conséquence, le délai plus long (p. 226).

On pourrait relever bien d'autres points encore sur lesquels les solutions française et marocaine divergent. Ces points ajoutés aux principes de base d'organisation juridictionnelle font de l'exemple marocain une expérience originale qui inspire d'autres Etats. L'examen des statuts des Cours suprêmes du Sénégal et de l'Algérie montrent que l'esprit comme certaines dispositions du dahir de 1957 ont essaimé. Par exemple l'article 17 du dahir est repris intégralement par l'article 5, alinéa 3 de la loi du 18 juin 1963 sur la Cour suprême algérienne : « toute chambre peut valablement instruire et juger, qu'elle qu'en soit la nature, les affaires soumises à la Cour suprême ».

L'expérience marocaine n'est cependant pas exempte de défauts. Tout d'abord, l'existence et la pérennité d'un contentieux administratif exigent des juges qualifiés aptes à améliorer et à féconder ce qui est acquis. Or est-il sûr que des juges provenant pour la plupart de l'ordre judiciaire soient aptes à une telle tâche ? Par ailleurs, ainsi que le remarque M. RENARD-PAYEN, la pratique du recours pour excès de pouvoir se limite à quelques réclamations formées par des agents publics marocains et quelques recours émanant de sujets français (p. 225) et les litiges ayant trait à la responsabilité de l'Administration ont donné lieu à des très rares décisions (p. 304) en matière de travaux publics.

Peut-être n'est-ce que le début laborieux de la mise en œuvre d'un véritable contrôle de la légalité et de la construction d'un droit administratif marocain de la responsabilité ?

En tous cas, en apportant une solution originale à l'éternel débat, sur l'existence de deux ordres juridictionnels, « qui n'est ni très neuf, ni près d'être fermé » (1), le Maroc montre qu'il a su dépasser le caractère plutôt théorique et spéculatif d'un tel débat où les meilleurs auteurs se livrent à des joutes savantes.

#### A. MAHIOU.

(1) Le récent article de M. BENOIT : juridiction judiciaire et juridiction administrative, in J.C.P., 1964, I, n° 1838, le prouve s'il en était besoin.