CCass,25/3/2003,302

Identification			
Ref 19704	Juridiction Cour de cassation	Pays/Ville Maroc / Rabat	N° de décision 302
Date de décision 20030325	N° de dossier 194/2002	Type de décision Arrêt	Chambre Administrative
Abstract			
Thème Recours pour excès de pouvoir, Administratif		Mots clés Protection des cultures à l'entrée du territoire, Pouvoir du juge administratif, Pouvoir de l'administration, Définition, Abus d'autorité	
Base légale		Source Ouvrage : Arrêts de la Chambre Administrative - 50 ans Auteur : Cour suprême - Centre de publication et de Documentation Judiciaire - Année : 2007 Page : 9	

Résumé en français

L'administration a le droit de protéger les cultures contre les parasites nuisibles, notamment par la surveillance sanitaire et le contrôle des plants et des plantes à l'entrée du territoire national ou durant leur passage dans le Royaume. L'abus d'autorité s'accomplit chaque fois que le juge administratif outrepassé ses compétences et empiète sur les compétences législatives ou exécutives, même superficiellement. Le juge administratif connaît des demandes en annulation des décisions administratives, apprécie leur légitimité, ainsi que l'existence ou non d'abus d'autorité mais ne peut en aucun cas prendre une décision administrative sans se référer à une décision existante des services compétents.

Résumé en arabe

ليس من اختصاص القاضي الإداري منح ترخيص للقيام بعمل تستأثر الإدارة بمنحه، عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات.

Texte intégral

المجلس الأعلى للغرفتان الاجتماعية والإدارية، قرار عدد 302 - بتاريخ 25/3/2003 باسم جلالة الملك بتاريخ 25/3/2003، ان المجلس الأعلى بغرفتيه في جلسته العلنية أصدر القرار الآتي نصه : بين : السيد الوكيل العام للملك لدى المجلس الأعلى. الطالب وبين : مؤسسة ابن الزايدة في شخص ممثلها، مقرها باسفي، شارع علال بن عبد الله، رقم 17، نائبتها الأستاذة شمس الضحى اليوبي، محامية بهيئة الدار البيضاء مقبولة لدى المجلس الأعلى. المطلوبة بحضور : الدولة المغربية، ممثلة في شخص السيد الوزير الأول الوزارة الأولى بالرباط. السيد وزير الفلاحة والاصلاح الزراعي، بمقر وزارة الفلاحة بالرباط. السيد وزير الاقتصاد والمالية، بمقر وزارة المالية بالرباط. مديرية مراقبة الجودة بمركز الحدود بوزارة الاقتصاد والمالية. مخازن الحبوب بميناء الدار البيضاء، في شخص ممثلها بالدار البيضاء. نائبيهم الأستاذ محمد الناصري، محام بهيئة الدار البيضاء، مقبول لدى المجلس الأعلى. مكتب الحبوب والقطاني في شخص ممثله بالرباط. العون القضائي للمملكة بمكاتبه بوزارة المالية بالرباط. [...] وبعد المداولة طبقا للقانون حول الدفع بعدم القبول حيث جاء في المذكرة الجوابية للمطلوبة (مؤسسة ابن الزايدة) بانه يتضح من تنصيصات الفصل 382 من ق م م ان المقصود بالاحكام التي يمكن ان تخضع لمقتضيات الطعن بالالغاء هي التي تصدر عن محاكم الموضوع. ومن المعلوم ان هناك فرقا دقيقا بين هذه المحاكم ومؤسسة المجلس الاعلى، فمحاكم الموضوع تطبق القواعد القانونية على القضايا والنزاعات المعروضة عليها بعد تكييف الدعوى وتحديد طبيعتها، في حين ان المجلس الأعلى باعتباره محكمة للنقض يراقب مدى تقييد المحاكم بالتطبيق السليم للقواعد والنصوص القانونية، وكيفية تأويلها وتفسيرها تبعا للأسباب المحددة على سبيل الحصر في الفصل 359 من ق م م والتي من بينها سبب الشطط في استعمال السلطة. واذ كانت بعض قرارات المجلس الأعلى قد قبلت مثل هذا الطعن فان المجلس عاد انطلاقا من سنة 1995 إلى تكريس المبدأ الراسخ والذي مؤداه، ان الطعن موضوع الفصل 382 المذكور اذا كان مستساغا بل ضروريا وحيويا في مواجهة الأحكام الصادرة عن محاكم الموضوع، والتي قد لا يطعن فيها امام المجلس الأعلى أو لا يتناول الطعن فيها النواحي المخلة بالنظام العام، والتي قد يتجاوز فيها القضاء سلطاتهم فان قرارات المجلس الأعلى باعتباره اعلى هيئة قضائية تراقب مدى تقييد محاكم الموضوع بالتطبيق السليم للقانون، وتسهر على حسن تطبيقه وتأويله وتفسيره، لا يمكن ان ينسب إلى مصدرها تجاوز السلطات، وبالتالي لا يمكن إخضاعها للمسطرة المنصوص عليها في 382 من ق م المدنية (رفقته القرار عد 224 الصادر عن المجلس الأعلى بتاريخ 18/5/1995 في الملف عدد : 10436/94) لاجله تلتزم العارضة التصريح بعدم قبول الطلب لكن حيث ان القرار موضوع الطعن صدر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الاعلى، وهي تبت كدرجة استثنائية في الأحكام الصادرة عن المحاكم الادارية، مما يكون معه الدفع المثار على غير أساس. في الموضوع حيث يستفاد من وثائق الملف انه بناء على امر السيد وزير العدل المضمن في الرسالة عدد : 24492 بتاريخ 29/10/2001 الموجهة إلى السيد الوكيل العام للملك لدى المجلس الأعلى بهدف احالة قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الصادر بتاريخ 22/6/2000 في الملف عدد 165/4/1/2000 من اجل إلغاء القرار المذكور عملا بمقتضيات الفصل 382 من ق م م بسبب تجاوز القضاة لسلطاتهم. وبناء على ذلك تقدم السيد الوكيل العام للملك لدى المجلس الأعلى بملتمسه الذي عرض فيه ما يلي : في العاشر من شهر ماي 1996 اجرت مصلحة حماية النباتات ومراقبة البذور والاغراس التابعة لمديرية المراقبة والجودة بمركز الحدود بالدار البيضاء تحاليل على عينة مأخوذة من شحنة قمح طري، كانت قد استوردته مؤسسة ابن الزايدة من الهند يبلغ وزنها : 20.948 طن، وقد اثبتت هذه التحاليل ان القمح الطري المستورد مصاب بفطر " تيليتا انديكا" المضر بزراعة الحبوب لتسببه في مرض " سوسة الكرنال" نسبة إلى مدينة كارنال الهندية. ونظرا لكون هذا الفطر المحظور دخوله إلى التراب المغربي، يصيب زراعة القمح فيلحق بالانتاج ضرا كبيرا، كما ان انتشاره يسهل بشتى الوسائل بما في ذلك النقل والطحن، واستهلاك النخالة كمادة العلف، فان المصلحة المذكورة أصدرت قرارا بإرجاع تلك الشحنة أو اتلافها مستندة في ذلك على الاتفاقيات الدولية والنصوص القانونية واللوائح التنظيمية. الا ان المستوردة مؤسسة ابن الزايدة نازعت في مشروعية هذا القرار وباشرت مساطر قضائية منها : الطعن في مقرر الإبعاد أو الاتلاف (ملف عدد 233/96) مرتكزة في ذلك بشكل اساسي على عدم اختصاص مصلحة حماية النباتات لمراقبة شحنة القمح التي مصدرها عقد صفقة بينها وبين المكتب الوطني للحبوب والقطاني، وهو ما اعتبرته الإدارة في جوابها غير منتج مادام القرار الإداري عدد 43 وتاريخ 10/5/96 السالف الذكر لا يتعلق لا بانشاء عقد الصفقة ولا بتنفيذ بنوده، وانما هو صادر عن سلطة إدارية اجنبية عن اطراف الصفقة، مما يكون معه قرار

هذه السلطة قرارا مستقلا تماما عن عقد الصفقة، وصادرا عن سلطة الضبط الإداري التي أوكل إليها القانون اجراء التفتيش الصحي والأمر بإرجاع أو اتلاف كل شحنة حاملة للانواع الضارة في القائمة الملحقة بالقرار عدد 467.84 بتاريخ 19/3/1984 الذي جاء في الفصل الثالث منه : " ترجع أو تتلف بحسب اختيار المرسل إليه وعلى نفقته الارساليات التي يعتبر موظف المصلحة الرسمية لحماية النباتات انها حاملة للانواع الضارة المبينة بالقائمة الملحقة بهذا القرار".... وبناء على هذه المعطيات أصدرت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء حكمها تحت عدد 719 قضت فيه برفض الطلب، وبعد استئناف الحكم المذكور أمام الغرفة الإدارية والذي فتح له ملف عدد 1333/96 انتهى باصدار هذه الغرفة قرارا تحت عدد 691 وتاريخ 2/7/98 قضى بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه فقط في جزئه المتعلق بالاتلاف، فيما أكد مشروعية ابعاد القمح المذكور خارج التراب الوطني (صحبته نسخة من القرار) وذلك اعتمادا على ما خلصت إليه مجموعة من الخبرات منها : خبرتان أمر بهما المجلس الاعلى، في هذا الملف بواسطة حكمه التمهيدي عدد 357 وتاريخ 24/4/1997 قام بهما الخبير السيد اشرحابي عبد الرحيم، وكذا الحكم التمهيدي عدد 1607 وتاريخ 27/11/1997 التي عهد بها للدكتور محمد الفايذ الاستاذ بمعهد الحسن الثاني للزراعة والبيطرة والمختص في ميدان تحليل الفطريات اكدتا وجود فطر " تيليتا انديكا" وحذرتا من خطورته على زراعة القمح بالتراب المغربي، ونصحتا باعادة نقله عبر البحر الى دول أخرى لا تخشى هذا الخطر، وهي الدول والمناطق التي لا تعرف زراعة الحبوب التي يمكن للفطر ان يصيبها والتي لا تتصل برا مع المناطق التي تزرع فيها الحبوب أو المناطق الخصبة على العموم. وعلى الرغم من ذلك، وفي الوقت الذي كان من المفروض ان تنفذ مؤسسة ابن الزايدية منطوق القرار القضائي المذكور تقدمت بدعوى أمام المحكمة الإدارية بالدار البيضاء فتح لها ملف عدد 385/98 طلبت فيها الان لها بطحن القمح الصلب داخل التراب الوطني، وذلك تحت اشراف ومسؤولية المكتب الوطني للحبوب والقطاني. وبتاريخ 26/1/2000 أصدرت محكمة الدرجة الأولى حكما قضت فيه برفض الطلب، معتمدة في ذلك على السابقة القضائية السالفة الذكر، أي القرار عدد 961 وتاريخ 2/7/1998، استأنفته مؤسسة ابن الزايدية أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى فتح له ملف عدد 165/5/2000 وبتاريخ 23/3/2000 أصدرت هذه الأخيرة حكما تمهيديا تحت عدد 465 يامر بإجراء خبرة على نفس القمح، وتحديد ما اذا كانت عملية طحنه كفيلا بازالة جميع المواد الفطرية التي يحتوي عليها وبالتالي امكانية استهلاكه داخل التراب الوطني. وعلى عكس كل التوقعات فقد قضت الغرفة الإدارية بواسطة قرارها عدد 984 وتاريخ 22/6/2000 بإلغاء الحكم المستأنف الصادر عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، وتصديا بالاذن للمؤسسة المذكورة بطحن القمح المستورد المحجوز بصوامع البيضاء تحت اشراف ومراقبة الادارة، وذلك بالرغم من تعارض هذا الحكم مع قرار المجلس الأعلى الذي قضى بمشروعية الإدارة فيما يخص الابعاد. فالقرار القضائي المذكور المؤرخ في 22/6/2000 هو الحكم المعني بالطعن من اجل تجاوز القضاة لسلطاتهم. وان الوسائل المعتمدة لتاسيس هذا الطعن هي : 1- استجابة القضاء لطلب مؤسسة ابن الزايدية بالاذن لها بادخال القمح المصاب إلى التراب الوطني، والقيام بطحنه، يعد تدخلا منه في مجال هو من صميم عمل الادارة، وتجاوزا بينا لحدود سلطة القضاة. 2- عرقلة عمل اداري اقر القضاء مشروعيته بحكم حائز لقوة الشيء المقضي به، يعد تجاوزا بمفهوم الفصل 382 من ق م المدنية. 3- تجاوز تطبيق ما هو منصوص عليه بالمقتضيات القانونية والتنظيمية والاتفاقات الدولية، وخلق تدبير جديد غير منصوص عليه. 4- التنكر للقواعد التي تنظم الاتفاقيات الدولية. في شان الوسيلة الأولى يعيب الطالب على القرار المطعون فيه كون القضاء استجاب لطلب مؤسسة ابن الزايدية بالاذن لها بادخال القمح الصلب إلى التراب الوطني والقيام بطحنه، مما يعد تدخلا منه في مجال هو من صميم عمل الإدارة وتجاوزا لحدود سلطته ذلك ان الادارة كاداة تقنية وقانونية بين ايدي الحكومة تستأثر من موقفها هذا الاختصاص في ممارسة سلطات الضبط الإداري ولها الحق في اتخاذ اساليب مختلفة لتقييد أو تنظيم النشاط الفردي أو السماح، كالخطر أو المنع، أو واجب اشعار السلطة المختصة مقدما، أو التقييد بتوجيهات محددة في شان نشاط معين، وأبرز هذه الاساليب ضرورة الحصول على اذن أو ترخيص من قبل الجهة المختصة. وان المشروع بواسطة النصوص التشريعية والتنظيمية قد خول للادارة حق حماية المزروعات من الفطريات الفتاكة وذلك بممارسة سلطات الضبط الإداري المنجلية في اعمال واجراءات المراقبة والتفتيش الصحي للاغراس والنباتات عند دخولها للتراب الوطني أو خلال عبورها منه، وأوكل ذلك لاجهزة إدارية عينها بمقتضى قرار تنظيمي (القرار رقم 97/3073 الصادر عن وزير الفلاحة بتاريخ 4 غشت 1994 بتحديد اختصاصات وتنظيم المصالح الخارجية لوزارة الفلاحة، وأعطائها صلاحيات الاذن بمرور أي شحنة مستوردة اذا ما تبين خلوها من الفطريات أو الامراض الضارة أو الأمر بإرجاعها واتلافها في حالة العكس. ومادام الأمر كذلك فان الاذن بادخال القمح الذي استوردته مؤسسة ابن الزايدية إلى التراب الوطني والقيام بطحنه، لا يمكن ان تمنحه الا السلطة الإدارية المختصة الا ان المؤسسة المذكورة فضلت التوجه مباشرة إلى القضاء الاداري، ملتزمة الاذن لها باستخراج

القمح المتواجد بمطامير الميناء بالدار البيضاء قصد طحنه باحدى المطاحن في قطر لا يتعدى 5 كيلومترات من الميناء، تحت اشراف المكتب الوطني للحبوب والقطاني. ويظهر من خلال تفصيل طلب مؤسسة ابن الزايدية الذي راجعت القضاء بشانه بانه يرمي إلى الحصول بواسطة القضاء على اذن باستخراج القمح المتواجد بمطامير الدار البيضاء، وهو اذن يعد من صميم التراخيص التي تستأثر بها الإدارة. وينبغي التأكيد منها على ان القمح المطالب باستخراجه قصد طحنه باحدى المطاحن في قطر لا يتعدى 5 كيلومترات من الميناء محجوز بمطامير الميناء بالدار البيضاء التي توجد داخل الميناء المذكور، والذي يعد منطقة حرة، ولا يعتبر في حكم القانون من التراب الوطني، وبمعنى أوضح ان القمح موضوع الطلب لم يأت بعد التراب الوطني ولم يدخل إليه. وان الغرفة الإدارية في قرارها المستهدف بالظعن من اجل التجاوز، حلت محل الجهاز الإداري المكلف بالان بالقيام بالعمل المذكور، ورخصت بذلك لمؤسسة ابن الزايدية، علما بان الترخيص لها بطحن القمح يعني لزوما الاذن لها بإدخاله إلى التراب الوطني الذي لم يكن قد دخله بعد. فالقاضي الإداري ليس له ان يرخص أو ياذن بإجراء تستأثر به السلطة الإدارية فهو لا يملك ان يحل محل الإدارة في اجراء ما هو من صميم اختصاصها كما هو الحال في النازلة لان كل ذلك يتنافى مع مبدأ فصل السلطات. فالقضاء الذي هو حامي الحريات العامة لا يلجا إليه الا في حالة المنازعة في مشروعية القيام بعمل معين أو الامتناع عن القيام به الذي يبقى من صلاحيات السلطة الإدارية وينسجم مع اختصاصاتها باعتبارها الساهرة على حماية النباتات. فالقرار عدد 984 الصادر بتاريخ 22/6/2000 في الملف رقم 165/4/1/2000 عن الغرفة الادارية، حين اذن للمعنية بالامر بما طلبته، يكون قد تجاوز حدود ولايته، وحل محل الإدارة في تسيير شؤونها، واخل بالاستقلال المتبادل بين السلطتين الإدارية والقضائية الذي من اهم دعائمه ان تستقل كل سلطة منها باختصاصاتها وبما هو منوط بها. فالامر ما كان ليثار بالحدة التي هو عليها في الواقع لو ان مؤسسة ابن الزايدية راجعت أولا جهة الادارة، وطالبت بالان لها بما سلف، ورفض طلبها من طرف الجهاز الاداري المختص صراحة أو ضمنا، وقامت بعد ذلك بالظعن في هذا القرار أمام القضاء الإداري ومارس هذا الأخير رقابته على مشروعية قرار الاذن بالظعن في حدود ما هو مسموح له به. اما وان يتم التوجه راسا إلى القضاء بطلب تحتكر الإدارة اختصاص النظر فيه والتقرير بشأنه، ويستجاب لطلبها بالبساطة الواردة بالقرار المستهدف بالظعن، ويضمن منطوقه ترتيبات واجراءات ادارية مصاحبة للاذن بالظعن تعد من اختصاص ما تختص به الإدارة فلا مرأ ان هذا هو قمة التجاوز الذي استحدث الفصل 382 من ق م المدنية اجل إزالته وتقويمه، وخرقه لمبدأ فصل السلط المكرس دستوريا وقاعدة اصيلة مفادها ان القاضي يحكم ولا يدير. وقد سبق للمجلس الأعلى في قراره عدد 244 وتاريخ 18 ماي 1995 الصادر في الملف الإداري رقم 10456/5/1/94 ان اعتبر ان التجاوز يتحقق كلما خرج القاضي الإداري عن حدود اختصاصاته وتناول على اختصاصات السلطة التشريعية أو التنفيذية ولو عرضا وهو أمر تحقق في النازلة، اذ ان الاذن بادخال القمح المصاب إلى التراب الوطني من اجل طحنه يعد تطاولا على اختصاص تملك الإدارة التنفيذية حق التقرير فيه، لاجله، يلتمس الطالب التصريح بان القرار المطعون فيه يتسم بعيب تجاوز السلطة وتبعاً لذلك الحكم بالغائه، مع ما يترتب عن الالغاء من اثار قانونية. حيث يتبين صحة ما عابه الطالب على القرار المطعون فيه ذلك انه اذا كان من اختصاص القاضي الإداري البت في طلبات إلغاء قرارات السلطة الإدارية بسبب تجاوز السلطة وكذا فحص شرعية القرارات الإدارية (الفصل 8 من قانون المحاكم الإدارية) فانه ليس من صلاحياته منح ترخيص للقيام بعمل، مادام الترخيص المطلوب تستأثر بمنحه السلطة الإدارية عملا بمبدأ فصل السلطات. وحيث ان التجاوز في استعمال السلطة يكمن في خرق القاضي للحدود التي حصر القانون سلطته في اطارها فان لجوء مؤسسة ابن الزايدية مباشرة الى القضاء الإداري بطلبها الرامي إلى اخراج القمح المحجوز بمطامير ميناء الدار البيضاء والاذن لها بطحنه قبل ان تستصدر في هذا الشأن قرارا من الجهة الإدارية المختصة. تكون الغرفة الإدارية وهي تبت استئنافيا التي استجابت للطلب بناء على القرار عدد 984 المؤرخ في 22/6/2000 في الملف عدد 165/4/1/2000 قد حلت محل السلطة الإدارية والتي يرجع إليها حق التقرير فيه، مما يعد تدخلا في صميم عمل الإدارة وبالتالي تجاوز قضاء مصدرى القرار المذكور المطعون فيه سلطاتهم مما يتعين معه التصريح بالغائه عملا بمقتضيات الفصل 382 من ق م م.لهذه الأسباب ومن غير حاجة للرد على باقي الوسائل قضى المجلس الأعلى بإبطال القرار المطعون فيه عدد 984 الصادر بتاريخ 22/6/2000 في الملف الإداري عدد 165/4/1/2000، مع ما يترتب عن ذلك من اثار قانونية ويجري الإبطال على جميع الأطراف كما يصرح بانه لا داعي لاستخلاص الصائر. وبه صدر القرار وتلي بالجلسة العلنية المنعقدة بالتاريخ المذكور أعلاه بقاعة الجلسات العادية بالمجلس الأعلى بالرباط وكانت الهيئة الحاكمة متركبة من السيد عبد الوهاب عباو رئيس الغرفة الاجتماعية رئيسا، والسيد احمد حنين رئيس الغرفة الإدارية والمستشارين السادة : يوسف الادريسي مقررا والحبيب بلقصور وسعيد نظام ومليكة بنزاهير وبوعمري بوشعيب ولحسن ابو مريم وعائشة الراضي

وكسوس عبد الرحمان وبمحضر المحامي العام السيد احمد بن يوسف وبمساعدة كاتب الضبط السيد سعيد احماموش.