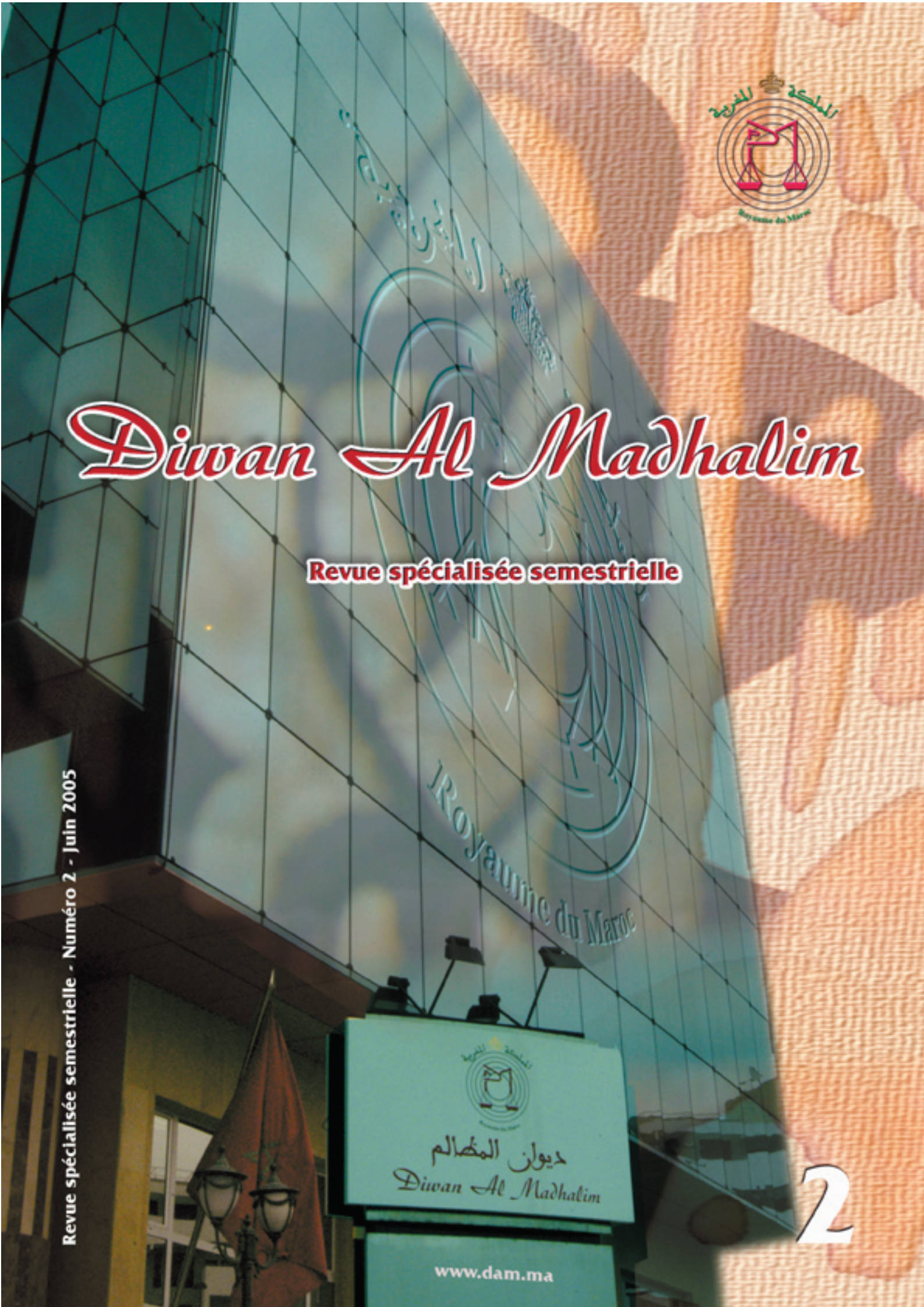


Diwan Al Madhalim

Revue spécialisée semestrielle

Revue spécialisée semestrielle - Numéro 2 - Juin 2005

2

يا عبادي

إني حرمت الظلم على نفسي

وجعلته بينكم محرما

فلا تظالموا

حديث قدسي

Dans ce numéro

Diwan Al Madhalim

Revue spécialisée semestrielle

Direction de la Revue :

Responsable
Slimane Alaoui
Wali Al Madhalim

Comité de Rédaction :
M. Hassan Ouazzani Chahdi
M. Mustapha Terrab
M. Hassan Simou
M. Driss Belmahjoub
M. Abdel-illah Fountir
M. Driss Belmahi
Mme. Fatima Kerrich
M. Abdellah Chahid

Secrétariat de la Rédaction:
Section de Communication
de la Coopération
et de la Formation

Correspondances :
Diwan Al Madhalim
Complexe les jardins d'Irama,
Rue Arromane, Hay Ryad
BP 21
Rabat - Maroc.

Tél. : (+212) 03757 77 00/11
Fax: (+212) 03756 42 82

E-mail :
contact@diwan-al madhalim.ma
Site web : www.dam.ma

Dépôt légal:
0131/2004

ISSN :
8209 -1114

Conception et Impression :

Extraits des discours de SM le Roi 5

Editorial 6

Etudes et Recherches :

• Le Médiateur de la République
Une institution au service du citoyen 8
Jean Paul DELEVOYE
Médiateur de la République Française

• Les Juridictions Administratives et l'Institution
Diwan Al Madhalim Quel rapport ? 10
Slimane ALAOUI
Wali Al Madhalim

• Déclaration de Meknès du Sultan Sidi Mohammed Ben
Abdellah (Mohammed III) sur les droits de l'Homme 18
Abdelhadi TAZI

• Les pouvoirs du juge administratif marocain
pour mettre à exécution ses décisions 22
Abdelaziz YAAGOUBI

• Les considérations d'équité dans l'institution Diwan
Al Madhalim 29
Driss BELMAHI

• L'amazighe élément phare de la communication
citoyenne à Diwan Al Madhalim 38
El Houssaïn EL MOUJAHID

• Mise en œuvre du schéma directeur informatique
2003-2006 de Diwan Al Madhalim 40
Mohamed M'HAMDI

• Gouvernance des systèmes d'information 46
Taoufik BENHLIMA

• Le rôle de l'accueil, son importance et sa place
dans le processus de fonctionnement de l'institution
Diwan Al Madhalim 52
Unité d'accueil et bureau d'ordre

Actualités de la jurisprudence administrative

• Une nouveauté dans la jurisprudence du tribunal
administratif de Rabat 56
Hassan OUAZZANI CHAHDI

Textes législatifs et réglementaires 63

Documents de reférence 77

Activités de Diwan Al Madhalim 80

Abstracts 83

Courrier de la revue 88

Publications de l'institution 89

Site internet 90

Extraits des discours de SM le Roi

« Le processus de modernisation requiert un diagnostic de nos institutions dans le but de se pencher sur leur rationalisation. Si chaque époque à ses hommes et ses femmes, il n'en est pas moins vrai que chaque époque à ses institutions. Aussi, la rationalisation exige-t-elle la création de nouvelles institutions répondant aux exigences des mutations constantes, en remplacement de celles qui ont épuisé toute leur fonction».

Discours de S.M le Roi Mohammed VI
à l'occasion du premier anniversaire de
l'Intronisation du Souverain
(30 Juillet 2000)

« Par la création de cette institution qui s'inscrit dans le cadre des dispositions que nous avons prises pour réaliser la réconciliation du citoyen avec l'administration, mettre fin au sentiment qu'a le citoyen d'une absence de communication de la part de l'autorité, atténuer les pesanteurs de la bureaucratie et moraliser le service public, nous conférons une forte charge au concept de citoyenneté».

Discours de Sa Majesté le Roi à l'occasion de
la célébration de la déclaration universelle
des Droits de l'Homme
(9 Décembre 2001)

« Convaincu que la crèation de cette institution auprès de Notre Majesté Chérifienne et sous Notre Haute protection, est de nature à lui conférer l'autonomie nécessaire, par rapport aux organes exécutif et judiciaire, et à lui permettre de statuer en toute impartialité sur les requêtes dont elle saisie …».

Dahir
portant création de l'institution
Diwan Al Madhalim
(9 Décembre 2001)

Editorial

Notre pays connaît actuellement, sous la conduite éclairée de S. M. le Roi Mohammed VI que Dieu le protège, un mouvement auto-entretenu de changement et de transformation. L'ensemble des secteurs et les divers domaines d'activités économiques et sociales enregistrent en effet des projets de réforme et de promotion, et des programmes d'habilitation et de modernisation, qui visent la mobilisation des potentialités existantes, l'accélération du rythme de croissance et l'amélioration du niveau de qualification et de performance susceptible d'assurer un développement économique, social et culturel répondant aux aspirations attendues.

Les défis d'une compétition impitoyable, les retombées d'une globalisation envahissante et les contraintes de la nouvelle société d'information et de technologies modernes imposent à tous les pays, soucieux d'accompagner l'évolution et de poursuivre le processus d'édification, l'accession et l'adaptation à cette réalité incontournable pour en tirer le meilleur profit.

Dans sa lutte pour le changement et la réforme sur différents plans et dans de multiples directions, notre pays est appelé à relever le défi pour réussir le pari et réaliser le succès escompté. Ceci est valable tant pour les chantiers de réformes touchant les politiques publiques à caractère économique et social, que pour les grandes réformes introduites dans le domaine des droits de l'homme afin d'asseoir l'Etat de droit et de justice sur des bases inébranlables qui tirent leur légitimité de l'héritage historique , religieux et patriotique et qui se traduisent concrètement par l'attachement effectif aux principes de primauté de Droit et le profond respect des valeurs de justice et d'équité garantissant la protection des droits et le redressement des torts.

C'est dans cette perspective et pour consolider cet édifice que l'institution Diwan Al Madhalim, a été créée pour en faire l'une des institutions nationales indépendantes et agissantes aidant à inculquer l'exercice des droits, à vulgariser les valeurs de la citoyenneté, à faciliter la conciliation véritable et à assurer l'intermédiation efficace entre les organes de l'Etat représentés par ses autorités administratives et les usagers bénéficiaires des prestations des services publics.

En créant cette institution et en réactivant son rôle, l'objectif fondamental concernait la mise en place de fondements solides, pour établir une nouvelle relation entre des citoyens honnêtes conscients de leurs droits et leurs devoirs et une administration citoyenne, qui leur fournit ses prestations dans le strict respect des principes de justice et d'équité et l'attachement sincère aux règles de Droit et de l'égalité.

Il va sans dire qu'une telle relation démocratique, équilibrée et juste entre les organes de l'Etat et le citoyen constitue une condition indispensable pour la stabilité, la justice et la sécurité.

C'est dans le cadre de ces orientations et pour satisfaire ces principes et ces objectifs que l'institution Diwan Al Madhalim a adopté, dès l'annonce de son avènement par S. M. le Roi, que Dieu le glorifie, un plan stratégique de communication qui lui permettra de se manifester et de mieux faire connaître ses attributions et ses mécanismes d'intervention, aux responsables concernés des administrations publiques et à l'ensemble des citoyens bénéficiant de leurs prestations, qui s'estiment lésés par tout acte ou décision émanant d'une administration ou d'un organisme jouissant de prérogatives de puissance publique.

La publication de la présente Revue à l'occasion de la date anniversaire de sa création et de la célébration du 56 ème anniversaire de la déclaration universelle des droits de l'homme, représentait une composante de ce plan stratégique de communication appliqué progressivement en une série d'étapes bien mesurées et étudiées pour aboutir aux résultats escomptés.

L'accueil inattendu réservé à la publication du premier numéro d'une part et le besoin d'entretenir de fructueux rapports avec toutes les personnes intéressées, personnalités politiques, juristes, responsables administratifs, personnalités académiques et scientifiques, nationales et internationales, qui ont exprimé dans leurs réactions élogieuses leur soutien et leur encouragement à cette heureuse initiative d'autre part, ont incité l'Institution Diwan Al Madhalim à mettre au point, parallèlement à la version imprimée, une édition électronique. Le numéro inaugural de la Revue figure déjà dans le site Internet de Diwan Al Madhalim (www.dam.ma) pour être accessible à tous les lecteurs d'une manière simple et aisée.

Dans le même esprit, l'Institution a décidé d'éditer le second numéro de sa Revue avec le ferme espoir qu'il contribuera à se rapprocher davantage des objectifs fixés, tels que la diffusion d'une bonne compréhension des droits et de la consolidation des valeurs de citoyenneté auprès des responsables de l'administration et l'ensemble des administrés en vue d'avoir une relation équitable et appropriée entre l'Administration et l'administré, soumise aux principes de la primauté du Droit et imprégnée de l'esprit de justice et d'équité.

Wali Al Madhalim

Le Médiateur de la République

Une institution au service du citoyen*

Jean-Paul DELEVOYE [1]
Médiateur de la République française

Dans le cadre de la stratégie de communication et de coopération avec les institutions similaires et en vue d'établir des liens de partenariat et d'échange d'expériences avec l'institution Diwan Al Madhalim , Monsieur Jean Paul Delevoye, Médiateur de la République Française, a bien voulu faire part de sa contribution dans ce numéro.

Son article a pu ainsi mettre en évidence l'expérience de son Institution, son fonctionnement, et montrer également le champ de son intervention pour régler les litiges opposant le service public à ses usagers.

Le Médiateur de la République française a été créé par une loi du 3 janvier 1973.

Il s'agissait de mettre en place un organe extérieur à l'administration, agissant parallèlement aux procédures habituelles de recours, et chargé de régler les litiges opposant le service public à ses usagers.

Plus de trente ans après, l'Institution a pris toute sa place dans le paysage administratif français. Près de 60.000 affaires lui ont été soumises l'année dernière, traitées par les 300 délégués du Médiateur répartis dans l'ensemble du territoire ou, pour les dossiers les plus complexes, par les 100 agents du siège parisien.

Reconnue pour son indépendance et pour les compétences de ses services, l'Institution est devenue une «autorité morale» dont les avis comptent et dont les recommandations sont le plus souvent suivies par l'administration, alors même que celle-ci n'y est pas obligée.

Cette réussite s'explique d'abord parce qu'elle répond à un besoin : celui qu'ont les citoyens d'un intercesseur gracieux entre eux et l'administration, et qui soit, peut-être plus facilement qu'elle, à l'écoute des situations individuelles. Il ne s'agit pas seulement, en effet, d'imposer le respect de la Loi, mais aussi d'expliquer et de convaincre, et d'humaniser les rapports entre administrés et services publics.

*** Voir la traduction du texte intégral en langue arabe p 85.**

(1) Né le 22 janvier 1947, ancien directeur de sociétés agroalimentaires
- 1974 : conseiller municipal de la commune d'Avesnes les Bapaume
- 1980 - 2001 : conseiller général du Pas-de-Calais
- 1982 - 2002 : maire de Bapaume
- 1986 - 1988 : député du Pas-de-Calais
- 1986 : membre du comité directeur de l'AMF, Président de la commission des finances
- 1992-2002 : élu président de l'association des maires de France
- 1992-2002 : Sénateur du Pas de Calais
- 2002-2004 : Ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du Territoire
- Avril 2004 : nommé par décret en conseil des ministres, Médiateur de la République

Elle s'explique ensuite parce que l'Institution a su, en trente années d'existence, s'adapter. Elle reste bien sûr fidèle à sa mission première : relever, par l'étude des plaintes individuelles qui sont portées à sa connaissance, les cas de dysfonctionnement administratif et vérifier qu'un organisme s'est conformé ou non à sa mission de service public. Mais elle a su élargir ses compétences à mesure que les besoins s'en faisaient sentir. D'abord par la mise en place de délégués, présents dans l'ensemble du territoire, et qui ont sur le terrain, au plus près des administrés, un rôle essentiel de conseil et de facilitation d'accès au droit. Ensuite par l'introduction de la notion **d'équité**, qui permet au Médiateur non plus seulement de relever les mauvais fonctionnements de services publics, mais aussi de recommander à une administration de suspendre la stricte application des lois, quand elle est susceptible de créer, dans tel ou tel cas particulier, une injustice flagrante. C'est une des originalités de l'institution française : il est des cas, non prévus ou non voulus par le législateur, où l'application d'un texte créer une inégalité ou une iniquité flagrante pour un citoyen ou un groupe de citoyen ; le Médiateur peut demander à l'administration, sans remettre en cause le bien-fondé de la Loi, de ne pas l'appliquer dans ces cas précis. Sa mission a également été élargie par la possibilité qui lui est reconnue de suggérer des mesures visant à la simplification, l'adaptation et l'humanisation des Lois et règlements. Par ce pouvoir de proposer des réformes, le Médiateur de la République française dispose d'un moyen d'agir efficacement pour la modernisation de l'administration et pour sa proximité avec les citoyens. Le Médiateur, enfin, a de plus en plus un rôle important de «vigie» en matière de droits de l'Homme aux côtés des associations et des organisations non-gouvernementales.

D'une façon plus générale, le Médiateur de la République ne doit pas s'interdire de dénoncer ce qui, dans le fonctionnement de pouvoirs publics, paraît injuste, inéquitable ou simplement contraire au bon sens.

Je suis particulièrement attaché à ce pouvoir d'«interpellation» qui est à mes yeux essentiel. Il ne s'agit pas, bien sûr, de se substituer au législateur, ni de se comporter en accusateur de l'administration. Mais il faut, en revanche, aider l'administration à mieux répondre aux demandes des citoyens et à le faire dans un souci de transparence, d'équité et d'accès de tous aux droits.

On le voit, c'est bien une mission essentielle pour le renforcement des liens sociaux et pour le respect des Lois, qui est le garant de la paix civile et de la justice.

Les Juridictions Administratives et l'Institution Diwan Al Madhalim Quel rapport ?

Slimane Alaoui
Wali Al Madhalim

Aperçu de l'évolution historique des juridictions administratives au Maroc

En adhérant massivement à l'Islam, les marocains ont délibérément accepté de se conformer aux préceptes du droit musulman pour obéir à ses règles et se soumettre aux jugements des délégués des khalifes, choisis parmi les hommes de science et de piété afin d'exercer leur judicature dans le strict respect de la loi canonique.

L'attribution du pouvoir judiciaire au sultan permettait l'élévation de cette fonction au plus haut rang de ses devoirs et mettait l'instauration de la justice et le redressement des torts parmi les responsabilités et les préoccupations du khalife des musulmans, sous l'égide de la sainte charia, reposant sur l'égalité entre le juge et le justiciable, la protection des droits et des libertés des individus contre tout abus ou iniquité de la part des responsables et des dirigeants, suivant en cela la conduite éclairée du prophète Sidna Mohamed. L'envoyé de Dieu s'occupait en effet personnellement des plaintes et des doléances qui lui parvenaient à l'encontre des walis de son époque. Il leur interdisait, ainsi qu'aux émirs, d'accepter les offrandes et les obligeait à les restituer aux donateurs ou à défaut de les remettre au trésor public (BAYT AL MAL). Il nous reste à ce propos cette sage sentence de sa part : «les cadeaux faits aux émirs lient leurs mains et leurs consciences».

Parallèlement à son intérêt pour l'écoute des doléances et des griefs des plaignants il exigeait de ses compagnons de l'informer des plaintes dont ils ont pris connaissance. Il leur disait: «Informez moi de la plainte de celui qui n'a pas pu la faire parvenir, car celui qui rapporte au détenteur d'un pouvoir le besoin d'un faible est assuré de l'appui de Dieu le jour du jugement dernier»(1).

Ibn Saâd indique dans son ouvrage «TABAKAT» que le prophète a limogé le gouverneur de Bahraïn Ibn Hadrami à la demande des habitants de ce pays et l'a remplacé par ABANE ben Saïd en lui recommandant de les traiter avec égards. Il a également envoyé Ali Ibn Abi Taleb auprès des «khodaïma» après avoir pris connaissance des tueries commises par Khaled Ibn Walid dans cette tribu bien après avoir reçu sa soumission. Ali a reçu l'ordre de verser des indemnités au titre du prix de sang versé injustement. Attristé, le prophète a supplié humblement Dieu dans ces termes «Mon Dieu, je jure de mon innocence de ce qu'a fait Khaled»(2).

Au vu de ces précédents, il était donc naturel d'appliquer au Maroc en tant que pays musulman, les principes et les règles de la loi canonique et de confier aux juridictions religieuses, dépositaires de l'autorité (wilaya) générale, l'examen de l'ensemble des litiges.

En l'absence d'une séparation des pouvoirs, réunis tous entre les mains du Souverain, il était difficile aux juges de rendre des jugements à l'encontre de l'administration, tenue par ailleurs de respecter dans ses rapports avec les particuliers les règles générales édictées par la loi musulmane et de respecter la responsabilité vis-à-vis des sujets, par crainte du châtiment divin.

Il est dit en effet dans un verset du Coran (verset 45 de sourate «La Table») : «Ceux qui ne jugent pas conformément aux révélations de Dieu, sont réputés injustes».

(1) Essai de traduction et d'interprétation des dires du Messager de Dieu.
(2) Dr. Nasr Farid Hamed «le pouvoir judiciaire et le système judiciaire dans l'Islam».

C'est dans cet esprit et pour renforcer le principe de la légalité reposant sur les principes religieux, que des organes spécifiques ont été mis en place pour contrôler le bon fonctionnement des services publics et s'assurer de l'accomplissement de leur rôle dans la sauvegarde des intérêts des personnes, la prévention des méfaits et la punition des actes prohibés.

Le Maroc a connu dans ce domaine le système de la hisba exercé par le Mohtassib pour veiller à l'application des différents textes organisant la relation entre les citoyens au cours de leurs transactions courantes, ainsi que le contrôle régulier des prix, la répression des fraudes et la sanction des infractions.

Dans ce même contexte, le Maroc a adopté la fonction du «préposé aux doléances», auquel on confiait la supervision des gouverneurs ainsi que l'examen de certains litiges. En tant que fonctionnaires délégués du chef de l'Etat, détenteur des pouvoirs administratifs et judiciaires, les «préposés aux doléances» disposaient de larges prérogatives. En raison du lien étroit qu'ils entretenaient avec le Roi, ils étaient en fait les contrôleurs des gouverneurs, des Mohtassib et des cadis. L'institution a évolué avec le temps pour accéder sous le règne de la dynastie alaouite au rang de ministère, confié à un ministre appelé «wazir chikayat». De ce qui précède, on peut conclure valablement que l'absence de juridictions administratives au Maroc, à l'instar de l'Europe durant cette époque, n'excluait nullement l'existence de certaines formes de contrôle sur les actes administratifs.

La crise politique et économique qu'a traversée le Maroc au cours du 19ème siècle a eu des répercussions sérieuses et tangibles sur le système judiciaire marocain.

La situation du pays lors de l'application des régimes des «capitulations» a entraîné l'octroi de privilèges judiciaires aux résidents étrangers qui leurs permettaient de garder leurs nationalités et de conserver les droits politiques et civils de leurs pays d'origine.

L'application de ce système exhorbitant a eu pour corollaire l'institution des tribunaux consulaires, dont la compétence couvrait à la fois les différends entre leurs propres ressortissants et ceux qui les opposaient aux nationaux sur la base des lois et usages étrangers. Le consul participait de ce fait au jugement des affaires.

La série des immixtions dans les affaires judiciaires marocaines a débuté avec la signature de l'acte d'Algesiras le 7 Avril 1906, qui a introduit l'application de certaines règles sur l'expropriation et l'examen du contentieux relatif aux travaux publics et aux contrats de concessions, dans le but évident de favoriser les sociétés étrangères et de leur assurer des avantages. Ces mesures peuvent être considérées comme la première expérience d'application des principes du Droit Administratif moderne.

Sitôt l'accord du protectorat signé en 1912, et prenant acte de son article premier qui l'autorisait à un certain nombre de reformes administratives dans les domaines de l'instruction, de la justice et celui de l'armée, la puissance protectrice ne s'est pas privée d'intervenir ouvertement dans les affaires judiciaires du Royaume.

Le dahir promulgué le 12 Avril 1913 a créé au Maroc les tribunaux français (dits modernes) pour remplacer les tribunaux consulaires à l'exception des Etats-unis d'Amérique dont les ressortissants ont continué jusqu'en 1956 à s'adresser à leur juridiction consulaire pour les litiges civils, commerciaux, administratifs et fonciers, et de la Grande Bretagne qui a maintenu le même régime jusqu'en 1936 pour l'ex-zone Sud et jusqu'à l'indépendance du pays pour l'ex-zone Nord du Maroc.

Le système judiciaire imposé par la France au Maroc durant cette période était pratiquement calqué sur celui qui prévalait chez elle en «métropole». Le nouveau système comprenait :

- Les tribunaux de paix, compétents pour les affaires civiles, commerciales et répressives avec possibilités d'appel devant les tribunaux de première instance.

- Les tribunaux de première instance, pour les affaires civiles, commerciales, financières, pénales et administratives.

- La cour d'appel de RABAT, qui agissait en tant qu'instance d'appel par rapport aux tribunaux de première instance pour réviser éventuellement leurs jugements.

- Les recours en cassation étaient soumis à la Cour Française de Cassation.

Des juridictions espagnoles ont été instaurées par la suite dans la zone nord du pays en 1914, aux termes de la convention franco-espagnole du 21 Novembre 1912 qui prévoyait dans son article 24 le droit pour les gouvernements français et espagnol d'établir dans leurs zones d'influence respectives des institutions judiciaires inspirées de leur propres législations.

Les autorités du protectorat français ont de leur côté assujetti le système judiciaire français au Maroc à des textes français et marocains.

Les sentences étaient prononcées à la fois au nom du Sultan du Maroc et du Président de la République française, illustrant ainsi le dualisme en vigueur.

Tous les magistrats étaient des français nommés par le Président de la République française sur proposition de ses ministres de la Justice et des Affaires Etrangères.

On peut noter à cet égard que la France qui appliquait la dualité de juridictions dans son pays n'a pas essayé de la transposer au Maroc, ceci est dû probablement à l'absence de raisons historiques pour l'adoption d'un tel régime au Maroc contrairement à l'environnement français.

L'article 8 du dahir du 12 Août 1913 relatif à l'organisation judiciaire du Royaume du Maroc réservait aux tribunaux français de première instance, la compétence en matière de conten-tieux administratifs.

Ce texte a été renforcé par les dispositions de l'article 17 du dahir de la procédure civile qui rendait les tribunaux de première instance compétents en premier ressort pour les actions intentées contre les administrations publiques en vertu de l'article 8 du dahir de l'organisation judiciaire. Ce dernier est très explicite[3]:

Cependant ces juridictions ne pouvaient statuer sur les affaires impliquant la responsabilité de l'administration qu'en matière d'indemnisation des dommages causés aux tiers par un préjudice ou l'inexécution d'un engagement[4].

En dépit de ces dispositions, l'éventualité d'un recours indirect en matière administrative demeurait possible par la contestation devant les tribunaux de l'illégalité des actes en cause, mais uniquement dans le cadre de l'indemnisation et sans viser l'annulation de la décision, l'injonction à l'administration ou l'entrave de son action.

Cet état de choses est resté en vigueur jusqu'à la promulgation du dahir du 1er septembre 1928 qui ouvrait aux fonctionnaires de l'administration marocaine la possibilité du «recours pour excès de pouvoir» devant le Conseil d'Etat français. En dehors de cette hypothèse, il leur restait encore l'opportunité de recours administratifs gracieux devant les autorités gouvernementales.

En vérité le texte ne pouvait profiter aux marocains car il concernait uniquement les actes des services administratifs modernes, dans lesquels les nationaux étaient fortement sous- représentés.

Ajouter à cela la localisation du Conseil d'Etat français loin des frontières du pays n'encourageait pas les plaignants à engager des actions contre les décisions suspectées d'illégalité.

On observera également que les magistrats des tribunaux de première instance en activité dans les juridictions françaises au Maroc durant cette période, étaient inspirés, lors de l'examen des conflits administratifs par les principes concernant la responsabilité de l'Etat prévus aux articles 79 et 80 du dahir des obligations et contrats, et par leur conviction de la nécessité de soumettre l'administration aux règles de droit privé lorsqu'ils abordaient les cas envisagés par l'article 8 du dahir du 12 août 1913.

Les juges devaient préalablement définir la nature du litige soumis au tribunal pour déterminer le droit applicable.

C'est ainsi que pour les cas où l'Etat exerçait des activités propres à la gestion de l'un de ses départements et utilisait les moyens mis à sa disposition, le juge appliquait les textes du droit

(3) «En matière administrative, les juridictions françaises instituées dans notre empire sont exclusivement compétentes pour connaître de toutes les instances tendant à faire déclarer débitrices les administrations publiques soit à raison de l'exécution des marchés conclus par elles, soit à raison des travaux qu'elles ont ordonnés, soit à raison de tous les actes de leurs part ayant portés préjudice à autrui».
(4) Les paragraphes 3 et 4 du même article 8 du dahir de 1913 précisent à ce sujet :
«Il est interdit aux juridictions civiles d'ordonner accessoirement à une demande ci-dessus, ou principalement toutes mesures dont l'effet serait d'entraver l'action des administrations publiques, soit en portant obstacle à l'exécution des règlements par elles, soit en enjoignant l'exécution ou la discontinuation des travaux publics, soit en modifiant l'étendue ou le mode d'exécution des dits travaux. Il est également interdit aux juridictions civiles de connaître 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 reformation de l'acte qui fait grief».

administratif et lorsque l'action de l'administration était assimilable à celle d'un particulier, c'est le droit privé qui était appliqué.

De cette ambivalence de fait résultait une unité juridictionnelle et une dualité législative.

Lors de la première phase du protectorat, l'influence de la législation marocaine par la jurisprudence du Conseil d'Etat français en ce qui concerne la fixation de la responsabilité de l'administration pour faute grave était évidente, puisqu'elle l'a retenue en l'absence de texte. Mais le D.O.C, comme il a été signalé auparavant, a mis fin à cette anomalie en inscrivant dans son article 80 cette responsabilité.

Le professeur Said Belbachir s'interroge à ce propos sur la raison qui justifiait le maintien par la législation marocaine de la responsabilité de l'Etat en cas de faute grave dans une loi de 1913, alors que le conseil d'Etat français lui-même ne l'a décidée qu'en 1913, et d'apporter sa réponse [(5)]:

«Le texte promulgué au Maroc a été rédigé, du moins pour les articles 79 et 80, par un magistrat du Conseil d'Etat, «Tessier», influencé par la décision dudit conseil en 1911 qui a conclu à la responsabilité de l'Etat en cas de faute grave.

Nous sommes donc passés d'un principe juridictionnel émanant du conseil d'Etat à une législation marocaine inscrite dans la loi de 1913, marquant de ce fait l'influence du Conseil français. La meilleure preuve de cet emprunt est l'absence d'une telle mention dans la loi tunisienne promulguée à la fin du 19ème siècle.

La seconde particularité de cette loi a trait à l'article 79 qui implique la responsabilité de l'Etat et des municipalités dans le fonctionnement des services publics. Il s'agit là d'un principe assez grave énoncé par le D.O.C qui entraîne la responsabilité financière de l'Etat dans tous les cas de préjudices occasionnés par l'administration aux citoyens, qu'ils résultent ou non d'une faute, d'où sa répercussion inévitable pour le Trésor public.

En droit civil, nous constatons que le droit privé n'établit pas la responsabilité sur la base de la théorie des risques sauf dans un cas très précis et exceptionnel par rapport à la règle, qui lie la responsabilité civile à la faute. L'article 79 sus-indiqué est arrivé pour affirmer le contraire en rendant la responsabilité générale.

Cette responsabilité a été soumise à la jurisprudence judiciaire et à l'examen doctrinaire.

Le professeur André De Laubadaire dans une étude de 1942, commentait cet article en ces termes :

«En abordant la question de la responsabilité sans faute, le législateur n'a fait qu'entrouvrir sa porte en laissant le soin à la jurisprudence et au juge de déterminer, compte tenu des transformations sociales, les cas où l'administration ne pouvait être responsable. Il incombera au juge administratif d'établir l'équilibre entre les intérêts du Trésor public et les intérêts des particuliers».

Il est intéressant de signaler que, dans le cadre de la définition des critères fixés à la l'administration, le code de procédure civile du 12 décembre 1913 a confié aux tribunaux français au Maroc, une double compétence :

- Pour les actions intentées contre les agents des administrations publiques pour les dommages causés par leurs dols, ou fautes graves dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi que les recours ouverts contre les administrations pour les mêmes motifs en cas d'insolvabilité des fonctionnaires responsables.

- Et pour les actions intentées contre les administrations publiques en vertu du premier paragraphe du dahir sur l'organisation judiciaire et notamment les actions pour dommages causés directement par le fonctionnement des administrations publiques et par les fautes de service de leurs agents.

Ce système est resté en vigueur jusqu'à l'accession du pays à l'indépendance et la création de la Cour Suprême par dahir n° 57-223 du 27 septembre 1957, qui a modifié l'organisation judiciaire.

Cette modification s'est traduite par l'institution d'une chambre administrative au sein de cette Cour, chargée d'examiner les contentieux relatifs à l'excès de pouvoir en vertu du paragraphe deuxième de l'article premier du dahir précité, qui se réfère aux recours en annulation des décisions prises par les

(5) Traduction libre d'extraits de l'étude du professeur Saïd Belbachir «Evolution des juridictions administratives». Série : Sujet actuels. Publications de REMARD n° 4/94 pages 13 et 14.

les autorités administratives pour cause d'abus de pouvoir.

La création de cette chambre a été l'occasion pour l'adoption d'un recours en cassation en matière de responsabilité administrative.

Par ce nouveau texte, le domaine d'intervention juridictionnelle englobait désormais à la fois les demandes d'indemnisation et les actions relatives au contrôle des décisions administratives par le truchement des recours pour excès de pouvoir.

Contrairement au droit administratif français qui a évolué sous l'égide de tribunaux administratifs spéciaux opérant à côté des tribunaux civils selon le principe de la dualité de juridiction et du droit, le droit administratif marocain a été fondé sur la base de l'unité juridictionnelle et la dualité du droit.

Le professeur Said Belbachir a tenté d'expliquer pourquoi le dahir de 1957 a mentionné «le recours à l'encontre des décisions des autorités administratives, et non des décisions administratives» pour aboutir à cette réponse : «Le législateur s'est peut être inspiré également ici de la législation française puisque la cour suprême confirmait la possibilité de recours contre les décisions émanant d'autorités administratives. Mais durant les années 1970 la jurisprudence de cette Cour a étendu cette possibilité de recours aux décisions administratives même à caractère privé, en prenant appui sur le critère fonctionnel arrêté par le législateur»[(6)].

La deuxième étape qui a détaché la justice marocaine de l'influence coloniale est illustrée par la Loi de l'unification, d'arabisation et de marocanisation de l'appareil judiciaire le 26 janvier 1965, supprimant les «tribunaux modernes» et fusionnant les tribunaux ordinaires qui comprenaient dorénavant en vertu du décret Royal n° 65.1005 du 3 juillet 1967 relatif à l'organisation judiciaire :

- Les tribunaux du Sadad ;
- Les tribunaux régionaux ;
- Les Cours d'appel ;
- La Cour suprême.

Sur la base des dispositions de ce décret, la compétence en matière administrative est revenue aux tribunaux régionaux en vertu des paragraphes 3, 4 et 5 de l'article 8 du dahir de 1913 relatif à l'ancienne organisation judiciaire du pays.

Malgré cela, les nouvelles orientations apportées par le texte d'unification des tribunaux de 1965 n'ont pas modifié la situation pré-existante, basée sur l'application de règles privées en matière administrative par les tribunaux régionaux.

Le principe d'unité juridictionnelle et de dualité législative a continué à prévaloir même après la réforme judiciaire de 1974. Les tribunaux de première instance qui ont remplacé les tribunaux régionaux ont repris, conformément aux articles 18 et 25 du code de procédure civile promulgué le 28 septembre 1974, leurs prérogatives concernant les affaires administratives en premier et en dernier ressort, et ce après l'abrogation de l'article 8 de l'ancien dahir du 12 Avril 1913.

L'article 353 du code a organisé les compétences de la Cour Suprême sur des bases identiques à celles prévues initialement lors de sa création.

Notons tout de même que malgré l'élargissement de la nature des compétences des tribunaux de première instance en matière administrative, prévu à l'article 18 du code de procédure civile, son article 25 a maintenu les limites précédemment fixées par l'article 8 du texte abrogé.

Jusqu'à la création des tribunaux administratifs, le Maroc a maintenu dans le domaine administratif le principe d'unité juridictionnelle, guidé en cela par les règles et la jurisprudence de la cour suprême à l'occasion des affaires qui lui étaient soumises.

Les tribunaux de première instance s'occupaient de l'examen des demandes de versements d'indemnités en matière de contentieux indemnitaire. Leurs décisions étaient passibles, en cette même matière, d'appels devant la chambre administrative de la cour suprême, compétente par ailleurs pour tout ce qui concerne les recours en annulation pour excès de pouvoir.

Il a fallu donc attendre la décision de créer les tribunaux administratifs et leur incorporation dans l'organisation judiciaire du pays pour voir apparaître une nouvelle situation juridique qui a modifié sensiblement les aspects du Droit administratif marocain, réalisant ainsi un important saut qualitatif permettant le passage de la phase d'unité de juridictions et d'unité de Droit à celle de la dualité des juridictions et du Droit.

(6) Idem.

Ce changement était évidemment la conséquence d'une volonté certaine de renforcer les assises de l'Etat de Droit et de justice, par l'encadrement et la rationalisation de la relation administration–citoyens dans les limites de la légalité, et l'astreinte vigilante de l'action administrative à ces limites afin de garantir les droits des personnes et la protection de leurs libertés.

Pour connaître le véritable motif de ce changement et appréhender ses sous-entendus, il est nécessaire de se référer aux directives contenues dans le discours improvisé par le défunt Roi Hassan II le 8 Mai 1990 à l'occasion de la création du conseil consultatif des droits de l'homme, et l'annonce de la création des tribunaux administratifs[7]:

«Il nous reste maintenant le second point, si nous voulons réellement édifier l'Etat de Droit nous devons prendre en considération les droits des citoyens vis-à-vis des autorités, de l'administration et de l'Etat.

Jusqu'à présent il n'existe au Maroc qu'une seule chambre de la cour suprême pour examiner les problèmes survenant entre les citoyens et l'administration, car je fais parfaitement la distinction entre autorités, administration et Etat. Cette chambre n'est pas en mesure de s'occuper de toutes les affaires et de les juger, surtout lorsqu'on constate la main mise de l'Etat aujourd'hui sur tous les domaines. Notre ambition est de voir dans chaque province une chambre administrative, mais nous n'avons pas pour cela suffisamment de magistrats compétents, ce qui nécessite une formation spéciale... Vous comprendrez donc pourquoi nous avons décidé dans une première étape de créer dans chacune des sept régions un tribunal administratif, et nous chargeons de cela précisément notre ministre de la Justice.

Les jeunes de l'ISJ doivent savoir que nous envisageons de créer un tribunal dans chaque province, nécessitant chacun au moins une cinquantaine de personnes. La création d'un département de droit administratif devient obligatoire, car nous ambitionnons, avec l'appui de Dieu, d'arriver dans un délai de deux à trois ans à la création de chambres régionales servant d'instances d'appel pour la région. Le justiciable aura alors le choix, en cas de contestation de la décision d'appel de sa région, de s'adresser à une autre chambre régionale, et en cas de conflit entre les deux décisions, le tribunal administratif doit se réunir dans sa constitution plénière sous l'autorité de la chambre administrative de la cour suprême, pour dire son dernier mot et c'est cela le cadre réel de l'Etat de Droit».

La lecture attentive du discours Royal et son analyse appliquée permet de dégager le double objet assigné à ces nouvelles juridictions :

- Déterminer le cadre régissant la relation du citoyen avec l'autorité et la fixation des limites légales à l'action de cette dernière, car comme l'ont souligné les propos de S.M le Roi : «si nous voulons réellement édifier l'Etat de Droit, nous devons prendre en considération les droits des citoyens vis-à-vis des autorités, de l'administration et de l'Etat».

- Obliger par ailleurs l'administration à respecter la légalité, et garantir le droit des citoyens à s'adresser à la justice chaque fois que ces limites légales seront transgressées. L'administration est donc tenue d'agir dans ce cadre bien défini par les lois et règlements comme l'a bien précisé le discours Royal ;

«Ce pays ne peut devenir un Etat de Droit que si nous accordons à chaque marocain le moyen de défendre ses droits, quel que soit son adversaire».

Le rôle attribué aux tribunaux administratifs découle des exemples donnés par Sa Majesté le Roi d'agissements de l'Etat dans ses rapports avec la propriété privée et sa violation du principe de légalité lorsqu'il utilise la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique et quand il crée des impôts, ou encore si des lois organisant les élections ou celles relatives à la garantie des droits des fonctionnaires en activité dans l'administration sont occultées.

En conséquence la création de ces tribunaux parait en mesure de remédier à l'insuffisance constatée dans le contrôle administratif interne, et d'apporter la généralisation d'une autre forme de contrôle neutre et indépendant, c'est-à-dire le contrôle juridictionnel exercé par les tribunaux administratifs.

Cette création constitue en fin de compte un événement historique majeur, et une expérience d'avant-garde qui a donné d'ores et déjà des résultats appréciables. Nous espérons que cette démarche réussie sera couronnée dans l'avenir par la mise en place de cours administratives d'appel, d'un conseil

(7) Traduction non officielle.

d'Etat et d'un tribunal pour conflits de compétences, dans la perspective de la réalisation d'une dualité effective et cohérente.

Diwan Al Madhalim et les juridictions administratives

L'institution «Diwan Al Madhalim» est une institution nationale indépendante de tous les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, créée pour promouvoir l'intermédiation entre les citoyens et l'administration et examiner les doléances et les plaintes des individus et groupes, qui s'estiment victimes des décisions ou actes illégaux ou inéquitables émanant d'une administration ou d'un organisme jouissant des prérogatives de puissance publique. Ces derniers doivent être constamment invités à respecter les principes de primauté du droit et de l'équité.

Au surplus, Diwan Al Madhalim, est selon l'énoncé de ses attributions, une institution nationale à caractère spécial, à double fonctions administrative et quasi judiciaire qui peut intervenir, engager des enquêtes et des investigations, offrir son intermédiation, assurer le suivi et faire des propositions de reformes.

Ce large spectre d'attributions ne l'autorise pas toutefois à examiner les plaintes et les doléances se rapportant aux affaires soumises à la justice, ou celles visant la révision de jugements irrévocables. Le fait de s'adresser à Diwan Al Madhalim n'interfère aucunement dans les procédures et les mesures judiciaires et n'interrompt en aucune façon les délais de prescription et de recours prévus par la loi.

Pour leur part, les juridictions administratives sont considérées comme une institution créé pour appuyer l'Etat de Droit et de justice, qui offre aux administrés la possibilité de demander soit l'annulation pour excès de pouvoir d'un acte administratif pris par une autorité administrative, soit l'indemnisation pour des préjudices engendrés par les actes et les activités de personnes de droit public, à l'exception des dommages occasionnés sur la voie publique par les véhicules de toutes natures, propriétés d'une personne de droit public.

Malgré cette différenciation, la relation est évidente entre d'une part les juridictions administratives et l'appareil judiciaire d'une manière générale, et d'autre part l'institution Diwan Al Madhalim. Elle peut être saisie dans cet aperçu:

- Wali Al Madhalim examine les plaintes et les doléances des citoyens qui s'estiment lésés par une décision ou un acte incompatible avec les principes de primauté du Droit et de l'Equité, émanant des administrations de l'Etat, des collectivités locales ou des établissements publics.

Préalablement à toute enquête et investigation, il entreprend une démarche de médiation et de conciliation avec l'administration ou l'organisme concerné afin d'aboutir à une solution amiable et satisfaisante pour le plaignant afin de mettre fin au préjudice subi. Son initiative est toujours basée sur la primauté du Droit et de la justice.

En cas d'impossibilité de parvenir à une solution acceptable, Wali Al Madhalim examine la plainte ou la doléance en toute probité en se fondant sur le même principe de primauté du droit et des règles de l'équité.

Il adresse à cette fin ses recommandations et ses propositions à l'administration en cause pour qu'elle prenne les mesures nécessaires au règlement de l'affaire qui lui est soumise, et l'informer par écrit des décisions prises dans un délai d'un mois.

L'acceptation des recommandations de Wali Al Madhalim par l'administration objet de son intervention met fin au litige suscité.

Cet acte peut être qualifié, à juste titre, de positif puisqu'il allége les juridictions administratives d'affaires susceptibles d'être résolues à l'amiable.

Le soutien porté par Wali Al Madhalim à ces juridictions dans le domaine de l'exécution de leurs jugements, par son intervention rapide et efficace auprès de l'administration concernée par la doléance ou la plainte et son incitation à appliquer les décisions judiciaires prises à son encontre, en se referant comme d'habitude au principe de la primauté du droit et de l'équité, indispensables à l'instauration de la justice.

Toute négligence ou passivité du responsable administratif dans

Un rapport similaire peut lui être envoyé si Wali Al Madhalim est convaincu de la persistance d'une partie concernée dans son refus d'appliquer un jugement exécutoire, à l'occasion d'agissement d'un fonctionnaire ou d'un agent dépendant de l'entité administrative, ou encore pour leur passivité (dernier paragraphe de l'article 6 du même dahir).

L'analyse des dossiers soumis à Wali Al Madhalim révèle qu'un pourcentage élevé des décisions administratives instruites ont connu une suite positive grâce aux démarches de conciliation et l'acceptation par les administrations concernées des propositions et des recommandations du Wali.

L'autre aspect de ce soutien de Diwan Al Madhalim au système judiciaire découle de l'intervention consécutive aux demandes de règlement reçues par l'institution en application du paragraphe 2 de l'article 6 du dahir de Diwan Al Madhalim, demandes qui permettent aux plai-gnants de faire des propositions concrètes pour régler le différend. Conformément aux dispositions du règlement intérieur, Wali Al Madhalim ou son délégué transmet une copie de la dite demande à la partie intéressée par le règlement sollicité, avec nécessité de lui faire connaître sa position dans un délai d'un mois, qui peut être prorogé à titre exceptionnel. En cas d'accord de l'administration sur la demande de règlement amiable, Wali Al Madhalim est tenu de prendre immédiatement les dispositions et les mesures adéquates afin de mettre en relation les deux parties, et en suggérant au cours des réunions provoquées à cet effet, des solutions amiables et acceptables.

L'administration doit désigner dans sa réponse à la correspondance initiale du Wali son représentant aux discussions envisagées pour la recherche d'une solution possible, tout en s'engageant à accepter ses résultats. Un procès verbal résumant le fond du problème et les propositions de chaque partie, ainsi que les solutions retenues, est rédigé à l'occasion de cet accord de conciliation.

Le document est signé par Wali Al Madhalim ou son délégué, et les deux protagonistes qui en reçoivent copie.

Il est donc possible à toutes les parties, y compris l'administration, d'adresser à Wali Al Madhalim des demandes de règlement du différend né de l'exécution de décisions des juridictions administratives.

On peut donc conclure sans équivoque que la relation étroite entre l'institution Diwan Al Madhalim et ces juridictions est d'essence historique, opérationnelle et réaliste.

Dans un passé récent, il était encore possible aux citoyens de s'adresser au «wazir chikayat», doté de larges compétences et prérogatives, pour lui présenter leurs griefs contre les abus commis par les hommes de l'administration et contre les jugements de cadis considérés comme injustes ou non conformes aux principes du droit musulman.

Les glorieux ancêtres de Sa Majesté le Roi, Amir Al Mouminine, conscients de l'éminente charge de protection des droits et de redressement des torts et de la noblesse de ses desseins, ont ainsi toujours disposé auprès de leur personne d'institutions chargées de les informer des injustices dont souffraient leurs sujets afin d'y remédier et de reformer les éventuels actes iniques imputables à certains responsables administratifs.

C'est là une preuve incontestable de l'existence durant cette époque d'un système de contrôle central des actes administratifs assuré par «wazir chikayat» sur les échelons inférieurs du pouvoir, tout en assurant un rôle de coordination et de correction des dysfonctionnements et des sanctions des errements des autorités administratives locales.

Ce lien indéniable entre le présent et le passé est manifesté et se justifie par des faits profondément enracinés dans l'histoire et la civilisation, et par la préoccupation permanente d'instaurer la justice et le respect des principes de primauté du droit et de l'équité.

Déclaration de Meknès du Sultan Mohammed Ben Abdallah (Mohammed III) sur les droits de l'Homme

le 7 Chaabane 1191 (10 Septembre 1777)

Professeur Abdelhadi TAZI
Membre de l'Académie du Royaume du Maroc

L'attachement des marocains à l'esprit de justice et de liberté et leur intérêt pour les questions relatives aux droits de l'homme selon la terminologie en usage actuellement, a attiré l'attention des historiens étrangers.

Nous pouvons noter à cet égard l'action permanente du Maroc à travers les différentes époques pour réclamer la libération des captifs et défendre les opprimés, ainsi que sa réaction positive face aux interventions demandant la réparation des injustices et l'instauration de la justice.

En réalité ses initiatives en la matière n'étaient pas dictées par le seul motif humanitaire mais aussi pour des raisons juridiques car l'Islam interdit l'esclavage et l'aliénation des hommes nés libres selon la célèbre formule du Khalife bien guidé Omar Ibn Al Khattab.

On connaît à travers la lecture de l'histoire du Khalife Al Mansour la libération par La dynastie almohade de tous les prisonniers pris lors des batailles avec les voisins de l'Europe du Sud, et nul n'ignore les initiatives similaires de la dynastie mérinide qui a eu le privilège de libérer des mains des gênois une ville entière, en l'occurrence Tripoli dans la Lybie actuelle, et le paiement par le Sultan Abou Inane d'une lourde rançon.

On peut citer aussi la même préoccupation chez les outassides et les saadiens qui s'efforçaient d'obtenir la libération des citoyens du Maghreb sans distinction d'origine (Maghreb proche, central ou externe).

Lors de l'accession au pouvoir des Alaouites, ils ont réalisé que le retour aux sources religieuses qui interdisent l'esclavage humain doit constituer l'un des fondements du système de gouvernement au Maroc, d'où leurs démarches successives pour mettre fin définitivement à tout ce qui est de nature à porter atteinte à la dignité de l'homme ou à l'humilier.

La première étape a consisté en la limitation de l'esclavage et la restriction de ses conséquences sous le règne du Sultan Moulay Ismail enterré à Meknès (1139-1727) lorsqu'il a prohibé aux particuliers de s'approprier des esclaves et de décider de leur sort, en réservant la gestion des affaires concernant ceux appelés esclaves «Abid» uniquement à l'Etat.

Nous sommes en possession d'un document unique dont la longueur dépasse les six mètres et qui porte soixante-dix signatures de notables savants de différentes régions du Royaume, depuis le nord jusqu'au Sud et d'Est en Ouest. Ce document exprime leur appui à la décision historique du Souverain qui mettait fin à la course effreinée pour la possession d'esclaves et portant la création d'entités à l'intérieur du pays.

J'ai jugé utile de mettre à la disposition du lecteur ce premier document, pour qu'il le garde à l'esprit durant toute sa vie et pour qu'il en parle autour de lui afin d'en vulgariser utilement le contenu[(1)].

(1) Docteur Tazi ; l'histoire diplomatique du Maroc, dépôt légal 25/1986 Imprimerie de Fedala – Mohammedia 1986.

On peut ainsi dire qu'a l'heure où les Royaumes d'Europe s'enorgueillaient du nombre de leurs esclaves et cherchaient à en acquérir davantage, une voix forte s'est élevée de cette partie externe du Maghreb, et précisément de Meknès pour surprendre ceux qui s'evertuainent à exploiter l'homme, quelle que soit son origine. Il suffit d'apprendre que le tiers du budget marocain était consacré à la campagne de lutte contre ce phénomène disséminé alors à travers le monde. Il est important également de réaliser que la plupart des actions diplomatiques au temps du Sultan Mohammed III se focalisaient essentiellement sur la liquidation de l'esclavage partout où il se trouvait, et l'élimination des causes qui engendraient le phénomène, savoir les guerres qui détruisent l'homme et les valeurs civilisationnelles, pour priviliger le rôle du dialogue comme moyen de règlement des problèmes.

Malgré l'intérêt porté par les historiens à l'action de Mohammed III dans ce domaine, je pense que ceux qui se réclament aujourd'hui des droits de l'homme doivent entreprendre une sérieuse étude pour mieux faire connaître la personnalité de ce souverain, cet éminent africain qui a joué un rôle d'avant-garde dans l'établissement des relations entre les nations sur des bases civilisationnelles solides fondées sur la justice et l'amabilité.

Je suis convaincu que s'il existait alors un prix international de la paix, il aurait été certainement attribué à Mohammed III pour ses initiatives audacieuses et les législations qu'il a adoptées pour rapprocher les humains et ce bien avant la création d'organisations mondiales pour le règlement des conflits et le dépassement des difficultés.

Le Roi Mohammed III a écrit au Roi de L'Espagne Carlos III (1178-1765) pour lui dire textuellement :

«Notre religion ne nous autorise pas à négliger les captifs et de les laisser enchaînés dans les prisons. Toute personne ayant reçu de Dieu le pouvoir, n'est excusable s'il les abandonne, et nous pensons que les mêmes considérations existent aussi dans votre religion...».

Ce même Roi Alaouite a envoyé l'année suivante (1179-1766) une mission à Madrid dirigée par l'ambassadeur Ahmed Alghazal pour suivre sur place la question et agir pour parvenir à la conclusion d'un accord à ce sujet.

Cet ambassadeur a rédigé ses mémoires au terme de sa mission.

Nous arrivons à la question qui nous intéresse aujourd'hui, celle de déclaration de Meknès sur les droits de l'homme, faite par Mohammed III (1191-1777)[(2)], pour revivre le bel événement historique qui a vu le Roi du Maroc imaginer une convention aux termes précis et aux objectifs bien définis afin de la proposer à la communauté internationale pour susciter son avis. Ceux qui l'approuvaient pouvaient y adhérer automatiquement et ceux qui voulaient l'étudier pouvaient le faire pour y ajouter leurs propositions. Il s'agissait d'une convention-type exemplaire dans sa prise en compte de l'ensemble des aspirations humaines.

C'est cette proposition faite aux pays du monde que j'appellerai «Déclaration de Meknès» et qui a retenu l'attention du Défunt Roi Hassan II lorsque je l'ai présentée parmi les documents de l'histoire diplomatique au Ministère des affaires étrangères, lors de l'inauguration du nouveau siège de ce département le 2 Février 1997. Sa Majesté le Roi, que son âme repose en paix, a demandé à ses Ministres des affaires étrangers et de l'intérieur de publier le document pour informer l'opinion publique nationale et étrangère de cet intérêt précurseur de l'Etat marocain pour la libération de l'homme.

A ce propos je me réfère à deux documents :

- Le premier concerne la lettre adressée par Mohammed III au Roi de France Louis XVI en date du 1er Chaabane 1191 (4/9/1777) remise par l'ambassadeur Abdelhak Fennich. Le propos du Souverain Chérifien était clair puisqu'il a chargé son ambassadeur d'informer les ambassadeurs accrédités auprès de Paris, du contenu de la lettre et de la proposition Royale destinée à l'ensemble des pays pour la suppression définitive de l'esclavage.

(2) Voir Déclaration de Meknès page 59.

- Le deuxième est celui de la déclaration de Meknès datée du 7 Chaabane 1191 (10/9/1777) motif de fierté pour toute personne intéressée par l'histoire de la lutte contre l'esclavage et les prémisses de l'action pour la protection des droits de l'homme.

Le point central de ladite déclaration, que nous présentons dans les langues arabe et française, est l'interdiction de l'esclavage et l'invitation à affranchir immédiatement tous les enfants, vieillards et femmes. Il précise ensuite les modalités de la libération des autres captifs. L'idée force est certainement celle de proscrire l'attaque des navires transportant des vivres aux affamés et aux populations dans le besoin, même de religion différente de la notre, sans faire de différence entre les juifs, les chrétiens et les musulmans.

Le prophète de l'Islam n'a pas en effet fait de distinction entre les sentiments humains du musulman, du juif et du Chrétien. Leur cœur bat au même rythme, et leur foie fonctionne de la même manière.

Il nous appartient donc d'agir en fonction de ce sentiment partagé pour laisser la place à l'amour et la concorde.

Déclaration de Meknès du Sultan Sidi Mohammed Ben Abdellah (Mohammed III) sur les Droits de l'Homme

10 septembre 1777

Traité avec l'Espagne

Louange à Dieu autant qu'il en est digne

(Sceau de Sidi Mohammed Ben Abdellah)

Que l'on sache par la présente que nous concluons avec la nation espagnole un traité renfermant les articles suivants, en raison de l'intérêt que nous y trouvons pour la paix, la justice et la bonne entente des deux parties, et ce, pour la durée et la perpétuité.

Article premier : Le rachat des captifs se fera par échange d'individus, unité contre unité, un musulman contre un Chrétien et réciproquement, sans qu'il s'ajoute de rançon pécuniaire de part et d'autre.

Article II : Si l'une des parties n'a pas de captifs à donner en échange, elle rachètera les siens retenus chez la partie adverse aux taux de cent réaux par tête, sans qu'il soit tenu compte de la situation économique ou sociale des intéressés.

Article III : Le rachat des captifs se fera au début de chaque année dans les conditions susdites. Aucun captif des deux pays, par conséquent, ne restera plus d'un an dans sa condition. S'il se trouvait un captif chez un particulier marocain, il serait racheté obligatoirement dans les mêmes conditions.

Article IV : Nul septuagénaire et nulle femme, jeune ou vieille, ne saurait tomber en captivité.

Article V : Aucun navire transportant des vivres, c'est-à-dire du blé, de l'orge, du riz ou toutes autres céréales – les corps gras, l'huile, le beurre, le miel, la viande étant exclus de cette catégorie d'aliments – provenant d'un pays musulman ou Chrétien, ni par les Musulmans ; il se pourrait en effet que ces vivres soient destinés à un peuple chez qui sévit la famine, et un retard dans leur livraison serait cause de la mort d'une partie de ce peuple. S'il se trouvait sur un navire transportant des vivres, soit de l'argent, soit des marchandises, ceux-ci seraient de bonne prises, cependant que le bateau et les marins ainsi que les vivres ne seraient pas saisies.

Les pouvoirs du juge administratif Marocain pour mettre à exécution ses décisions

Etude analytique à la lumière de la législation et la jurisprudence*

Abdelaziz YAAGOUBI
Conseiller à la cour suprême

Introduction

Le règne de la norme juridique est l'image de marque de la consécration de l'Etat de droit. Le principe de la légalité implique que l'administration est tenue d'adapter son action au corpus normatif établi pour encadrer ses activités. La soumission de ses agissements au contrôle d'un juge est considérée comme l'un des grands principes de l'Etat de droit.

Sans doute, l'exécution des décisions judiciaires par l'administration est un point d'honneur dans une société civilisée qui s'assigne pour objectif de conformer ses agissements aux directives données par la justice. Tout défaut d'exécution, par une collectivité publique, d'une décision de justice est une offense à l'Etat de droit. Minant l'autorité du juge, il peut conduire les citoyens à désespérer de la justice, et risque de créer chez eux un sentiment profond de frustration et d'infériorité impuissante(1).

Par conséquent, puisque on ne peut pas toujours compter sur une exécution volontaire de la part de l'administration, on doit s'interroger alors sur les moyens dont dispose le juge pour obliger l'administration à respecter l'autorité de la chose jugée ?

A première vue, cette question peut surprendre, car on a quelque peine à concevoir que la question de l'exécution puisse se poser. L'administration n'a pas vis-à-vis de la justice la même position que celle d'un particulier.

Ce ne sont pas–pour reprendre l'expression de GEORGER TARI- «des parties distinctes et adverses, mais des éléments qui composent cet être unique, indivisible qu'est l'Etat dont la mission est de faire régner le droit, l'ordre et la justice»(2) .

A rester dans cette sphère de raisonnement tout irait de soi-même. Malheureusement entre les abstractions et leur fonctionnement pratique, il y'a l'élément humain sur lequel il faut compter(3), et qui est porté parfois à se glisser dans le sens contraire de l'abstraction institutionnelle qu'il est censé représenter. D'où l'intérêt de l'interrogation posée.

Ainsi, pour mieux saisir les données relatives aux pouvoirs du juge marocain pour mettre à exécution ses décisions, il convient tout d'abord de décrire l'ossature législative du système marocain en matière de l'exécution des jugements rendus contre l'administration et l'œuvre jurisprudentielle du juge (1ère partie), avant d'en examiner la portée et projeter les perspectives d'amélioration.(2ème partie)

1ère partie : l'exécution des jugements administratifs dans le système juridique marocain

Il faut signaler, tout d'abord, que la législation marocaine n'a pas prévu une procédure spéciale pour l'exécution contre l'administration. Toutefois, le juge a essayé de combler cette carence, soit par référence aux procédés de droit commun (A), soit en faisant appel aux dispositions du code de la procédure civile (B).

*** Voir résumé en langue arabe p 87.**

(1) « Administration et administrés en Europe » actes du colloque sur le contrôle juridictionnel et les nouveaux modes de protection en Europe, tenu à Aix en octobre 1983- Editions du centre national de la recherche scientifique- Paris 1984 p : 170.

(2) Georges tari « des moyens d'assurer l'exécution des jugements rendus contre l'administration et principalement du système de l'astreinte consacrée par l'article 7 de la loi roumaine sur le contentieux administratif du 23 décembre 1925 » thèse de doctorat. Les éditions domat. Montchrestien F . loviton et ole-Paris 1933- page 18.

(3) Georges tari. Op-cit p : 18.

A - Les mécanismes empruntés de droit commun

Il s'agit à ce niveau des mécanismes relatifs à l'annulation et à la condamnation pécuniaire. La jurisprudence est fixée que toute nouvelle décision qui ne serait pas conforme à ce qui a été décidé par une juridiction administrative est exposée à l'annulation pour violation de la force de la chose jugée[4]. Dans ce sens, la cour suprême condamne avec vigueur la méconnaissance par l'administration des jugements passées en force de chose jugée. Elle affirme que sauf circonstances exceptionnelles, toute méconnaissance à la force de chose jugée constitue une violation de lois fondamentales d'organisation et de procédures judiciaires dont l'ordre public impose le respect[5].

Ainsi, le juge sanctionne sévèrement, par voie d'annulation, les décisions relatives au refus de prêter concours à l'exécution des décisions de justice, chaque fois qu'il est établi que le refus n'est pas justifié par les exigences de la préservation de l'ordre public[6].

Reprenant le même considérant, le tribunal administratif de Meknés a affirmé que si le gouverneur, dans le cadre du dahir de 1948, à le pouvoir d'apprécier les circonstances exceptionnelles qui lui permettent de prêter le concours de la force publique à l'exécution d'un jugement revêtu de la formule exécutoire, l'objection à l'octroi de la dite force ne peut être motivée, toutefois, que par les exigences de la préservation de l'ordre public[7].

La même solution a été adoptée par le tribunal administratif d'Oujda estimant que la formulation d'une plainte, par les citoyens , pour bloquer l'exécution d'un jugement ne constitue pas une circonstance exceptionnelle justifiant le refus du gouverneur[8].

Le juge en censurant par voie d'annulation les décisions freinant illégalement la mise en œuvre de ses décisions, veille a éliminer les buttoirs de nature a bloquer l'opération d'exécution. Exprimant le même souci, le juge n'hésite pas, à user de son pouvoir, en matière du plein contentieux, pour condamner l'administration au paiement des indemnités au profit des personnes lesées. Ainsi, le tribunal administratif de Rabat a affirmé que l'inexécution d'un jugement, dans un délai raisonnable constitue une faute engageant la responsabilité de l'administration quant à l'indemnisation des préjudices causés au bénéficiaire du jugement[9].

B - les mécanismes d'exécution développés par le juge par référence aux dispositions du code de la procédure civile

Conscient des effets pervers du phénomène de l'inéxécution, le juge marocain a fort énergiquement, tenté sur la base de l'article 7 de la loi 41/90, de surmonter ce problème en faisant appel aux dispositions du code de la procédure civile. Il s'agit en l'occurrence des dispositions relatives à l'astreinte et à la saisie.

a) l'astreinte comminatoire :

Les juridictions marocaines, avant la promulgation de la loi 41/90 instituant les tribunaux administratifs, s'abstenaient d'assortir leurs décisions d'une astreinte comminatoire à l'encontre de l'administration[10]. Ce principe, qui correspondait aux anciennes solutions adoptées par le conseil d'Etat Français, trouve sa justification dans l'impossibilité d'adresser des injonctions à l'administration.

Toutefois, suite à la jurisprudence de la cour suprême dans l'affaire «héritiers El Achiri»[11], confirmant l'ordonnance du président du tribunal administratif de Rabat[12], la jurisprudence marocaine a connu un revirement considérable en optant pour d'autres mécanismes plus contraignants.

(4) Pascal gilliaux : « l'exécution des décisions juridictionnelles administratives en droit belge, français et communautaire » actes du séminaire d'échanges et de perfectionnement. Marrakech 14-21 déc 96. p188.
(5) C.S.A – 24 nov 1967 Abou Kacem Alaoui – les arrêts de la Cour suprême (1966 – 1970) ministère des affaires administratives- p 112
(6) C.S.A.- 8 Jan 2004 – dossier n° 164 – 1 – 4 – 2000.
C.S.A.- 4 Jan 2004 – dossier n° 673 – 4 – 1 – 2000.
(7) T.A Meknès 27 aout 1998 les Delina c/le wali de Meknés.
(8) T.A. Oujda 12 juillet 2000, Amrou c/ le gouverneur de la prefecture de Nador-Remald n° 38-39 année 2001 –p 252 et 5.
(9) T.A. Rabat 18/02/2003 – les heritiers ANAJJAR c/ Etat marocain jugement inedit.
T.A. Rabat 29/7/2003 – Mohamed El Mamoune c/ Etat marocain jugement inedit..
(10) Voir : Ahmed SAYEGH : « L'astreinte comminatoire, moyen d'éxécution des décisions de justice administratives » - Etude théorique et pratique. D.E.A en droit public- Faculté de droit de Casablanca Ain chok. (en arabe).
(11) C.S.A 25/9/97 –Arrêt n° 1301 – Remald n° 23 Avr juin 1998 p 139.
(12) T.A Rabat – 6 mars 1997 – héritiers El achiri – Remald n° 20 –21 année 1997.
T.A Rabat 29/7/2003 – Mohamed El Mamoune c/ Etat marocain jugement inedit.

Le juge a considéré que l'article 448 du code de la procédure civile, instituant l'astreinte, figure dans le chapitre 3 relatif aux règles générales sur l'exécution forcée des jugements, et que sur la base du renvoi consacré par l'article 7 de la loi 41.90, et l'absence de texte exemptant l'administration de la condamnation à l'astreinte, le juge est compétent pour user de ce moyen d'exécution forcé contre l'administration.

Toutefois, malgré l'importance de cette jurisprudence, la solution adoptée peut être vouée à l'echec en cas de la persistance de celle-ci dans son entêtement. La doctrine a remarqué avec pertinence que dans tous les cas, «l'administration demeura efficacement abritée derrière cette entité qu'est la personnalité morale, et, de son bureau le véritable responsable continuera à suivre le déroulement de toute l'affaire en se disant qu'au pire des cas, c'est l'argent du contribuable qui couvrira les frais»[13].

Par conséquent, si une condamnation, comme l'a observé le professeur Benabdallah, «doit être prononcée pour inexécution, elle ne doit pas l'être contre l'administration, car ce serait alors le contribuable qui la paierait, mais contre le responsable à son origine qui doit savoir à l'avance que, en vertu de la loi, s'il veut se permettre de s'opposer d'une manière ou d'une autre à l'exécution d'une décision de justice revêtu de l'autorité de chose jugée, il devra se payer ce luxe sur ses deniers propres et non sur le compte du trésor public, c'est à dire des administrés et des justiciables»[14].

C'est dans ce sens où s'est engagé le président du tribunal administratif de Meknès, par deux ordonnances: la première concerne l'affaire Attaoui[15], la deuxième concerne l'affaire Ismaili[16]. Dans les deux cas il s'agit respectivement du refus de réintégrer un agent communal illégalement révoqué et le refus de restituer une propriété indûment occupée. Dans ces deux ordonnances, une astreinte personnelle a été prononcée à l'encontre du responsable administratif qui s'est opposé, sans aucune raison, à l'exécution des décisions prises.

Cette orientation nouvelle a été fortement applaudie par la doctrine. Le professeur ANTARI a remarqué que «ce dernier moyen paraissait le plus efficace car le véritable responsable de l'inexécution des décisions de justice est bien la personne physique qui préside à la destinée de la personne morale. La responsabilité de la personne physique est entière en cas d'inexécution sauf si l'intérêt général s'oppose à la réalisation de celle-ci»[17].

Toutefois, la chambre administrative de la cour suprême, en sa qualité de juge d'appel, a infirmé, par son arrêt du 11 Mars 1999, l'ordonnance rendue par le président du tribunal administratif de Meknès en considérant que dans le cadre du recours en annulation le juge se limite a annuler l'acte attaqué, entaché d'illégalité sans pouvoir ordonner d'autres mesures, contrairement aux pouvoirs qu'il détient dans le cadre du plein contentieux.

La doctrine affirme qu'aucune disposition juridique ne s'oppose à l'admission de cette procédure. En cas de refus d'exécuter une décision de justice, le responsable administratif est personnellement impliqué, à moins qu'il établisse l'existence d'un intérêt général qui s'opposerait à cette exécution.

b) Le procédé de la saisie :

Le juge marocain depuis très longtemps n'a pas hésité à affirmer que les biens des personnes publiques sont insaisissables. La cour d'appel de Rabat a décidé que les jugements ne peuvent donner lieu à exécution forcée contre l'Etat en raison des règles particulières qui dominent le patrimoine administratif[18], le même principe figurait dans une ordonnance du président du tribunal administratif d'Oujda rejetant une demande de saisie pour motif qu'elle est de nature à compromettre le fonctionnement régulier et continu du service public en question[19].

(13) Mohamed Amine Benabdallah : « justice administrative et exécution des décisions de justice » in Remald n° 25 – oct- nov 1998. p 15.
(14) Mohamed Amine Benabdallah : « l'astreinte contre l'administration » note sous T.A Rabat. 6 mars 1997 heritièrs Al Achiri – in Remald n° 20 – 21 année 1997 p. 247.
(15) T.A Meknès 3/4/1998 ord.Ref – Attaoui c/ commune de Tounfit.
(16) T.A Meknès 23/6/1998 ord. Ref Ismaîli.
(17) M'hamed Antari « la censure de l'astreinte à titre personnel par la chambre administrative de la cour suprême serait-ce la fin d'un espoir » note sous C.S.A 11 mars 1999 commune rurale de tounfit c' Med Attaoui. In Remald n 31 mars – Avr 2000 p. 138.
(18) C.A.R, 2 mars 1965, cité in : A . harsi « le problème de l'exécution des décisions de justice condamnant l'administration au paiement des indemnités » in tribunaux administratifs et Etat de droit, colloque de la fac. des . sc. Jur. Eco.et soc Marrakech, série « séminaires et colloques » n°5-1996 p 52.
(19) T.A Oujda 10/3/95 – ord n°2/95. heritiers saleh Hamza c/ la commune urbaine d'oujda.

Toutefois, l'affirmation du principe de l'insaisissabilité des biens publics, n'a pas empêché le juge de projeter des exceptions. C'est dans ce sens que s'inscrit l'ordonnance du président du tribunal administratif de Rabat dans l'affaire El Ansri[20].

Dans cette ordonnance, il a était affirmé que la saisie est valable car aucun texte législatif ne l'interdit. De même l'insaisissabilité des biens des établissements publics résultent du fait qu'ils sont insolvables. De ce fait, si l'établissement public refuse, sans justification, d'exécuter un jugement, le présupposé d'insolvabilité ne court plus, et dans ce cas, il est permis de recourir à la procédure de l'exécution forcée sur les biens de l'établissement sus-visé, vu la formule exécutoire dont le jugement est assorti[21].

Cette ordonnance est une continuité dans la voie déjà tracée par la jurisprudence récente de la chambre administrative de la cour suprême, introduisant des exceptions au principe de l'insaisissabilité des biens publics. Elle a considéré que, dans le cadre de l'expropriation l'administration affecte préalablement des sommes d'argent pour indemniser les propriétaires, par conséquent, ces sommes ne font plus partie des biens publics et pouvaient, faire l'objet d'une saisie[22].

La doctrine a qualifié cette orientation de «percés opérées par les juridictions administratives tendant à renforcer la protection des droits et libertés des particuliers en n'hésitant pas à utiliser les procédés et les voies d'exécution des jugements qui sont pratiqués dans les rapports régis par le droit privé»[23].

Toutefois, malgré l'enthousiasme exprimé, la doctrine a mis l'accent sur la prudence avec laquelle doit être gérée l'exception faite au principe de l'insaisissabilité des biens publics. En effet, toute généralisation démesurée risque de porter atteinte au fonctionnement régulier des services publics. Un auteur n'a pas hésité à exprimer cette angoisse en considérant que «si l'on se place dans l'hypothèse ou la saisie – arrêt est réalisée, il y a lieu de craindre que les usagers des services publics en subissent des dommages sérieux.

Ainsi par exemple, un hôpital public peut voir ses ambulances saisies et vendues, une commune peut voir ces camions affectés au ramassage des ordures ménagères saisies et vendues ... les bénéficiaires de ces jugements pourraient ainsi récupérer leur dus mais les solutions retenues qui sont incontestables sur le plan juridique, auront des conséquences très dommageables pour les usagers des services publics[24] .

Pour dissiper cette angoisse, l'ex-président du tribunal administratif de Rabat a répliqué que dans tous les cas le juge ne peut consacré le mécanisme de saisie qu'après un examen minutieux des intérêts en question et la prise en compte de l'équilibre à établir entre l'intérêt général et l'intérêt particulier[25].

c) le procédé d'exécution d'office :

Dans la majorité des cas, l'exécution d'une décision de justice exige l'intervention directe de l'administration par la prise d'un acte précis. Toutefois, il y a des cas où l'opération d'exécution peut s'effectuer par le juge lui même. En ordonnant les mesures de fait à prendre pour vaincre l'inertie de l'administration.

C'est dans ce sens que s'inscrit l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Fès dans l'affaire LARAKI[26]. Sur demande de l'intéressé, le juge a ordonné la levée des scellés par voie d'huissier de justice sur un local que l'administration communale refusait de restituer à son légitime propriétaire malgré la décision du juge annulant la mesure de la fermeture du local prise par le conseil communal de Fès Agdal.

(20) T.A. Rabat 24/9/1997. ord. N° 182 – El Ansri c/ ORMVA LOCUS.
(21) La formule exécutoire est consacrée par l'article 433 de CPC qui dispose : « En conséquence, Sa Majesté le Roi mande et ordonne a tous agents à ce requis, de mettre le dit jugement à exécution ; aux procureurs généraux du Roi et procureurs du Roi prés les diverses juridictions d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique main forte lorsqu'ils en seront légalement requis ».
cette formule est empruntée du code de la procédure civile concerne principalement le contentieux privée. Le contentieux administratif n'a pas été spécifié d'une formule exécution propre.
(22) C.S.A – 22 Mai 1997 L'ABHI c/ sté Hay Allh.
(23) Idem p 171
- pour plus de details voir : TAIB Abdeslam Berrada « l'exécution des jugements administratifs » (en arabe). Editions Dar Alamane Rabat 2003 – préfacé par le premier président de la cour suprême Mr Driss DAHAK.
(24) M'Hamed Antari. Op. cit p. 178.
(25) Voir l'article de Mustapha TERRAB « les problematiques poseés par la loi 41/90 instituant les tribunaux administratifs en matière d'exécution des décisions de justice » in Remald. thèmes actuels n° 1 p. 95. en arabe.
(26) T.A Fès 23 sept 1997 ord de referé n° 289/97 Remald n°29 -1998.

La démarche suivie par le juge des référés de Fès, pour reprendre le commentaire du professeur Benabdellah, «a été construite à partir de plusieurs arguments le juge ne s'est pas contenté de déclarer purement et simplement sa compétence pour faire exécuter un jugement demeuré sans suite, mais il a tenu à mettre en avant dans le corps même de la motivation de sa décision, les raisons qui l'ont orienté dans ce sens. Il a souligné en toute clarté que son intervention n'était possible que dans la mesure ou celle de l'administration n'était pas nécessaire pour faire disparaître les effets de la décision annulée»[27] .

Il n'est pas question ici de soulever l'objection, de tradition, selon laquelle le juge de l'excès de pouvoir ne peut pas substituer son acte a celui de l'administration. En effet dans notre cas «affaire Laraki» il ne s'agit pas du juge de l'excès de pouvoir mais de celui des référés dont l'action ne se justifie que par l'urgence. L'affirmation du contraire est de nature a vider l'action de justice de sa portée effective et réduire la crédibilité de la justice administrative chaque fois que l'autorité de la chose jugée est ignorée par une administration convaincue de son invincibilité.

Tels sont les traits majeurs des mécanismes dont dispose le juge administratif pour imposer l'exécution de ses décisions. S'interroger sur la portée effective de ces mécanismes et les perspectives d'amélioration s'impose de soi même.

2ème partie : L'exécution des décisions administratives : les limites des moyens développés et les perspectives d'amélioration

Après l'extrait des mécanismes développés par le juge en matière d'exécution des jugements administratifs, il convient à ce stade, pour tirer les enseignements nécessaires, d'en apprécier la portée (A) afin d'envisager les perspectives éventuelles d'amélioration (B).

A-Les limites des procédés développés par le juge :

De ce qui précède, il s'avère clairement qu'en l'absence de moyens législatifs spéciales de nature à contraindre l'administration à l'exécution, le juge s'est forcé de combler cette carence pour maintenir le respect de ses décisions.

Toutefois, malgré la pertinence des solutions adoptées, leur efficacité reste liée au comportement réactionnel de l'administration. En cas de persistance de celle-ci dans son entêtement, les voies d'exécution peuvent être bloquées. La doctrine, nonobstant, l'enthousiasme qu'elle a exprimée à l'égard des mécanismes développés par le juge, n'a pas manqué d'en recenser les limites.

Tout en se félicitant de l'interprétation du juge qui l'avait conduit à appliquer la mesure de l'astreinte comminatoire à l'administration, la doctrine a, toutefois, émis quelques inquiétudes quant à l'efficacité de celle-ci . Elle doute fort de l'obéissance de l'administration du fait que lorsqu'une personne publique refuse de son propre chef d'exécuter un jugement, elle persistera avec le même entêtement, si non plus, à opposer son refus devant une astreinte tant que cette dernière ne pèse pas sur une personne physique nommément désignée, mais sur le trésor public[28].

La même inquiétude a été exprimée par la doctrine à l'égard de la saisie–arrêt. Elle s'est interrogée sur le cas ou «le trésorier général qui détient les deniers objet de la saisie-arrêt, refuse de remettre les fonds au greffe du tribunal, ce qui n'est pas impossible. Que peut faire la partie requérante? théoriquement, elle peut s'adresser au tribunal administratif pour demander l'annulation du refus d'exécuter la décision du juge et la condamnation de l'administration à des dommages et intérêts. Mais recours sur recours ne vaut, l'administration peut conserver la même attitude»[29].

(27) Mohammed Amine Benabdallah : « L'exécution d'office contre l'administration » Note sous T.A Fès ord .ref n° 289/97 – in Remald n° 23 Avr-Juin 1998 p. 163.
(28) Mohamed Amine Ben Abdallah : « l'execution d'office contre l'administration » in Remald n° 23 – Avril–Juin 1998 p. 159
(29) M'hamed Antari : « les limites des saisies-arrêts pratiquées à l'encontre des personnes physiques » in Remald n° 23 – 1998 p. 177.

Il s'ajoute à cela que le mécanisme de la saisie ne peut avoir lieu que dans des cas limités, là où son application ne peut pas altérer le fonctionnement régulier des services publics. Sa portée étriquée réduit donc le champ de son efficacité.

Des remarques similaires ont été formulées, par la doctrine, à l'égard du mécanisme relatif à l'exécution d'office. En allouant l'intérêt que procure ce mécanisme au profit de l'intéressé, on a pas manqué de constater que l'exécution d'office n'est concevable qu'en cas ou l'intervention de l'administration n'est pas nécessaire. Par conséquent, elle ne saurait s'étendre à tous les cas d'exécution ou l'intervention de l'administration est obligatoire. L'inertie éventuelle de celle-ci, dans ce cas, est difficile à vaincre.

Le commentateur de «l'affaire Laraki» a pertinemment remarqué que «l'exécution par un huissier de justice ne peut se faire que si l'administration n'oppose pas un refus par son occupation des lieux. Il est difficile d'imaginer un huissier employer la force contre l'administration. A supposer qu'il veuille le faire, à quelle autorité pourrait-il faire appel ? A la police ? aux forces auxiliaires ? tout ce qu'il peut espérer, c'est qu'au moment de l'exécution, il ne s'oppose a aucune résistance»[(30)].

De ce qui précède, il s'avère donc, que malgré l'effort déployé par le juge, les mécanismes qu'il a adopté peuvent, dans certains cas, ne pas aboutir. D'où la nécessité de rechercher d'autres procèdés plus contraignants.

B - Les perspectives d'amélioration :

En se référant à la doctrine, et au droit comparé, plusieurs solutions sont offertes pour contraindre efficacement l'administration à l'exécution. Pour que les décisions du juge administratif ne restent pas lettre morte, il faut s'efforcer de mettre au point à la fois des mesures de prévention, de contrainte, et de répression. Les mécanismes envisageables peuvent s'articuler autour des points suivants :

■ l'incrimination du refus d'exécuter :

Ce mécanisme constitue le procédé le plus fort parmi les solutions adoptées à ce niveau. Son effet dissuasif est très remarquable. C'est la plus radicale et la plus efficace voie pour garantir le mieux l'exécution des jugements. Le caractère répressif de la sanction, qui peut aller jusqu'à la prise de mesure privative de liberté avec les mesures disciplinaires qui en découlent, évite toute prétention de faire délibérément fi aux décisions judiciaires. Toute législation optant pour ce mécanisme, s'attaque, sans ambages, au problème de l'inexécution dans ses racines. Sous l'effet dissuasif de ce système, le phénomène de l'inexécution peut ne voir jamais le jour.

■ La consécration législative de la responsabilité civile et disciplinaire de l'opposant à l'exécution avec possibilité de prononcer une astreinte personnelle à son encontre :

Dans les développements précédents on a vu que la doctrine a fortement salué l'astreinte a titre personnel[(31)]. Ce mécanisme à le mérite de s'adresser directement à l'auteur principal de l'inexécution, à savoir le responsable administratif à qui incombe la mise en application de la sentence judiciaire, chaque fois qu'il est établi que le refus n'est pas justifié.

L'astreinte à titre personnel crée, chez le responsable administratif un sentiment de frustration l'incitant à se plier à la décision de justice de crainte de voir sa responsabilité engagée. Au contraire, il reste indifférent quand il s'agit de l'astreinte comminatoire prononcée contre l'administration, car il est assuré

(30) Mohamed Amine Benabdalah . op – cit. p . 164.
(31) Michel Rousset : « le prononcé de l'astreinte à titre personnel : un moyen dissuasif propre à obtenir le respect des décisions de justice rendues contre l'administration » : in Remald n°27 avr.juin 1999. pr 105 et s.
-M'hamed Antari « la censure de l'astreinte à titre personnel par la chambre administrative de la cour suprême serait-ce la fin d'un espoir » in Remald n°31 mars-avr 2000 p 137 et s.
-Mohamed Amine Benabdallah : « l'astreinte contre le responsable administratif apposant le refus d'exécution d'une décision de justice contre l'administration » in Remald n°27 avr-juin 1999 p :111 et s.

qu'en pire des cas c'est le trésor public qui va en assumer la charge.

■ **Le renforcement des modes alternatifs de règlement des différends:**

Le renforcement des modes alternatifs de règlement des différends, par voie de la médiation, est à prendre en considération . L'institution de la médiation a prouvé son efficacité en la matière.

En France «le médiateur et ses 111 délégués locaux ont reçu en 1994, 44000 réclamations, ce qui montre à quel point le médiateur répond à un besoin, puisque pendant la même période les tribunaux administratifs ont enregistré 94000 requêtes»(32).

A l'instar du médiateur en France(33) de l'ombudsman en Suède(34) et de défenseur du peuple en Espagne(35), la création de l'institution de Diwan Al Madhalim au Maroc(36), s'inscrit dans l'objectif de renforcer le processus de médiation et la contribution à la protection des citoyens contre les abus éventuels de l'administration.

D'après l'article 3 du dahir instituant «Diwan Al Madhalim » ce dernier dans le cas ou constaterait la persistance de l'organisme concerné dans son refus d'exécuter une décision de justice exécutoire, établit un rapport à ce sujet, dont il saisit le Premier ministre. Sans doute, ce mécanisme extra-juridictionnel contribuera, parallèlement à la procédure judiciaire, au renforcement du statut des administrés.

Le législateur a pris conscience de l'efficacité opérationnelle des techniques non contentieuses protectrices des administrés, en tant que procédé alternatif de règlement des différends administratifs. En effet «une meilleure protection sera mieux assurée par une pluralité d'organes distincts et séparés, sinon concurrents, que par une concentration de la fonction protectrice entre les mains d'une seule institution trop étoffée en l'occurrence le juge administratif»(37).

Conclusion :

D'après les développements précédents, il s'avère que le juge administratif marocain a essayé par référence aux dispositions du code de procédure civile, de monter un système d'exécution contre l'administration. Les solutions adoptées en ce domaine laissent apparaître un effort considérable. Mais, vu leur portée étriquée, comme il l'a été démontré plus haut, une intervention législative, introduisant des mécanismes plus forts, est tellement espérée.

- Est-il vraiment nécessaire d'établir des mécanismes d'exécution forcée à l'égard de l'administration ?

Cette interrogation, comme je l'ai exprimé a l'introduction peut surprendre, car l'administration n'a pas vis-à-vis de la justice la même position que celle d'un particulier. Ce ne sont pas «des parties distinctes et adverses, mais des éléments qui composent cet être unique, indivisible qu'est l'Etat dont la mission et de faire régner le droit, l'ordre et la justice»(38).

Toutefois, pour reprendre l'expression du professeur Benabdallah «le phénomène n'est pas spécifique à un pays exclusivement de tout autre. Là où il y a une administration, il y a évidemment des hommes et là où il y a des hommes il y a éventuellement des faiblesses telles l'orgueil, l'entêtement, le mauvais vouloir... »(39). La nécessité d'une procédure d'exécution a caractère coercitif s'inscrit dans l'objectif de contenir de telles faiblesses.

A signaler, enfin, que la décision de justice, pour s'imposer et éviter les difficultés de son exécution, doit être claire, convaincante et bien fondée.

Est-il vrai que toute chose s'impose par la force de son caractère ? certainement , oui. En se basant sur la légalité et la raisonnabilité les choses s'imposent d'elles même.

(32) Française DUCAROUGE: "Le juge administratif et les modes alternatifs de règlement des conflits: transaction, médiation, conciliation et arbitrage en droit public français » Rev.adm 12(1) Jan-fev 1996 p 86.
(33) Dominique la tournerie "médiation et justice" EDCE 1983-1984 N°35 p 79.
(34) Henry Puget "le contrôle de l'administration : les systèmes classiques : l'ombudsman et Prokuratura » Revue int de droit comparé 1965 n°1 p5 et s.
(35) Al varo Gil Robles: "Aperçu sur l'institution espagnol du defenseur du peuple » EDCE 1983-1984 N_35 p87
(36) Dahir N° 1-01-298 du 9 dec2001 instituant "Diwan Al Madhalim".
(37) M. El Yaagoubi "L'opportunité de l'institution du médiateur au Maroc" in Remald coll. Thèmes actuels N°2, 2000, p, 19.
(38) Georges Tari : op.cit p 18.
(39) Mohamed Amine Ben Abdallah op-cit p9.

Les considérations d'équité dans l'institution Diwan Al Madhalim

Etude comparative*

Driss BELMAHI

L'objectif premier dans un Etat de droit est de combattre l'arbitraire et l'injustice, car nul ne conteste que la règle de base est l'égalité de tous devant la loi, seule à même de ne pas favoriser injustement une catégorie des administrés au détriment d'une autre.

Cela dit, l'égalité ne vaut pas l'uniformité, car il existe de nombreuses situations où la loi reconnaît des exceptions ou des assouplissements, telles les lois qui protègent les catégories de personnes vulnérables, ou l'égalité devant les charges publiques, les impôts, ou encore l'égalité des citoyens devant la justice…

Ce sont là, des domaines qui constituent des exceptions au principe de l'égalité, même si leur application reste légitime et conforme aux exigences de l'Etat de droit, et en premier lieu l'établissement d'un traitement juste et raisonnable des administrés.

Le respect de la légalité engendre parfois des conséquences injustes et inéquitables, raison pour laquelle les législateurs pensent à la création d'institutions de remède qui puissent proposer des solutions préservant l'administré des «injustices» de la loi.

En effet, la création des institutions de médiation (ombudsman) vise à garantir l'administré contre toutes les formes de maladministration (violation de la loi, abus de pouvoir, non respect du principe de bonne administration), et des injustices causées par l'application littérale de la loi, l'ombudsman agira ici en se référant à la notion d'équité et non à celle du contrôle de la légalité.

Ce recours plus fréquent à la notion de l'équité, nécessite quelque développement quant à sa définition, sa légitimité, ses fonctions, l'attitude de l'administration envers les recommandations en équité, et sa place dans les textes instituant l'institution Diwan Al Madhalim (DAM) au Maroc.

Esquisse d'une définition de l'équité :

Philosophiquement, l'équité est envisagée comme un principe de droit naturel depuis l'affirmation d'Aristote que : «l'équitable, tout étant juste, n'est pas le juste selon la loi, mais un correctif de la justice légale. La raison en est que la loi est toujours quelque chose de général, et qu'il y a des cas d'espèces pour lesquelles il est impossible de poser un énoncé général qui s'applique avec rectitude. Dans les matières, donc, où on doit nécessairement se borner à des généralités et où il est impossible de le faire correctement, la loi ne prend en considération que les cas les plus fréquents, sans ignorer d'ailleurs les erreurs que cela peut entraîner. La loi n'en est pas moins sans reproche, car la faute n'est pas à la loi, ni au législateur, mais tient à la nature des choses, puisque par leur essence même la matière des choses de l'ordre pratique revêt ce caractère d'irrégularité.

Quand, par la suite, la loi pose une règle générale et que là-dessus survient un cas en-dehors de la règle générale, on est alors en droit, là où le législateur a omis de prévoir le cas et a péché par excès de simplification, de corriger l'omission et de se faire l'interprète de ce qu'eut dit le législateur lui même s'il avait été présent à ce moment et de ce qu'il aurait porté dans sa loi s'il avait connu le cas en question»[(1)].

L'équité chez Aristote se trouve protégée par un ordre naturel qui comprend à la fois du général et du particulier, et qui souligne à la fois le caractère limité des lois humaines et la possibilité d'y remédier en

*** Voir résumé en langue arabe p 89.**

(1) Aristote : Ethique à Nicomaque, livre V, ch. 14, 1137b 10, Virin, Bibliothèque des textes philosophiques, Paris 1990.

corrigeant la loi. Elle ne se limite donc pas à une juste notion philosophique abstraite mais elle est un complément correctif de la loi, essentiel à la réalisation de la justice.

Dans les systèmes juridiques, contrairement au système de la «common Law» ou «l'équity Law», intègre un nécessaire assouplissement du droit dans des situations exceptionnelles, à titre d'exemple l'on peut citer l'article 351 de la loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles au Canada : «la commission rend ses décisions suivant l'équité, d'après le mérite réel et la justice du cas»(2). L'équité dans un Etat de droit normatif n'a pas la même place qu'en droit positif, elle est moins présente en droit privé qu'en droit public, généralement dans le premier il y a une réticence envers la notion de l'équité, elle est considérée comme insécurisante, et par sécurité juridique, la mission fondamentale du juge est d'appliquer quasi-exclusivement le droit(3).

Même si cela, le droit privé n'exclut pas le renvoi expresse de la loi à la notion de l'équité, comme c'est le cas de l'article 1135 du code civil ou l'article 700 du code de la procédure civile en France(4).

Alors qu'en droit public, la notion d'équité est plus présente, surtout en droit administratif, elle était, et elle est encore à l'origine du développement de certaines normes jurisprudentielles, tel que les «principes généraux», surtout lorsque le Conseil d'Etat Français appuyait ses décisions depuis 1946 sur ses principes même en l'absence de texte(5).

Depuis les années 80 du siècle dernier, l'équité constitut la pierre angulaire de la justice transactionnelle, permettant de trouver des solutions aux violations graves des droits de l'homme, que la loi seule s'est avérée incapable de résoudre.

Les multiples recours à l'équité n'ont pas permis de dégager une définition claire et précise de la notion. Les médiateurs et ombudsman, s'accordent sur la difficulté de définir exactement l'équité, qui est généralement défini en terme de fonction comme : «un recours justifié par l'impossibilité au législateur, au moment où il édicte une loi de prévoir toutes les conséquences imprévisibles qui découleront de son exécution à une infinité de situations différentes, au cas où l'administration se trouve en compétence liée, l'exécution stricte et rigoureuse de la loi nécessite une adaptation auxdites situations particulières, pour tempérer sa rigidité et atténuer ses effets injustes, inéquitables ou disproportionnés»(6).

La légitimité d'intervention en équité des médiateurs :

En analysant les textes constitutifs des institutions de médiation, on constate que la légitimité d'intervention en équité repose soit sur des dispositions formelles expresses, ou sur un vocable que l'équité est sa conséquence directe, comme «injustice», «portant préjudice», «non adaptation de la loi au contexte»…

a/ légitimité expresse :

Le médiateur Français, celui de la Région Wallone (Belgique) et Wali Al Madhalim au Maroc, tirent formellement leur légitimité pour intervenir en équité d'un texte clair(7).

Cela étant, l'intervention du médiateur Français est fondée sur la loi du 24 Décembre 1976, amendant l'article 9 de la loi du 3 Janvier 1973, qui est ainsi rédigée :

(2) Pierre Yves Monette : du contrôle de la légalité au contrôle de l'équité : une analyse du contrôle exercé par l'ombudsman parlementaire sur l'action de l'administration. P 17 Revue belge de droit constitutionnel 1/2000.
(3) C.BEYOU : comptes rendu des journées juridiques Franco-libanaises sur «l'équité ou les équités» tenues à Paris le 3 et 4 Octobre 2002 in revue internationale de droit comparé – Janvier 2003.
(4) François Terré : Introduction générale au droit, pp 14-15, 3ème ed, Dalloz 1996.
(5) F.Terré, opcité pp 232 à 235.
La formation et la portée des principes généraux du droit, voir : René CHAPUS-Droit administratif général, tome 1, 9ème ed, pp 72 à 91 ed Montchrestien 1995
(6) Voir les sites Web suivant :
Médiateur Français : www.mediateur-de-la-republique.fr
Le Médiateur fédéral Belge : www.mediateurfederal.be
Protecteur du citoyen au Canada : www.ombuds.gov.co
Le Médiateur de la région Wallone : www.mediateur.wallonie.be
(7) Le cas de l'institution de médiation Marocaine sera analysé ultérieurement.

«lorsqu'il apparaît au Médiateur de la République, à l'occasion d'une réclamation dont il a été saisi, que l'application de dispositions législatives ou réglementaires aboutit à une iniquité, il peut recommander à l'organisme mis en cause toute solution permettant de régler en équité la situation du requérant, proposer à l'autorité compétente toutes mesures qu'il estime de nature à y remédier et suggérer les modifications qu'il lui parait opportun d'apporter à des textes législatifs ou réglementaires».

Cette loi permet au Médiateur de résoudre des difficultés qui échappent au contrôle juridictionnel, même celles qui blessent l'équité ou le bon sens. Lorsque cette situation se produit, le Médiateur de la République a pour mission de proposer une compensation au nom de la solidarité entre les membres d'un même groupe. Ce devoir de solidarité rend donc légitime l'intervention du Médiateur(8).

De même, le premier alinéa de l'article 11 énonce désormais que le «médiateur de la République ne peut.....remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle, mais a la faculté de faire des recommandations à l'organisme mis en cause».

En conséquence, une décision de justice rendue en faveur de l'administration n'empêche pas le Médiateur d'intervenir en équité au profit du réclamant, puisque son intervention ne remet pas en cause la décision juridictionnelle et qu'elle se situe sur un autre terrain que celui du droit(9).

En s'inspirant du modèle Français, le législateur Wallon a légitimé de la même manière l'intervention en équité du Médiateur de la Région Wallone.

En effet, l'article 12, alinéa 4 du décret du 22 Décembre 1994, dispose que :

«Lorsqu'il apparaît au Médiateur, à l'occasion d'une réclamation dont il est saisi, que l'application de dispositions législatives, décrétales ou réglementaires aboutit à une iniquité, il peut recommander à l'autorité administrative mise en cause toute solution permettant de règler en équité la situation du requérant...»

b/ légitimité tacite :

Diverses institutions de médiation atteignent l'équité en réparant l'injustice ou le préjudice causés par l'application rigoureuse d'une décision légale, ceci sans qu'elles mentionnent d'une manière expresse la notion d'équité. On peut citer à titre d'exemple :

En Suède: parmi les fonctions des Ombudsman énoncées à l'alinéa premier de l'instruction pour les Ombudsman du Riksdag, «ils doivent agir pour suppléer aux lacunes de la législation et favoriser une application unitaire et opportune du droit»(10).

Au Canada : l'article 26, alinéa premier de la loi sur le Protecteur du Citoyen stipule que : «le Protecteur du Citoyen doit, par écrit, aviser le dirigeant d'un organisme public chaque fois qu'il estime que cet organisme public ou une personne qui relève de ce dirigeant, dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, a agi dans un but injuste, en se fondant sur des motifs qui ne sont pas pertinents ou en n'en motivant pas l'exercice lorsqu'il devait le faire».

Ledit article doit s'analyser à la lumière des articles 13 et 27 de la même loi qui définit la mission du Protecteur du citoyen dans l'intervention lorsqu'une personne a été lésée ou risque de l'être. Avec un mandat aussi large, il semble difficile d'exclure les interventions fondées sur l'équité.(11)

En Espagne: Le fondement de l'intervention en équité est énoncé à l'article 28 alinéa 2 de la loi organique du Defensor del Pueblo, qui stipule en effet que «si, suite aux enquêtes réalisées, il a la conviction que l'application rigoureuse de la norme peut provoquer des situations injustes ou porte préjudice aux administrés, il peut suggérer à l'organe législatif compétent ou à l'administration de modifier cette norme»(12).

(8) Voir le rapport pour 1990 sur le bilan de l'activité du Médiateur de la République.
(9) Pour plus de détail, voir le site Web du Médiateur de la République : www.mediateur-de-republique.fr
(10) Pour plus d'information sur les textes constitutifs des institutions de médiation, voir les actes de la journée d'étude organisée par la REMALD le 18 Février 2000, et consacrée à l'institution du médiateur, in REMALD n°20 série thèmes actuels.
(11) Le protecteur du citoyen : l'intervention en équité, acte illégal ? Déraisonnable ? Égalité de traitement ? pp 37 à 39 ed publication du Protecteur du Citoyen 2004.
(12) Lors des travaux préparatoires du règlement intérieur de l'institution DAM, l'accent a été mis sur la nécessité d'une interprétation juste de la loi. Pour plus de complément voir l'analyse de l'article 52 dudit règlement ultérieurement.

Les exemples cités, nous montrent, que même en l'absence de citation expresse de la notion d'équité, le législateur en matière des institutions de médiation est conscient que l'application du droit, peut entraîner des conséquences insupportables, et de là il faut chercher des remèdes à travers d'autres institutions que celles chargées d'appliquer la loi.

Ainsi, les textes instituant de telles institutions doivent bénéficier d'une interprétation large qui leur assure le plein accomplissement de leur mission, c'est-à-dire la réparation des injustices causées par la loi.

Cet appel à une interprétation large des lois de l'ombudsman, trouve son sens dans la finalité recherchée par le législateur, qui a été consacrée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Friedman. Ainsi, elle a conclut sur le mandat et les pouvoirs de l'ombudsman de la Colombie–Britannique, dont la loi constitutive est similaire à la loi sur le Protecteur du Citoyen :

«Considérée dans son ensemble, l'ombudsman Act de la Colombie–Britannique énonce une procédure efficace par laquelle on peut enquêter sur des plaintes, mettre au jour des erreurs et des abus bureaucratiques et prendre des mesures correctives. Elle représente le paradigme des lois réparatrices. Elle doit par conséquent être interprétée d'une façon libérale, fonctionnelle et compatible avec le rôle unique que l'ombudsman est censé jouer»[13].

Il est bien évident, que les Médiateurs ou ombudsman agissent dans le cadre d'un Etat de droit et que la pratique de l'équité doit se concilier avec les principes de l'Etat de droit, notamment la légalité et l'égalité sachant que l'intervention du médiateur concerne des cas individuels auxquels le législateur n'a pas pu penser au moment de l'élaboration de la loi, et que ses recommandations ne constituent nullement un système généralisé d'exonération de la loi[14].

Les conditions de recours à l'équité :

Si l'équité est une compétence exclusive des Médiateurs et Ombudsman en matière de relation des administrés avec les administrations, elle doit être impérativement utilisée avec modération, et respecte certaines règles.

Médiateur de la République Française

Ne pas s'opposer à la volonté de l'autorité qui crée la norme ;

Eviter que la solution adoptée au nom de l'équité porte atteinte aux droits des tiers ;

Intervenir à bon escient, lorsque l'iniquité créée par la décision administrative est clairement établie ;

La mesure proposée, doit être applicable concrè-tement et supportable financièrement par la colle-ctivité publique concernée;

La recommandation en équité ne crée pas de précèdent et ne peut en aucun cas faire jurispru-dence.

Médiateur Fédéral de Belgique

Il ne peut être arbitraire ;

Il ne peut viser que des situations à caractère exceptionnel et pour lesquelles l'exécution de la loi incriminée impliquerait une conséquence véritable-ment inéquitable ;

Il ne peut viser que des situations qui n'ont pas été expressément envisagées par le législateur ;

Il doit être réalisable, c'est-à-dire supportable financièrement ;

Il ne peut créer d'injustice à l'égard d'un tiers qui serait directement impliqué dans le différend opposant le citoyen à l'administration.

Protecteur du Citoyen au Québec

Le respect de l'intention du législateur ;

L'évaluation de la gravité du préjudice ;

La détermination de l'opportunité de la recomm-andation.

Médiateur de la Région Wallonne

Le respect de l'esprit du décret ;

Le respect de l'intérêt général ;

Le respect de l'adminis-tration[15].

(13) B.C Developpement corp.c Friedman (Ombudsman), 1984, cité in Protecteur du citoyen, op cité p 37.
(14) Pour plus d'information sur cette relation, voir : -Pierre – Ives Monette, op cité pp 18 à 20, -Protecteur du citoyen, op cité pp 16 à 18.
(15) Voir : - Pierre Yves Monette, op cité p20 , - protecteur du citoyen, op cité pp 26 à 36, - Marie-José CHIDIAC (les médiateurs, l'action administrative et l'éthique des services publics, pp 33 à 35, ed SYLLABUS Belgique 2001).

D'ailleurs, comme il n'existe aucune définition universellement reconnue de l'équité, il n'y a pas de paramètre de référence unifié en ce qui concerne les conditions requises pour recourir à l'application de l'équité.

Ceci dit, on va s'appuyer sur une analyse comparative des pratiques actuelles du recours des institutions de médiations à la notion d'équité, afin d'en tirer des enseignements.

De ces expériences citées, on constate que les actions en équité doivent se situer dans le cadre d'un Etat de droit en respectant trois conditions essentielles, qui sont le respect de la légalité, le respect de l'intérêt général et le respect de l'administration.

a/ le respect de la légalité :

L'intervention en équité ne doit jamais s'opposer à la volonté du législateur ou se substituer à lui en introduisant de nouveaux critères. Elle doit s'assurer que :

■ Le cas étudié, est un cas particulier à caractère exceptionnel qui n'a pas été envisagé par la loi ou le règlement, et pour ne pas être susceptible de créer un précédant, et ne peut en aucun cas faire jurisprudence, et s'il se répète d'une manière semblable, la recommandation d'une réforme de la loi sera nécessaire ;

■ Le législateur n'a pas accepté, en connaissance de cause, les conséquences qui paraissent inéquitables. Ainsi en matière de délai, leur dépassement a souvent des conséquences iniques. Mais lorsque le législateur les a acceptées, le Médiateur ne plaidera pas l'iniquité pour les retardataires, sauf si le retard est imputable à l'administration ou en conséquence d'une information erronée ;

■ La décision est conforme à l'esprit de la loi ou du règlement et rassemble les conditions justifiant une intervention fondée sur le devoir de la solidarité.

b/ le respect de l'intérêt général :

Le recours à l'équité doit garder un strict équilibre entre les intérêts des personnes et ceux de la société. Il veille à ce que l'intérêt particulier ne soit pas sacrifié sans pour autant méconnaître celui de la communauté. Afin d'arriver à cette justice, il faut :

■ Eviter que la solution adoptée au nom de l'équité porte atteinte aux droits acquis des tiers ;

■ Que le particulier est gravement lésé, et selon le Protecteur du Citoyen au Québec, un préjudice sera réel et sérieux s'il affecte, de manière significative, les droits fondamentaux des citoyens tels que la dignité, la santé et la sécurité ou encore s'il entraîne une perte pécuniaire substantielle, en fonction de la situation de la personne ;

■ La mesure proposée doit être raisonnable, c'est-à-dire concrètement applicable et son coût soit supportable par la collectivité, et si nécessaire proposer des solutions progressives.

c/ le respect de l'administration :

La «compétence liée» exige de l'administration l'exécution littérale des lois et des règlements, c'est pourquoi l'intervention en équité devra insister sur le fait que :

■L'administration est invitée à mentionner dans sa décision modificative, la recommandation du Médiateur ou Ombudsman, ce qui constitue une garantie contre le risque du précédent ;

■Le médiateur assume moralement les solutions intervenues lorsque l'administration suit sa recommandation en équité. Ce qui permet à l'administrateur de se préserver des conséquences de la faute professionnelle ;

■Le législateur est invité pour certaines administrations à prévoir des modifications légis-latives exonérant d'une manière expresse de la responsabilité personnelle, tout administrateur qui donnerait suite à une recommandation en équité.

Ce sont là, quelques directives, mais qui nous semblent obligatoires, afin de s'assurer de la pertinence de l'intervention en équité, et de garder la crédibilité des institutions des médiateurs et des ombudsman.

Les fonctions de l'équité :

L'équité telle qu'elle se présente actuellement, s'inspire de l'esprit de la loi plus que de sa forme, elle cherche à améliorer son application, corriger ou atténuer la portée rigoureuse de la loi, en d'autres termes, elle introduit de l'humanisme dans la sphère de la loi.

A ce titre, l'équité joue dans la pratique un triple rôle :

- atténuer la rigueur d'une règle, par le biais d'une recommandation à modifier la loi ou le règlement lorsqu'ils conduisent constamment à des conséquences injustes ou inéquitables ;

- compléter la règle de droit lorsqu'elle présente des lacunes ou s'avère trop générale. Cette fonction de complément au droit peut être mise en œuvre par le pouvoir discrétionnaire conféré à l'administration, lorsqu'il est permis par le législateur.

De son côté, la modification de la règle générale par l'intervention du médiateur en équité, cherche à adapter ladite règle à certaines situations spécifiques ;

- Interpréter le droit lorsqu'il est obscur, à ce niveau, l'équité se tourne vers la finalité de la loi, en cherchant à l'humaniser, afin que chacun puisse prétendre à un traitement juste et raisonnable[16].

L'attitude de l'administration envers les recommandations en équité :

Les recommandations des médiateurs n'ont pas l'autorité de la chose jugée, l'administration est toujours libre de les accepter ou de les refuser, les institutions de médiation visent uniquement à concilier et à réconcilier, pour tenter de rapprocher dans certains cas le droit du fait, pour établir un équilibre équitable «en demandant à la collectivité de faire l'effort de prendre en considération, au nom de la solidarité, certaines situations auxquelles la lettre de la loi n'apporte pas de solution satisfaisante»[17].

Généralement, les recommandations en équité sont acceptées par l'administration. L'expérience a démontré que le refus de donner suite à celles-ci, ne relève pas tant d'un empêchement d'ordre légal, mais plutôt d'une réticence à reconnaître certaines injustices et, lorsqu'il existe une volonté d'agir, ces obstacles apparaissent donc surmontables, tant sur le plan juridique que du point de vue administratif.

Cette volonté s'exprime dès que l'administration interprète les actions de médiation, en tenant compte de l'objectif général de redressement reconnu à la fonction des institutions de médiation[18].

De leur côté, les médiateurs doivent prendre en considération la réticence de l'administration envers certaines recommandations en équité qui touchent à des problèmes de réparation pécuniaire, en s'appuyant sur la rigueur budgétaire ou l'absence d'un texte législatif.

Enfin, les médiateurs disposent de moyens de pression morale sur l'administration qui fait défaut à leurs recommandations, et dans un esprit de dialogue et de communication, ledit moyen pourrait être utilisé d'une manière graduelle, après la recommandation, c'est la phase du «feed back» où le médiateur attend les informations sur les mesures qui sont effectivement prises pour remédier à la situation préjudiciable.

A défaut de réponse positive, il peut rendre public ses positions à travers la soumission de rapports aux institutions concernées, et leurs publications selon la procédure prévue par la loi constitutive de l'institution[19].

La place de l'équité dans les textes créant l'Institution DAM au Maroc[20] :

De prime abord, on peut dire que le législateur marocain a réservé une place privilégiée à la notion d'équité en la considérant comme un élément fondamental de la compétence globale de Wali Al Madhalim, ce qui distingue son intervention de tous les autres organismes chargés de contrôler les administrations, les établissements publics et les organismes disposant des prérogatives de puissance publique. Alors quelle est donc l'étendue de la compétence d'équité conférée à Wali Al Madhalim ?

(16) Doc du protecteur du citoyen au Québec, op cité pp 19 à 25.
Rapport du médiateur de la république 2003 pp 22 et 23.
Rapport du médiateur de la république 1990, les cas significatifs de la deuxième partie du rapport.
(17) Paule legatte, le principe de l'équité, ed : les presses de la renaissance 1992, cité in Pierre Yves Monette, op cité, p.19.
(18) Doc protecteur du citoyen, op cité pp 39 à 41.
(19) Voir art 9 de la loi sur le Médiateur de la République en France, l'art 27 de la loi sur le protecteur du citoyen au Québec et les articles 11 et 12 portant création de l'institution Diwan Al Madhalim au Maroc, et l'article 58 de son règlement intérieur.
(20) DAM : Diwan Al Madhalim est une institution nationale indépendante chargée de promouvoir l'intermédiation entre les citoyens et les administrations publiques. (Site Web de l'institution : www.dam.ma)

Préciser l'étendue de cette compétence, passe obligatoirement par l'analyse des dispositions contenues dans le dahir (loi) portant création de l'Institution du DAM et son règlement intérieur.

Il n'y a pas moins de huit articles où la notion d'équité est présente d'une manière expresse, auxquels s'ajoutent trois autres articles du règlement intérieur. Leur application conduira inéluctablement à l'adoption et à la mise en œuvre du principe de l'équité.

a/ la fonction de l'équité dans le système Marocain [(21)]*:*

■ *Consolidation institutionnelle,*

le 5ème alinéa du préambule du dahir énonce que :

«considérant les attentes de nos fidèles sujets qui aspirent à plus d'équité face à des procédures administratives de plus en plus complexes en raison de la multiplicité et de la technicité des questions traitées par nos administrations...», le 6ème alinéa précise que :

«soucieux de disposer d'une institution ayant compétence pour rechercher, dans les limites qu'impose le respect des compétences des autorités publiques, les moyens de réparer les injustices imputables à des situations incompatibles avec les impératifs d'équité et préjudiciables aux usagers des services publics et afin de compléter les missions remplies par l'appareil judiciaire dont les procédures sont nécessairement complexes et les lois générales, et en vue de renforcer le rôle assumé par le Conseil Consultatif des Droits de l'Homme dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues ;»

Ceci dit, la création de DAM s'inscrit dans le processus d'évolution des institutions chargées de consolider l'Etat de droit au Maroc, avec comme objectif l'instauration d'un mécanisme capable d'attirer l'attention des administrations et des établissements publics de l'Etat sur les injustices dans les applications des lois.

Dans cet esprit, seul Wali Al Madhalim est habilité de part le dahir portant création de DAM à examiner et à se prononcer sur les actes inéquitables imputables aux services publics, au nom de la raison et de la justice dans un Etat de droit.

■ *Incitation au respect des règles et de la primauté du droit et de l'équité:*

l'article premier du dahir affirme que :

«il est crée auprès de Notre Majesté Chérifienne, une institution dénommée Diwan Al Madhalim, chargée de promouvoir l'intermédiation entre d'une part, les citoyens ou groupes de citoyens et d'autre part, les administrations ou tout organisme disposant de prérogatives de puissance publique, et d'inciter ceux-ci à observer les règles de la primauté du droit et de l'équité».

Ce qui constitue un appel au strict respect de la règle fondamentale de l'Etat de droit, c'est-à-dire que la loi s'impose à toutes les entités de l'Etat. Dans son acception fondamentale, le principe de la primauté du droit prescrit que la vie dans une société politique doit être réglée par les lois qui s'imposent aux titulaires de la puissance exécutive comme à l'ensemble des citoyens[(22)].

Lesdits organismes sont invités, selon cet article, à ne pas se conformer seulement aux exigences de la loi, mais aussi à celles de l'équité, et c'est à ce stade là ou réside la nouveauté du texte créant DAM au Maroc, et l'étendue qu'il a donné à la notion de l'équité.

Au niveau normatif, en comparaison avec les autres institutions de médiation, on peut dire qu'il y a une différence notable entre la place de l'équité dans le texte marocain par rapport aux autres institutions. Pour le Maroc, l'équité est synonyme de la primauté du droit puisque les services publics sont appelés à observer les deux principes en même temps afin qu'ils évitent l'injustice, tandis que pour les autres institutions de médiation, l'équité est une notion qui sert à tempérer la rigidité du droit.

(21) Pour une étude plus exhaustive il faut prendre en considération les articles 31,44, 49 et 52 du règlement intérieur de l'institution DAM.
(22) R Carre de Malberg, contribution à la théorie générale de l'Etat, ed du CNRS, Paris, 1962, p 502.

■ *Examen des plaintes contraire à la primauté du droit et de l'équité:*

L'article 5 dans son 2ème alinéa stipule que :

«Wali Al Madhalim est chargé d'examiner les plaintes et doléances de Nos fidèles Sujets qui se considèrent victimes de décisions ou d'activités jugées contraires aux règles de la primauté du droit et de l'équité, et qui seraient imputables aux administrations de l'Etat, aux collectivités locales, aux établissements publics ou à tout organisme disposant des prérogatives de puissance publique».

Ces dispositions nous montrent que Wali Al Madhalim règle les litiges imputables à des agissements non conformes des services publics cités. Aussi, remédie-t-il aux situations injustes en proposant un règlement en équité à tout acte qui ne respecte pas les règles de la primauté du droit et de l'équité.

■ *Entreprendre des démarches de médiation:*

L'article 10 dispose que :

«Wali Al Madhalim entreprend toute démarche de médiation – notamment de conciliation- qu'il considère de nature à remédier à l'injustice qu'il a constatée en se fondant sur les principes de la primauté du droit et de l'équité».

Wali Al Madhalim, prend le rôle du conciliateur en essayant de rapprocher les points de vue des parties en conflit, en puisant toujours dans les principes de la primauté du droit et de l'équité.

De cette façon, il améliore les relations entre l'administration et les administrés, et aide à la consolidation de l'intermédiation entre eux, comme il est affirmé à l'article premier du dahir créant l'institution DAM.

En élevant l'équité au rang des sources fondamentales de l'Etat de droit, le législateur permet à l'institution DAM, d'une part, d'être présente au cœur des débats qui intéressent le quotidien du citoyen, et d'autre part, être attentif à tous les problèmes que l'administré peut rencontrer dans ses contacts et rapports avec l'administration.

■ *Proposition de réforme normative :*

L'article 12 stipule que :

«Wali Al Madhalim présente au Premier ministre...des propositions concernant les mesures propres à améliorer l'efficacité des administrations faisant l'objet de plaintes, à corriger les défaillances à l'origine des dysfonctionnements des services qui en dépendent, et à amender les textes juridiques qui les régissent...».

Cette fonction vise l'amélioration de l'arsenal juridique de manière à rapprocher les textes de loi de plus en plus du principe de l'équité, et permet à Wali Al Madhalim de proposer des réformes ou amendements à une norme qui n'est plus adaptée au contexte, et que son application risque de donner lieu à des situations injustes ou pouvant porter préjudice qui dépasse la situation d'un cas exceptionnel ou isolé.

A cet effet, l'article 52 du règlement intérieur de l'institution DAM, explicite mieux l'intention du législateur, en donnant à Wali Al Madhalim la possibilité de proposer un amendement à une règle dont l'application rigoureuse est susceptible de générer une injustice(23).

b/ l'équité et les décisions de justice:

Selon l'article 6 du dahir, Wali Al Madhalim ne peut remettre en cause le bien fondé d'une décision judiciaire, mais il a la faculté d'intervenir à la demande de la partie concernée pour trouver une solution équitable au différend, c'est tout au moins ce que l'on peut comprendre du deuxième alinéa de l'article 6, qui énonce désormais que :

(23) L'article 52 du règlement intérieur de DAM stipule que : «lorsque Wali Al Madhalim est convaincu, suite aux investigations menées, que l'application rigoureuse d'une règle juridique est susceptible d'entraîner une injustice ou de porter préjudice aux usagers de l'administration, il peut, à cet effet, proposer au Premier Ministre toutes mesures ou démarches nécessaires à l'amendement de ladite règle».

«Toutefois, dans les cas visés ci-dessus, Wali Al Madhalim ou ses délégués peuvent rechercher avec les parties concernées, à leur demande, les solutions de nature à régler rapidement et équitablement le différend».

Les articles 53 à 55 du règlement intérieur précisent les conditions et les modalités de ces demandes de règlements. Et il reste à souligner que l'objectif de cette intervention est toujours la recherche d'une solution sur la base de l'équité.

En conséquence, une décision de justice n'empêche pas Wali Al Madhalim d'intervenir en équité au profit du demandeur, qu'il soit individu ou administration, puisque son intervention se situe par référence à l'équité et ne remet jamais en cause la décision juridictionnelle(24).

Lorsque le litige est confié à Wali Al Madhalim à travers une demande de règlement, on lui donne un pouvoir de trancher comme «amiable compositeur», dans ce cas là, il statut en équité et non d'après les règles de droit(25).

En guise de conclusion, le législateur marocain s'est inspiré de la place et l'influence de la notion d'équité dans les systèmes de médiation comparés, il s'est éloigné de se borner à une définition «exhaustive» de ladite notion mais elle a considéré comme source équivalente au principe de primauté de droit, qui est imposée à tous les services publics, et qui sont invités à la respecter dans leurs actes et décisions.

Aussi, il a procédé par une définition des tâches et des objectifs de l'équité, afin d'aider, d'une part, les services publics de mieux situer leurs actes et décisions en faisant un sage équilibre entre compétence liée et équité, et d'autre part, faciliter la tâche à Wali Al Madhalim pour bien cerner les conditions des pratiques de l'équité afin qu'elle, soit toujours une valeur ajoutée dans un Etat de droit.

(24) L'article 11 de la loi sur le Médiateur de la République Française lui permet de faire des recommandations en équité au profit du réclamant d'une décision de justice rendue en faveur de l'administration.
(25) F.Terré, op cité p 15 et 505 à 507.

L'amazighe

Elément phare de la communication citoyenne à Diwan Al Madhalim*

El Houssaïn EL MOUJAHID
Secrétaire Général de l'IRCAM.

La convention de coopération et de partenariat signée entre l'Institution Diwan Al Madhalim et l'Institut Royal de la Culture Amazighe (IRCAM), vient à point nommé pour mettre en exergue la volonté des deux institutions quant à promouvoir la communication citoyenne, atout majeur dans la contribution à l'édification et à la pérennité de l'Etat de Droit et de la «société démocratique et moderniste, fondée sur la consolidation de la valorisation de la personnalité marocaine et de ses symboles linguistiques, culturels et civilisationnels»(1), préconisés par Sa Majesté le Roi Mohammed VI, Que Dieu L'assiste.

Pour donner à cette convention toute sa dimension inter-institutionnelle, une réunion de travail a été organisée à l'IRCAM entre Wali Al Madhalim, le Recteur de l'IRCAM et leurs collaborateurs respectifs. Les deux partenaires ont réaffirmé la volonté partagée de mettre en œuvre leurs compétences et leur potentiel humain et matériel en vue de développer la communication en amazighe dans les services et les actions de Diwan Al Madhalim.

*** Voir texte en langue arabe p 54.**

(1) Extrait du Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI, à Ajdir, le 17 octobre 2001.

Par ce dessein, s'exprime la ferme détermination des deux parties de donner sa signification substantielle et sa profondeur au nouveau concept de l'autorité, en ce sens que l'objectif escompté est d'ancrer la mission d'écoute et de proximité de Diwan Al Madhalim dans le sol de réel sociétal marocain marqué par sa diversité, sa pluralité et sa richesse emblématiques sur les plans culturel et linguistique.

Pour l'IRCAM, il s'agit d'une action relevant de ses prérogatives institutionnelles visant la promotion de l'amazighe, son développement et son intégration conséquente dans l'espace éducatif, socio-culturel et médiatique national et dans la gestion des affaires locales et régionales. Aussi, les domaines de la justice, de l'équité et de la gouvernance comptent-ils parmi les lieux privilégiés de la concrétisation de l'action menée par l'Institut avec ses partenaires partageant la même préoccupation citoyenne.

Ce n'est donc nullement un hasard que parmi ses partenaires dont la mission est hautement sociale et civilisationnel figure l'Institution Diwan Al Madhalim, laquelle a intégré à ses actions, entre autres mesures, l'usage de l'amazighe parmi ses langues de travail et de communication.

Pour Diwan Al Madhalim, la détermination est loin d'être une simple profession de foi. Cette institution a initié plusieurs actions de communication où l'usage de l'amazighe est déjà, ou est en instance d'être, une pratique relevant de la culture institutionnelle. Ainsi, le citoyen plaignant, monolingue amazighophone, est écouté dans son idiome par un service d'accueil maniant les trois dialectes de la langue amazighe.

De même une formation est prévue en partenariat avec l'IRCAM pour les agents appelés à suivre le processus de traitement des doléances énoncées dans les langues maternelles des concernés. En outre, l'action pionnière d'enrichir le site Internet, déjà quadrilingue (arabe, français, anglais et espagnol), par la composante amazighe est en instance de devenir une réalité, sa mise en œuvre figurant parmi les domaines de partenariat entre l'IRCAM et Diwan Al Madhalim. En attendant, les opérateurs et les opératrices de ce dernier sont déjà en prise avec le clavier et les polices tifinaghes – Ircam, installés par les ingénieurs de l'IRCAM.

Sur le plan organisationnel, il est à signaler que l'institution Diwan Al Madhalim, première institution de ce genre, est dotée d'une structure spécialisée en communication, à savoir la section de communication, de coopération et de formation, chargée de mettre en place les mécanismes indispensables pour la promotion de la communication entre l'administration et ses usagers avec toutes les langues locales y compris la langue Amazighe.

Pour les deux institutions, il appert que cette coopération, qui a pris son élan par des actions concrètes et ciblées, constitue un exemple édifiant de collaboration entre les institutions publiques concernées par les Hautes Directives Royales, selon lesquelles «la promotion de l'amazighe est une responsabilité nationale»[(2)].

(2) Ibid.

Mise en œuvre du Schéma Directeur Informatique 2003-2006 de Diwan Al Madhalim

Mohamed M'hamdi
Ingénieur-conseil

I - Introduction

Lors du précédent article, paru au 1er numéro de la revue, nous nous sommes essentiellement intéressés à l'élaboration du schéma directeur et à la réalisation de l'application métier de Diwan Al Madhalim.

Dans le présent article, nous aborderons l'orientation en matière d'architecture applicative choisie par Diwan Al Madhalim, les applications de support et enfin les améliorations apportées à l'application métier de Diwan Al Madhalim.

II - Orientation de l'Architecture Applicative

1 - Introduction

L'histoire de l'informatique transactionnelle peut être subdivisée en 3 parties:

- Les architectures centralisées de type mainframes.
- Les architectures client/serveur.
- Les architectures dites multi-niveaux ou n-tiers.

Les architectures centralisées de type mainframes

Ce type d'architecture centralisée est caractérisé physiquement par un mainframe central et des terminaux synchrones ou asynchrones proches ou distants. Ces architectures centralisées sont sécurisées et performantes. Elles présentent néanmoins un inconvénient majeur en termes de limitation des interfaces utilisateurs.

Les architectures client/serveur

L'architecture client/serveur est une architecture 2 tiers, avec un client dit lourd, (c'est-à-dire qu'une partie ou la totalité de l'application se trouve sur le poste de travail) et un serveur qui accueille la base de données et une partie des traitements. Les architectures clients/serveurs ont permis une amélioration considérable des interfaces utilisateurs, mais présentaient de grands inconvénients en termes de performances et de sécurité.

Les architectures multi-niveaux

Ces architectures seront présentées de façon plus détaillée dans ce qui suit. Elles présentent les principaux avantages des deux architectures précédentes sans les inconvénients.

2 - Le Modèle Multi-niveaux

L'avènement du modèle 3-tiers ou multi-niveaux est lié en grande partie aux déconvenues du client lourd et du modèle client/serveur classique.

Le client lourd étant devenu une source de coût d'administration élevé du fait de sa nature distribuée et peu sécurisée.

Ces deux modèles ne se prêtent pas à une utilisation sur des réseaux distants et ne peuvent supporter une forte augmentation du nombre d'utilisateurs.

Le modèle 3-tiers consiste à déplacer la logique applicative du poste client vers un serveur. On en revient à la centralisation des mainframes sans en subir les inconvénients.

L'architecture 3-tiers ou multi-niveaux se subdivise de la façon suivante:

- L'interface utilisateur, chargée de gérer les interactions entre l'utilisateur et l'application; il peut s'agir d'un navigateur web ou d'une application de bureau plus puissante.

- La logique présentation, permettant de définir ce que doit afficher l'interface utilisateur et la manière dont les requêtes de l'utilisateur seront traitées.

- La logique métier, qui modélise les règles métier de l'application, souvent via l'interaction avec les données de l'application;

- Les services d'infrastructure, qui fournissent des fonctionnalités supplémentaires nécessaires aux composants de l'application, tels qu'un service de messagerie, de support transactionnel, etc.;

- Le niveau données, abritant les données de l'organisation.

L'architecture applicative de Diwan Al Madhalim a été bâtie sur une architecture n-tiers basée sur un serveur Web, un serveur d'application et un serveur de données.

3- Utilisation de Java2 Enterprise Edition

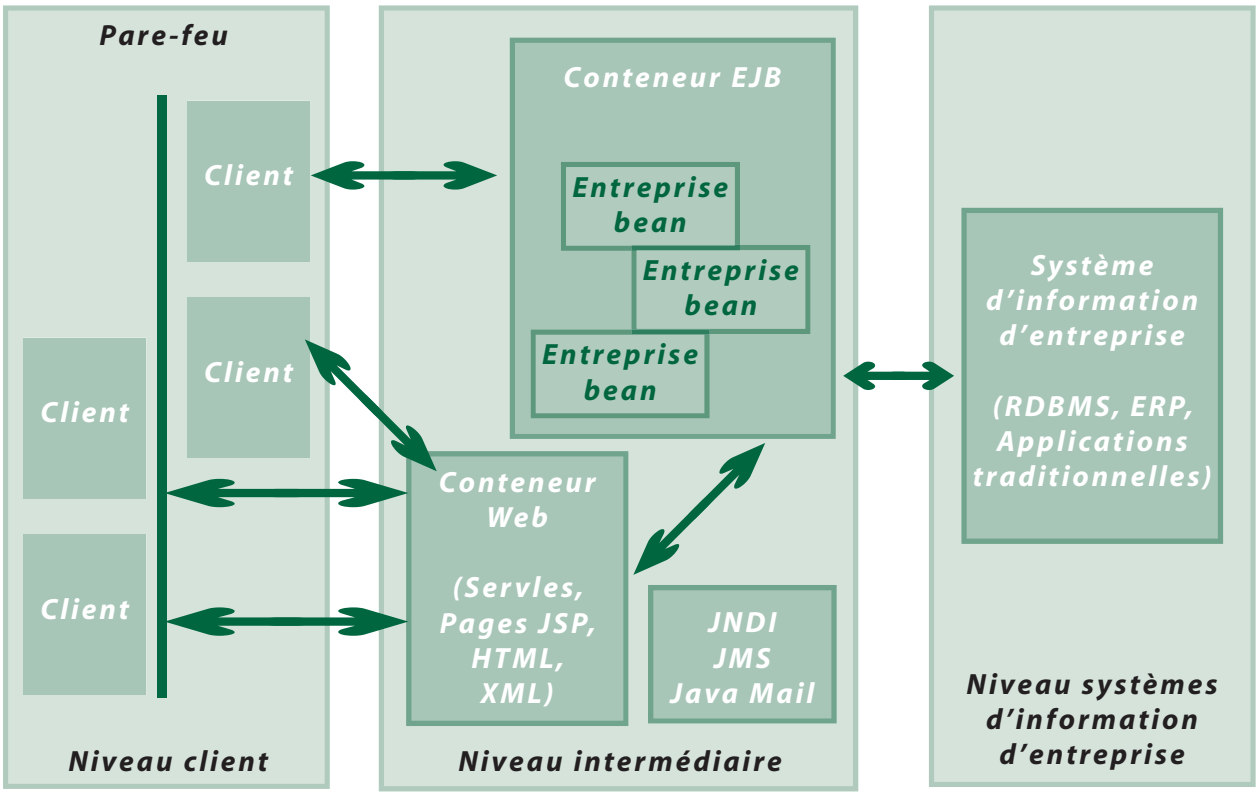
L'implémentation s'est effectuée avec Java 2 Enterprise Edition (J2EE). Ce choix s'est imposé dès le départ vu la robustesse et la maturité de cette plateforme et son indépendance des systèmes d'exploitation.

Java 2 Enterprise Edition est une architecture mono langage (Java) et multi plate-formes (Windows, Linux, UNIX, OS/390 ...).

J2EE simplifie la conception et développement des applications en les basant sur des composants standards et modulaires.

Ceci est obtenu grâce à un ensemble de services mis à la disposition de ces composants, et par le fait de J2EE prend en charge plusieurs détails de l'application automatiquement sans avoir à les coder manuellement.

J2EE repose sur le langage de programmation de Sun Microsystems Java et hérite de ce fait de plusieurs des avantages de ce dernier, à savoir, la portabilité (écrire une fois, exécuter partout), les API JDBC pour l'accès aux bases de données, CORBA pour l'interaction avec les ressources existantes et le modèle de sécurité qui protège les données de l'application. J2EE ajoute à cela un support complet des composants Entreprise JavaBeans, des API



des Servlets Java, des Pages JavaServer (JSP) et de la technologie XML.

Ce choix apporte à Diwan Al Madhalim plusieurs avantages :

La Portabilité

A partir du moment qu'une plate-forme dispose d'une machine virtuelle Java, celle-ci peut accueillir une application Java.

C'est ainsi que l'on retrouve Java sur différents systèmes d'exploitation, y compris les systèmes d'exploitation propriétaires (OS 400, MVS, VMS ....)

La Fiabilité et la robustesse

La fiabilité du langage Java est un atout considérable. Ce langage est maturé car ayant près de 13 ans d'âge. Il constitue aujourd'hui le principal langage de développement.

La Diffusion

Java est enseigné aujourd'hui dans la plupart des établissements supérieurs, où il remplace les autres langages. Le fait que la communauté des développeurs et que certains éditeurs mettent gratuitement des outils Java à disposition, encourage fortement sa diffusion.

La Productivité

La productivité de Java provient de la réutilisation des composants que permet tout langage orienté objet.

Le bénéfice le plus important par rapport aux architectures classiques client-serveur est de ne pas avoir de déploiement applicatif au niveau du poste de travail; d'où la simplification du déploiement des applications et leur maintenance centralisée.

Le choix de l'implémentation du serveur d'application s'est porté sur l'utilisation d'une plateforme libre basée sur l'environnement open-source. Ce choix a permis à Diwan Al Madhalim de réaliser une économie substantielle en matière d'acquistition de logiciels d'infrastructure.

4 - Les logiciels libres

Diwan Al Madhalim a fait le choix d'utiliser des logiciels libres dans la mesure où ils représentent une alternative crédible aux logiciels propriétaires.

Un accent particulier a été mis sur le coût total de possession (TCO: Total Cost of Ownership).

Le coût total de possession représente la somme des coûts liés à l'acquisition, la maintenance et à l'exploitation d'un logiciel, y compris les aspects formation.

Le coût total de possession est un paramètre important pour l'optimisation des coûts des organisations.

En prenant en compte le coût total de possession, ainsi qu'un certain nombre de critères tels:

Des critères d'ordre techniques :

Est-ce que les technologies mises en œuvre par un logiciel libre sont meilleures ou équivalentes à celles de ses équivalents propriétaires ?

Est-ce que le niveau de performance d'un logiciel libre est meilleur ou équivalent à celles de ses équivalents propriétaires ?

Est-ce que le niveau de fiabilité d'un logiciel libre est meilleur ou équivalent à celles de ses équivalents propriétaires ?

Des critères d'ordre stratégique

Est-ce que le produit du monde libre est stable et sa pérennité est assurée ?

Des critères de diffusion

Est-ce qu'il existe une grande base installée pour ce produit ?

Des critères d'ordre humain

Est-ce qu'il existe des compétences nombreuses sur le marché ?

Des critères d'ordre financier

Est-ce que l'utilisation d'un logiciel du monde libre se traduit par des économies substantielles ?

Diwan Al Madhalim a porté son choix sur 4 alternatives fiables et crédibles :

Le système d'exploitation Linux

Le système d'exploitation Linux est aussi performant et fiable que la majorité des Unix du marché et peut également être plus performant et fiable que certains systèmes d'exploitation propriétaires.

Il a été adopté par de grands organismes et dispose d'un support certain auprès des grands constructeurs informatiques.

Le système de messagerie électronique Postfix

Ce système de messagerie constitue une plateforme de messagerie robuste, indépendante du système d'exploitation et offrant un accès au format Web, ce qui augmente particulièrement la sécurité, notamment en limitant la diffusion de virus.

Le serveur Web Apache

Les technologies mises en œuvre par Apache sont d'un excellent niveau et surpassent même la majorité des serveurs Web du marché. Apache est d'une fiabilité exceptionnelle et dispose de la plus grande base installée en matière de serveurs Web.

Le serveur d'application Tomcat

Tomcat est un serveur d'application utilisant des technologies J2EE standard et constitue l'implémentation de référence des technologies JSP et Servlet.

Par contre, Il a été considéré comme étant encore difficile de nous défaire d'un certain nombre de logiciels «propriétaires», tels que le Système de Gestion de Bases de Données. Les raisons essentielles sont:

- La criticité des données de Diwan Al Madhalim.
- Les fonctionnalités avancées telles que la réplication, offertes par les systèmes de gestion de bases de données propriétaires.

En utilisant les logiciels libres appropriés, Diwan Al Madhalim en a tiré les bénéfices suivants:

Economies dans l'investissement

Le coût des licences est nul ou très faible.

Economies dans le fonctionnement

Les mises à jours sont généralement gratuites et la communauté des utilisateurs du monde libre assure généralement le support gratuitement ou pour un coût réduit.

Qualité et performance

Le code écrit est généralement d'une grande qualité. Il est écrit en mettant l'accent sur la fiabilité et la performance. Il est relu et corrigé par de nombreux développeurs qui prennent en compte les remarques d'une communauté d'utilisateurs active.

Flexibilité

La mise à disposition du code source permet d'adapter le logiciel au type d'utilisation.

Sécurité

L'accès au code source facilite la détection d'éventuels trous de sécurité intentionnels dans un logiciel libre.

Respect des normes et standards, ouverture et interopérabilité

Les logiciels libres respectent généralement les normes et standards édictés par les instances de standardisation et de normalisation alors que certains éditeurs importants s'en écartent.

Le respect des standards par les logiciels libres implique que l'offre de logiciels libres permet une interopérabilité renforcée.

Pérennité

La taille de la communauté des développeurs et des clients d'un logiciel libre, constitue un critère de jugement quant à sa pérennité.

Indépendance

- Indépendance à l'égard d'un éditeur.
- Indépendance à l'égard des prestataires.

III - Applications de Support

Dans le cas de Diwan Al Madhalim, l'épine dorsale du système d'information est constituée par l'application métier.

Les applications de gestion financière et comptable constituent les principales applications de support de Diwan Al Madhalim.

D'autres activités de support, telles que la gestion du fond documentaire seront également adressées lors de cette 2 ème phase de mise en œuvre du schéma directeur.

Logiciel de gestion financière et comptable

La mise en œuvre du logiciel de gestion financière et comptable constituera le principal chantier informatique de Diwan Al Madhalim en 2005.

L'orientation choisie est celle d'un logiciel intégré de gestion, qui devra reposer dans la mesure du possible sur une architecture n-tiers.

Les logiciels intégrés de gestion sont constitués d'une intégration d'applications de gestion, comprenant entre autres:

- La comptabilité budgétaire et générale
- La gestion des immobilisations
- La gestion des stocks
- La gestion des ressources humaines et de la paie

Pour être intégré, un logiciel intégré de gestion doit couvrir au moins trois des fonctions précédentes et partager les données entre les modules par l'intermédiaire d'une base de données unique.

La mise en œuvre d'un logiciel intégré permet entre autres d'obtenir :

- une plus grande fiabilité et fluidité de l'information
- une plus grande cohérence entre les fonctions
- une cohérence des données manipulées par différentes unités
- une réduction des coûts de suivi

Les fonctionnalités minimales identifiées pour Diwan Al Madhalim sont:

Gestion de Ressources Humaines & Paie

- Gestion de temps
- Gestion des événements
- Calendrier
- Congés et absences
- Heures supplémentaires

Gestion des carrières et des compétences

- Recensement des compétences
- Classification et hiérarchisation des compétences
- Gestion des emplois
- Gestion des postes

Gestion de la formation

- Recensement des besoins en formation
- Plan de formation
- Suivi de l'exécution du plan de formation

Paie

- Paramétrage et élaboration des bulletins de paie
- Traitement de la paie
- Gestion des acomptes et des prêts
- Traitements comptables
- Gestion des Impôts et des cotisations sociales
- Gestion des cotisations de retraite
- Gestion des remboursements d'assurance maladie

Gestion Comptable

- Comptabilité budgétaire
- Réalisation d'un budget à partir d'une balance N-1
- Rapprochement automatique et manuel des écritures bancaires

Gestion des Achats & dépenses

- Gestion des marchés
- Gestion des retenues de garantie
- Gestion des devis
- Gestion des bons de commandes
- Génération des bons de commandes
- Gestion des propositions de commandes pour ré-approvisionnement

Gestion des stocks

- Entrées/Sorties stocks
- Réception des produits
- Inventaire
- Valorisation
- Gestion des dates de péremption
- Gestion des lots (traçabilité)

Immobilisations

- Recensement
- Amortissement
- Etiquettes et Fiches d'immobilisations

Tableaux de bord

La mise en œuvre de l'ensemble de ces applications sera finalisée en 2005.

IV - Améliorations apportées aux applications métier de Diwan Al Madhalim

Deux types d'améliorations vont être apportées aux applications de gestion des plaintes, doléances et demande de règlements, ainsi qu'à l'application de gestion du bureau d'ordre :

- Ajout de nouveaux modules et de nouvelles fonctionnalités.

En restant à l'écoute des besoins des utilisateurs, la Section des traitements informatiques, de la documentation et des statistiques, apportera régulièrement des améliorations aux applications de Diwan Al Madhalim.

Ainsi en 2005, un module de gestion et de l'archivage physique des dossiers sera ajouté.

- Adaptation des fonctionnalités à l'optimisation des procédures.

Constamment à la recherche de plus d'efficacité, Diwan Al Madhalim apporte des améliorations constantes à ces procédures. Ces optimisations successives devront être retranscrites au niveau des applications métier.

Gouvernance des systèmes d'information

Mise en œuvre au sein de Diwan Al Madhalim

M.Taoufik BENHLIMA
Ingénieur Informaticien

Introduction

Cet article a pour cadre l'élaboration des règles de gouvernance du Système d'Information (SI) au sein de Diwan Al Madhalim.

La démarche retenue consiste dans un premier temps à examiner les règles de gouvernance du Système d'Information déterminées par Diwan Al Madhalim. Ces éléments, ainsi que les objectifs stratégiques relatifs au Système d'Information de Diwan Al Madhalim sont à la base du travail effectué.

La démarche s'est déroulée en deux temps :

- adapter les règles de gouvernance Système d'Information de Diwan Al Madhalim;
- mettre à disposition les outils nécessaires à l'application de ces règles.

L'article présente d'abord les concepts généraux de la gouvernance, en particulier la démarche constituante. Il décrit par la suite son application à Diwan Al Madhalim, et les modalités de sa mise en œuvre dans les différentes sections de l'Institution. On s'intéresse enfin aux outils pratiques existants ou en cours de déploiement à Diwan Al Madhalim.

I - Gouvernance des systèmes d'information ?

1- Définition de la gouvernance

Le concept de gouvernance est aujourd'hui omniprésent : gouvernance mondiale, gouvernance nationale, gouvernance d'entreprise, gouvernance sectorielle, gouvernance d'internet. Chaque fois que différents acteurs veulent exercer un pouvoir sur un système, quel qu'il soit, ils évoquent la notion de gouvernance.

Le terme de gouvernance sert à désigner «l'art ou la manière de gouverner» un système en le distinguant du terme «gouvernement» en tant qu'institution.

Une définition large et descriptive de la gouvernance est de considérer qu'elle décrit comment un système est dirigé et contrôlé. Ainsi définie, la gouvernance est l'association du pilotage, c'est-à-dire s'assurer que les décisions d'aujourd'hui préparent convenablement demain, et du contrôle, c'est-à-dire mesurer l'écart par rapport à ce qui était prévu.

Chaque fois qu'il est possible d'identifier un système, il est possible de parler de gouvernance.

Dans le contexte des technologies de l'information, il désigne un mécanisme de responsabilisation, d'orientation, de contrôle et d'évaluation des systèmes d'information. Ses principaux champs d'applications sont le cadre de gouvernance, la stratégie et les résultats informatiques.

Partie intégrante de la gouvernance administrative, elle a pour objet d'optimiser les valeurs ajoutées des technologies de l'information et la gestion des risques en s'assurant de l'alignement stratégique des technologies de l'information, de la bonne gestion des ressources et de la mesure des performances.

La gouvernance des systèmes d'information est définie comme étant un ensemble de processus permettant de diriger et de contrôler l'administration pour qu'elle atteigne ses objectifs en générant de la valeur. Elle consiste également à trouver le bon équilibre entre les risques et les avantages apportés par les technologies de l'information.

La gouvernance des systèmes d'information fournit la structure qui relie les processus, les ressources et l'information à la stratégie et aux objectifs de l'administration. Elle est déterminante pour le succès de la gestion administrative car elle favorise l'efficacité, l'efficience et la mesure des performances. Elle consiste aussi à optimiser l'utilisation des ressources disponibles: données, systèmes applicatifs, technologies, infrastructures et personnels. Pour s'acquitter de ses responsabilités, de même que pour atteindre ses objectifs, le management doit comprendre le statut de ses propres systèmes informatiques et décider de la sécurité et des contrôles nécessaires.

2- But de la gouvernance des Systèmes d'Information

Tout comme la gouvernance d'entreprise, la gouvernance du SI concerne la manière de gouverner. Elle s'applique à la structure organisationnelle et aux processus liés au Système d'Information.

Elle doit:

- assurer l'alignement de la stratégie de la technologie d'information avec celle de l'entreprise ;
- contribuer à la mesure de la performance du Système d'Information ;
- favoriser l'analyse de la valeur générée par le Système d'information.

2-1- Alignement stratégique

L'alignement stratégique consiste à faire coïncider la stratégie SI avec les stratégies métier de l'entreprise.

Pour réaliser cet alignement la démarche est la suivante:

1- instaurer un dialogue entre les acteurs ;

2- définir et réviser la stratégie Système d'Information ;

3- nouer des alliances ;

4- améliorer la visibilité et la prévisibilité ;

5- sélectionner les projets et gérer les priorités.

2-2- Gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines consiste à affecter le personnel aux postes adéquats au sein des différents services de l'institution selon le niveau d'étude, de formation et de la compétence.

2-3- Mesure de la Performance

De manière générale, la mesure de la performance se fait dans le cadre de tableaux de bords informatiques, au moyen d'indicateurs de pilotage.

On peut également envisager de mesurer la valeur générée par le SI, et identifier ainsi la contribution du SI aux résultats de l'entreprise.

II- Règles de la Gouvernance

1- Objectif premier : un corpus de référence

Il s'agit d'offrir aux responsables un ensemble de documents qui :

- Représente l'application des règles de gouvernance de Diwan Al Madhalim
- Décrit sans ambiguïté le rôle et les responsabilités de chacun
- Offre un point de vue opérationnel

2- Une organisation plus direct des Ressources Humaines

L'organisation des ressources humaines de Diwan Al Madhalim telle qu'elle a été élaborée dans le règlement intérieur de l'Institution permet une répartition directe des responsabilités et le rôle de chacune d'elles.

Problème/solution :

Quelle démarche mettre en œuvre ?
Faut-il se rallier à un standard ou inventer ses propres définitions et implémentations ?
Quelles sont la portée et les limites du modèle ?

Les facteurs de blocage possibles de la gouvernance du système d'information sont :

- les enjeux de pouvoir entre acteurs ;
- la défaillance d'un acteur ;
- les changements de stratégie ;
- la réorganisation des fonctions de l'entreprise.

La gouvernance du système d'information ne couvre pas l'ensemble des questions liées au management et à la place du système d'information au sein d'une organisation. Une démarche de gouvernance devrait s'accompagner de réflexions et de plans d'action concernant :

- l'alignement stratégique du système d'information ;
- la valeur ajoutée du système d'information;
- l'urbanisation du système d'information.

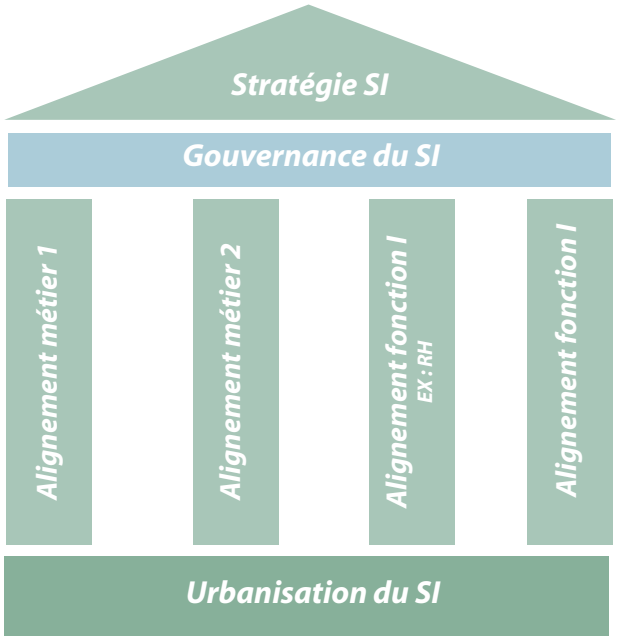


Schéma d'ensemble d'une stratégie système d'information.

Pour pouvoir développer un système d'information flexible et modulaire, Diwan Al Madhalim a opté pour la mise en place des règles de gouvernance et grâce à la flexibilité de son système d'information, il pourra construire sa réactivité, voir sa proactivité par rapport aux évolutions de l'environnement de travail.

III- Pourquoi le système d'information a-t-il besoin de gouvernance ?

Un système d'information connaît nécessairement un mode de gouvernance. Quelle que soit leur nature, il existe des règles s'appliquant à ce système et des mécanismes de contrôle sont généralement en place. Ainsi, il ne s'agit pas de créer la gouvernance du système d'information, mais véritablement d'en faire un outil de pilotage et d'amélioration. Vouloir mettre en oeuvre une démarche de gouvernance du système d'information, c'est d'abord admettre que le mode de gouvernance a un impact sur l'efficacité du système d'information à court et à long terme.

Les réflexions sur la gouvernance du système d'information portent sur la définition des démarches et sur la recherche des bons principes à mettre en œuvre. C'est une recherche d'accroissement de la performance et de réduction des coûts et des risques.

La gouvernance est une notion essentielle pour le système d'information. Elle permet de répondre à beaucoup de questions cruciales qui se posent aujourd'hui, notamment :

- Quelle doit être la répartition des rôles et des responsabilités entre les différentes sections gérant et utilisant le système d'information de Diwan Al Madhalim ?
- Quelle doit être l'organisation de la section de traitement informatique, statistiques et documentation ?
- Quels sont les processus clés de la section de traitement informatique, statistiques et documentation ?
- Est-ce que le système d'information est utilisé de façon efficiente ?
- Comment accroître la pérennité du système d'information ?
- Comment contrôler les risques associés au système d'information ?
- Comment sont prises les décisions concernant le système d'information ?
- Comment faire pour améliorer ces prises de décisions ?
- Comment s'assurer de la mise en œuvre convenable de ces décisions ?

Selon l'article 17 du règlement intérieur de Diwan Al Madhalim, la section du traitement informatique, des statistiques et de la documentation est chargée de :

- Superviser la mise en place des différentes bases de données, des programmes, des applications informatiques et du réseau de liaisons informatiques entre les différents services de l'institution, conformément à un schéma directeur informatique ;
- Assurer le soutien technique dans le domaine du traitement informatique aux services précités ;

- Collecter les données et toutes les informations relatives aux activités de l'institution, procéder à leur recensement et classement, et les mettre à la disposition des sections concernées en vue de leur analyse et évaluation ;

- Tenir les archives et les documents relatifs à l'institution.

La section du traitement informatique, des statistiques et de la documentation comprend les unités suivantes :

- L'unité du traitement, des programmes et applications informatiques ;

- L'unité des statistiques et bases de données;

- L'unité de gestion des archives et documents.

L'unité de traitement, des programmes et des applications informatiques est chargée de :

- Mise en place des bases de données;
- Mise en place des programmes et des applications informatiques;
- Mise en place des réseaux informatiques et télécommunication;
- Suivi et exécution du schéma directeur informatique de l'Institution;
- Support technique aux différents utilisateurs;
- Collecte des données informatiques relatives aux activités de Diwan Al Madhalim;
- Administration des Bases de données;
- Administration des systèmes informatiques et le réseau associé;
- Administration des systèmes téléphoniques et le réseau associé;
- Administration du Site Web de Diwan Al Madhalim;
- Publication électronique.

Les principaux rôles au sein de l'unité de traitement, des programmes et des applications informatiques :

Un rôle peut être tenu par une ou plusieurs personnes, il faudra dans ce cas délimiter les responsabilités dans le temps ou dans la répartition.

1- Partie Projet :

- Chef de projet : dirige un projet au sein de Diwan Al Madhalim

- Responsable méthodes et qualité : assure le respect des normes, des méthodes et la qualité dans le cadre d'un projet au sein de Diwan Al Madhalim

- Concepteur : Assure la conception des applications

- Développeur : Assure le développement des applications

- Expert fonctionnel : Apporte la connaissance fonctionnelle ou métier.

2- Partie Exploitation :

- Administrateur des systèmes et réseaux : Assure l'administration des serveurs, du réseau et de l'autocommutateur

- Administrateur de bases de données : Assure l'administration des bases de données de Diwan Al Madhalim

- Administrateur des applications métier et support : Assure l'administration des applications utilisées par Diwan Al Madhalim

- Administrateur de Site Web : Assure l'administration du Site Web de Diwan Al Madhalim

Les enjeux de la gouvernance du système d'information

La gouvernance du système d'information a pour but, entre autres, d'apporter des réponses à trois questions :

- Comment sont prises les décisions concernant le système d'information ?
- Comment faire pour améliorer et faire accepter la prise de ces décisions ?
- Comment s'assurer que ces décisions seront convenablement mises en oeuvre ?

La gouvernance se mesure à l'aune de la qualité des décisions prises. C'est l'enjeu majeur.

Parmi les bénéfices indirects possibles de la gouvernance, on peut citer :

- une meilleure connaissance des processus clés au sein de la direction des systèmes d'information;
- une vision plus complète des rôles des différents acteurs ;
- une définition plus fine des responsabilités;
- une meilleure cohérence des architectures techniques et fonctionnelles.

IV- Mettre en place un modèle de gouvernance du système d'information

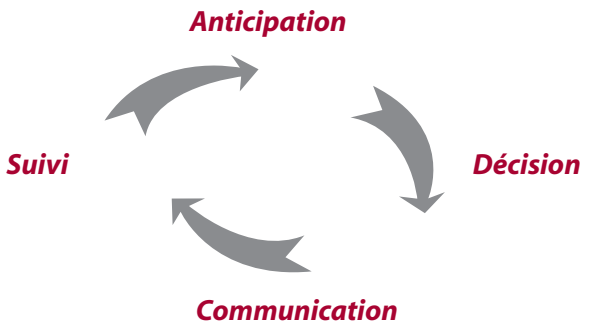
1- Les quatre piliers de la gouvernance du système d'information

Gouverner le système d'information suppose :

- un devoir d'anticipation : évaluer des opportunités et des risques.
- un impératif de décision : réaliser des choix;
- une nécessité de communication : instaurer un dialogue de tous les acteurs concernés, avant, pendant et après les décisions prises.

une obligation de suivi : suivre et réviser les actions mises en œuvre.

Ces quatre éléments sont intimement imbriqués et ne doivent pas être vus seulement comme un simple enchaînement. Des itérations sont nécessaires. Il faut aussi penser ces quatre éléments comme les piliers du système de gouvernance, avec de fortes interactions entre eux.



1-1 -Gouverner, c'est anticiper et connaître

Il faut connaître et prendre en compte différents éléments :

- les orientations stratégiques de l'entreprise, des métiers et du système d'information (notion d'alignement) ;
- l'état de l'art technologique ;
- les coûts et les dépenses associés au système d'information ;
- les risques potentiels.

Il n'est pas possible de se contenter de réagir, il faut aussi établir une vision cible du système d'information qui permet de communiquer afin d'anticiper sur les points précédents.

Notions clés : pro-activité, prospective, évaluation et gestion des risques.

1-2 -Gouverner, c'est décider

Il n'existe pas de gouvernance sans prise de décision. La gouvernance n'existe que par la concrétisation. Cela signifie également de définir et de piloter les prises de décision liées au système d'information.

Notion clé : prise de décision.

1-3 -Gouverner, c'est communiquer et suivre

Il faut toujours s'assurer que les éléments de la démarche sont compris, partagés et suivis. La gouvernance nécessite un dialogue à différents niveaux hiérarchiques. Ce dialogue doit être soutenu, répété, varié dans ses formes mais cohérent dans ses objectifs.

Notions clés : dialogue, communication.

1-4 -Gouverner, c'est adapter

Il n'existe pas de vérité éternelle. Il faut toujours s'assurer de la bonne adéquation des modalités de gouvernance aux réalités de l'organisation, de son environnement et surtout de ses acteurs. Si nécessaire, il faut réviser voire repenser ces modalités.

Notions clés : évolution, adaptation.

Toute démarche de gouvernance, quelle qu'elle soit, doit respecter ces fondamentaux.

V- Adoption d'un cadre de référence pour Diwan Al Madhalim

Diwan Al Madhalim a adopté comme cadre de référence le modèle **COBIT** (**Control Objectives For Business and Related Technology**). Ce cadre de référence est né des travaux de l'Information System Audit and Control Association (ISACA). Il décompose tout système informatique en 34 processus regroupés en 4 domaines.

- Domaine planification et organisation ;
- Domaine acquisition et mise en place ;
- Domaine distribution et support ;
- Domaine surveillance.

1- Planification et organisation :

Ce domaine couvre la stratégie et les tactiques et concerne l'identification des moyens permettant à l'informatique de contribuer le plus efficacement à la réalisation des objectifs de l'organisation.

2- Acquisition et mise en place :

Ce domaine couvre la réalisation de la stratégie informatique, l'identification, l'acquisition, le développement et l'installation des solutions informatiques et leur intégration dans le processus de l'organisation.

3- Distribution et support :

Concerne la livraison des prestations informatiques exigées, ce qui comprend l'exploitation, la sécurité, les plans d'urgence et la formation.

4- Surveillance :

Permet au management d'évaluer la qualité et la conformité des processus informatiques aux exigences de contrôle.

Conclusion :

La combinaison du pilotage et du contrôle est chose peu aisée, que certains verront comme contradictoires. La capacité à rendre effective leur articulation est une des clés de la performance ou non d'une démarche de gouvernance.

La régulation globale du système d'information est un enjeu fort pour chaque entreprise. Les responsables des systèmes d'information devraient la considérer comme une de ses prérogatives essentielles.

On retiendra aussi que les principes de gouvernance des Systèmes d'Information d'une entreprise n'ont de valeur que dans leur application à ses processus clés. Cependant, dans le cadre d'une démarche de type «constituante», les règles de gouvernance contribuent à définir mais ne définissent pas elles-mêmes les rôles et responsabilités des acteurs.

Le rôle de l'accueil, son importance et sa place dans le processus de fonctionnement de l'institution Diwan Al Madhalim*

Dès l'installation de Diwan Al Madhalim dans ses nouveaux locaux, toute l'attention de Wali Al Madhalim s'est orientée vers la préparation des structures nécessaires à l'accomplissement de ses attributions. Outre l'importance accordée aux différentes sections en vue du parachèvement de ses besoins en matière de financement, de recrutement, de communication et d'informatisation, l'accueil des plaignants s'est avéré d'une nécessité extrême ; et ce pour plusieurs raisons, notamment :

■ Le grand afflux des citoyens sur Diwan Al Madhalim après l'annonce de sa création par Sa Majesté le Roi dans Son Allocution à l'occasion de la journée mondiale des Droits de l'Homme au mois de décembre 2001 ;

■ L'espérance des citoyens de voir fonctionner rapidement cette nouvelle institution tant espérée et attendue ;

■ Et enfin, le souci de soulager les peines des plaignants, venus de toutes les régions du Royaume, en leur ouvrant les portes de cette institution pour être à leur écoute et pour les orienter le cas échéant vers les autorités compétentes.

C'est dans cet esprit que Wali Al Madhalim a décidé, dès l'approbation du règlement intérieur de l'institution par Sa Majesté le Roi, d'accueillir les citoyens, qui se considèrent victimes de décisions ou d'actes administratifs jugés contraires aux règles de la primauté de droit et d'équité.

* **Voir résumé en langue arabe p 90.**
* Unité d'accueil et bureau d'ordre

Le pari tenu par Wali Al Madhalim d'accueillir les plaignants, alors même que l'institution n'a pas encore parachevé sa structuration, démontre la volonté d'activer la levée des injustices et des inéquités.

Afin de gagner ce pari, que d'aucuns estiment intenable, la structure chargée de l'accueil a été dotée des moyens nécessaires à la réussite de sa mission, à savoir :

- la désignation d' une équipe performante, composée d'un personnel qualifié et compétent ayant déjà à son actif plusieurs années d'expérience aussi bien administrative que professionnelle, imbu de la noble mission de Diwan Al Madhalim et bénéficiant d'une grande capacité d'humanisme, de patience, d'écoute et de persuasion ;
- l'équipement de la structure d'un matériel informatique moderne ayant une grande capacité à gérer des milliers de plaintes, de doléances et de demandes de règlement grâce aux applicatifs (Bureau d'ordre et Gestion des plaintes) conçus spécialement pour les besoins de cette institution.

Ces efforts fournis sont motivés par la volonté d'être à la hauteur des attentes de Sa Majesté le Roi qui aspire à donner à Son peuple toutes les garanties pouvant le prémunir contre les abus de toutes sortes émanant des administrations et des organismes disposant des prérogatives de puissance publique.

L'institution Diwan Al Madhalim vise dans ce contexte précis des objectifs multiples :

- le premier est de développer l'intermédiation entre tous ceux qui s'estiment lésés par une décision ou un acte jugé inéquitable ou contraire à la loi, pris par une Administration ou un Organisme chargé d'exercer les prérogatives de puissance publique ;
- le deuxième est de renforcer la communication entre le citoyen et l'Administration.

Dans ce sens, et pour être à la hauteur de cette noble mission à laquelle le Souverain attache une attention toute particulière, en la plaçant auprès de Sa Majesté et sous Sa Haute protection et en lui conférant l'autonomie nécessaire par rapport aux organes exécutif, législatif et judiciaire, que Diwan Al Madhalim a ouvert ses portes aux citoyens dès le début de l'année 2004, au lendemain de l'approbation de son règlement intérieur.

L'évaluation rapide du travail accompli par l'Unité d'accueil chargée au départ, sous la supervision directe et attentive de Wali Al Madhalim, de recevoir les plaignants, permet de relever une amélioration progressive mais ostensible dans la perception par les citoyens des missions confiées à cette institution.

Si l'originalité de cette combinaison entre la traditionnelle «wilayat Al Madhalim», inspirée des desseins de la Chari'a islamique et des valeurs de notre civilisation, et l'actuel «Diwan Al Madhalim» qui tire partie des expériences réussies de certaines institutions similaires, était mal perçue au début par les plaignants accueillis par cette structure, le travail immense accompli a permis de dissiper cette équivoque.

En raison de leur ignorance des textes et de leur attachement au seul sentiment qu'évoque en eux le terme «Dholm» (iniquité), une grande déception était perceptible chez bon nombre de plaignants qui pensaient «faire dans la facilité» en contournant les règles démocratiques, ou en tentant de bénéficier de faveurs ou de privilèges anticonstitutionnels, ou encore de passer outre les recours réglementaires ou gracieux auprès des administrations publiques.

Grâce à la démarche pédagogique adoptée dès l'entrée en fonction par Diwan Al Madhalim, cette déception a pu se transformer en compréhension et en enseignement à la faveur de l'accueil réservé aux citoyens qui ont été unanimes à le saluer et à souhaiter son instauration dans toutes les administrations de l'Etat. Il suffit à titre d'illustration de rapporter les dires de certains plaignants : «je vous ai exposé mon problème, j'ai été écouté et compris, si vous arrivez à résoudre mon problème tant mieux, mais moi j'ai déjà une grande satisfaction : cet accueil me suffit»; un autre plaignant a salué «cet effort d'écoute, de compréhension et de compassion». Il a été également constaté qu'en majorité les personnes défavorisées ne réalisent pas que l'institution les a reçus, écoutés, orientés ou promis de les aider si leur dossier entre dans la compétence de l'institution.

Le règlement intérieur de l'institution stipule dans son article 33 que «les doléances, les plaintes et les demandes de règlement sont adressées au Wali Al Madhalim ou à son délégué par courrier ordinaire ou recommandé, ou par tout autre moyen. Elles peuvent également être déposées directement à l'institution».

La saisine de Diwan Al Madhalim est donc possible par divers moyens, conformément au règlement intérieur de l'institution. Cela n'exclut pas l'utilisation du téléphone et de l'internet à des fins d'information et d'orientation.

Ces technologies avancées ont été vulgarisées par la mise en service d'un Numéro Vert et par la création d'un Site Web et d'un E-mail favorisant le dialogue à distance avec les inconditionnels de l'internet.

Par contre les plaintes adressées par courrier, ordinaire ou recommandé, restent la voie la plus usitée par nos concitoyens. La télécopie (Fax) peut également être acceptée sous certaines conditions liées notamment à la lisibilité des documents.

Si le courrier reste la voie presque exclusive pour le citoyen de recourir aux administrations de l'Etat en raison de l'absence, dans la plupart des cas, de structures d'accueil et d'orientation, il n'en est pas de même pour Diwan Al Madhalim dont les portes restent ouvertes devant les plaignants pour les écouter, les orienter et le cas échéant enregistrer leur plainte en vue d'entamer les investigations nécessaires auprès des administrations concernées.

L'accueil représente donc la voie de saisine la plus efficace aussi bien pour le plaignant que pour l'institution.

- Pour le plaignant, le fait de se présenter personnellement :

- lui permet de se tranquiliser sur la réception de sa plainte en raison de la méfiance à l'égard de l'acheminement de son courrier vers la destination voulue, et le repérage du destinataire auprès duquel il pourrait le cas échéant s'enquérir sur le sort réservé à sa plainte;

- lui fournit l'occasion d'exprimer, de convaincre oralement et d'étayer la plainte écrite; surtout lorsqu'il s'agit d'un plaignant illettré ayant confié l'écriture de sa plainte à un tiers, qui, probablement n'aurait pas transcrit fidèlement la réalité de son injustice;

- lui donne la possibilité de sensibiliser son interlocuteur au bien-fondé de sa plainte en faisant appel à son humanisme et sa compassion.

- Pour l'institution, l'accueil permet de procéder à l'examen des plaintes en fonction de leur recevabilité, irrecevabilité ou incompétence :

- Quand il s'agit de plaintes recevables qui répondent aux conditions de fond et de forme exigées par le règlement intérieur de l'institution, il est procédé à son enregistrement au niveau des applicatifs (Bureau d'ordre – Gestion des plaintes), un numéro de série lui est attribué et un dossier lui est ouvert et remis à la Section des Etudes, d'Analyse et de Suivi.

L'avantage pour l'institution réside dans le fait que seules les plaintes recevables sont retenues à ce niveau, contrairement aux plaintes adressées par courrier qui sont quant à elles systématiquement enregistrées au bureau d'ordre, saisies au niveau de l'application de gestion des plaintes et adressées à la section compétente qui procède elle-même à l'examen de sa recevabilité et à la préparation de la décision appropriée;

- Un autre avantage de l'accueil, consiste dans l'information du plaignant sur les conditions manquantes à son dossier, permettant ainsi de décongestionner le circuit de traitement des plaintes incomplètes qui, normalement, à l'instar des plaintes reçues par courrier, appellent une décision d'irrecevabilité, entraînant une perte de temps et un double examen de sa requête.

Ainsi, si la requête n'est pas signée, cette carence est rattrapée immédiatement. Si des pièces sont manquantes au dossier, elles sont fournies par l'intéressé s'il en a la possession. Par contre si les démarches gracieuses auprès de l'administration n'ont pas été effectuées, le plaignant est invité à les faire préalablement au dépôt de son dossier, fournissant ainsi à l'administration la possibilité de régler directement le litige sans avoir à recourir à une quelconque intermédiation;

- Le troisième avantage de l'accueil permet de valoriser le travail pédagogique engagé par Diwan Al Madhalim envers le citoyen à l'occasion des plaintes qui ne relèvent pas de la compétence de l'institution. Cette démarche pédagogique permet de sensibiliser le plaignant sur la nature exacte de sa plainte et de sa démarche. L'équipe chargée de l'accueil procède méthodiquement et patiemment, malgré la réticence de certains plaignants, à leur orientation vers les administrations compétentes :

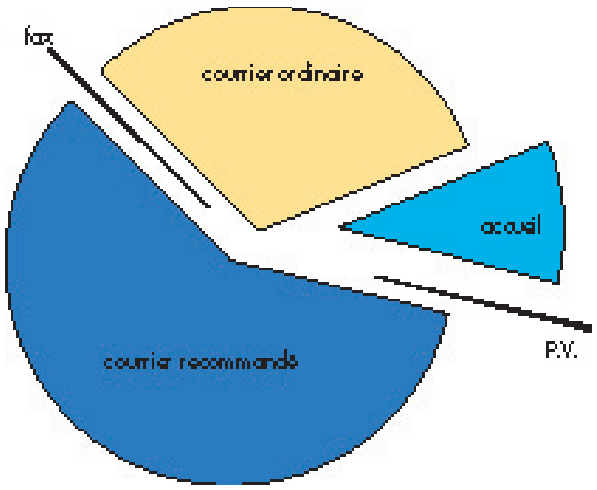
- en étant à leur écoute pour les informer sur les procédures législatives et réglementaires à suivre en vue de réparer l'injustice;

- en les renseignant sur les compétences propres de Diwan Al Madhalim à la lumière des textes qui régissent cette institution qui s'inscrit dans une logique d'intermédiation entre le citoyen lésé, ou qui en a le sentiment, et l'Administration;

- en leur redonnant confiance dans les institutions judiciaires et administratives et en leur montrant les démarches à suivre pour les saisir convenablement ;

- en leur expliquant en dernier lieu, la séparation des pouvoirs consacrée par la Constitution, ainsi que le rôle dévolu à chacun d'entre eux.

Le graphique ci-dessous permet de déceler l'importance de l'accueil comparativement aux autres modes de saisine, sachant que sur le plan quantitatif un grand nombre de plaintes ne sont pas admises au niveau de l'accueil car n'entrant pas dans la compétence de Diwan Al Madhalim, et sur un plan qualitatif presque la totalité des dossiers ouverts à l'accueil ont fait l'objet d'une étude favorable instantanée.



Cette répartition inclut les plaintes transmises par le Conseil Consultatif des Droits de l'Homme conformément aux dispositions de l'article 5 du dahir n° 1.01.298 du 23 ramadan 1422 (9 décembre 2001) portant création de l'institution Diwan Al Madhalim qui invite le CCDH à lui transmettre toutes les plaintes relevant de sa compétence et remplissant les conditions prévues aux articles 6 et 7 du dahir précité. Si l'étude préliminaire au niveau du CCDH, telle que prévue par ces articles, s'avère dans la pratique inopérante, Diwan Al Madhalim procède à cet examen de la même manière que les plaintes qui lui sont directement adressées. Elles subissent dans ce cas le même traitement que l'ensemble des plaintes et les décisions quelque soit leur nature, sont notifiées aux intéressés dans les mêmes conditions.

Une nouveauté dans la jurisprudence du tribunal administratif de Rabat

Le cumul des recours d'annulation et d'indemnité dans le même jugement*

Hassan Ouazzani Chahdi
Professeur à la faculté de droit
Université HASSAN II Ain chock
Casablanca

La création des tribunaux administratifs par la loi 41-90 promulguée par dahir en date du 10 septembre 1993[1] constitue, nul ne le doute, l'une des principales réformes que le Maroc ait connue depuis 1990. Elle s'inscrit, bien entendu dans l'évolution du contentieux administratif et le développement de la jurisprudence administrative mais elle contribue aussi à la consolidation de l'Etat de droit, la protection des droits et libertés des individus et ce n'est pas par hasard que leur création a été annoncée en même temps que celle du conseil consultatif des droits de l'homme dans le discours Historique du 8 mai 1990 prononcé par feu SM Le Roi Hassan II.

De l'avis d'un bon nombre d'observateurs, l'expérience des tribunaux administratifs est considérée comme une «réussite»[2]. Leur jurisprudence suscite d'ailleurs admiration et courage. C'est dans cette perspective qu'il convient de placer le jugement rendu le 2 Octobre 2004 par le tribunal administratif de Rabat dans l'affaire Ilham Bahoucé c/ ministre de l'education nationale[3].

Ilham Bahoucé, candidate libre au baccalauréat sciences expérimentales, s'est présentée aux examens de celui-ci dans un lycée de la ville de Settat relevant de l'académie chaouya-ourdigha.

Le jour des résultats, elle fut surprise de ne pas voir son nom parmi les admissibles du fait de la note zéro sur vingt (00/20) qu'elle aurait obtenue à l'épreuve physique-chimie dans laquelle elle comptait, pourtant, avoir plus de dix sur vingt.

A la suite de cet échec, son père saisit le directeur de l'académie considérée. C'est à ce moment qu'il apprend que sa fille a obtenu la note qu'elle méritait et qu'elle a, au surplus, remis une copie blanche.

Quelques jours plus tard, il reçoit une lettre anonyme lui annonçant que la copie d'examen physique-chimie de sa fille a fait l'objet d'une falsification. Il se plaint alors au ministre de l'éducation nationale afin qu'une enquête soit ouverte à ce sujet et voyant que le directeur de l'Académie ne donne aucune suite à sa demande, il décide de déposer une plainte entre les mains du procureur du Roi auprès du tribunal de première instance de Settat. Une enquête préliminaire a été ordonnée, par la suite, par le parquet de cette juridiction. Les premières investigations recueillies dans ce domaine, ont démontré qu'effectivement des falsifications ont été opérées au niveau de l'épreuve physique-chimie dans la copie d'examen de la plaignante.

L'enquête de la police judiciaire a permis finalement de mettre la main sur le responsable de ces falsifications. Il s'agit d'un fonctionnaire du ministère de l'éducation nationale qui était chargé de la numérotation confidentielle des copies d'examen et que le tribunal de Settat a condamné, à la suite de ces falsifications, à un an et demie de prison ferme dans son jugement du 8/4/2003 tout en allouant à la victime, en sa qualité de partie civile une indemnité de 10.000 DH. Ce jugement a été confirmé par la suite par la cour d'appel de Settat (arrêt du 12/5/2003).

* **Voir le texte en arabe p 56.**

(1) Cf. B.O n° 4227 du 3 nov. 1993, p : 595.
(2) Cf.M.Rousset, droit administratif marocain, 6éme édition, Rabat, E .la porte, 2003, p : 766.
(3) T.A de Rabat, jugement 1003 du 12 / 10 / 2004, REMALD, nov-dec 2004, p : 217 (en langue arabe).

C'est à partir de ce moment que la victime a décidé de saisir le tribunal administratif de Rabat d'un recours pour excès de pouvoir en vue d'annuler les résultats des examens du baccalauréat de la session de juin 2002 tout en réclamant dans la même requête une indemnité de 500 000 DH pour le préjudice qu'elle aurait subi des suites des falsifications dont elle a été l'objet.

L'intérêt de ce jugement ne réside pas uniquement dans la satisfaction qu'accorde le tribunal à la requérante en prononçant l'annulation de la décision ayant entraîné son échec mais aussi et surtout dans la position et la motivation qu'adopte le juge dans le traitement des questions soulevées devant lui.

Ces questions se rapportent :

- à l'annulation de la décision ayant prononcé l'echec de la requérante ;
- à la présentation à l'occasion du recours pour excès de pouvoir, d'un recours en indemnité c'est-à-dire de cumul des deux recours dans la même requête ;
- au régime de responsabilité sur lequel s'est appuyé le tribunal pour déclarer l'état responsable du préjudice subi par la requérante du fait des falsifications commises.

I - L'annulation de la décision ayant prononcé l'échec de la requérante à l'examen de la session du baccalauréat de juin 2002

Avant de prononcer l'annulation de la décision attaquée, le tribunal devait tout d'abord se prononcer sur un point de forme soulevé par l'agent judiciaire du royaume, agissant pour le compte du ministère de l'éducation nationale et de l'Etat marocain, et qui vise le rejet du recours pour excès de pouvoir formulé par la requérante au motif qu'il intervient hors délais : l'intéressée avait, selon l'agent judiciaire, une «connaissance acquise» de son échec immédiatement après l'annonce des résultats du baccalauréat de la session de juin 2002.

En règle générale, le délai du recours pour excès de pouvoir ne court qu'à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée(4). Encore faut-il que cette publication et cette notification ou signification soient régulières et complètes. Elles doivent contenir les précisions nécessaires pour mettre les intéressés à même de vérifier la régularité des décisions incriminées. Le délai ne court pas à l'égard d'une personne à laquelle on communique une décision administrative la concernant, sans lui en remettre le texte. Le délai ne court pas non plus, si la décision elle-même, étant obscure ou ambiguë, ne permet pas aux intéressés, dans les termes ou elle est rédigée, d'en connaître le sens et la portée exacts(5) .

Partant de là, on peut dire que même si la requérante était informée de son échec par l'affichage ou la publicité des résultats des examens, elle n'avait pas une connaissance précise et complète de la décision ayant prononcé son ajournement pour qu'elle puisse l'attaquer par la voie du recours pour excès de pouvoir et on comprend dans ce cas pourquoi le tribunal administratif de Rabat insiste sur le fait que la connaissance acquise sur laquelle on peut s'appuyer pour compter les détails du recours en annulation doit être complète et englober l'ensemble du contenu de la décision, l'origine de son émission et sa motivation afin que l'intéressée puisse déterminer sa position à ce sujet(6).

En agissant ainsi, le tribunal de Rabat va dans le sens de la dernière jurisprudence de la cour suprême dans ce domaine : en effet, dans un arrêt récent du 13 Octobre 2004, la cour suprême précise que la «connaissance acquise» (ou certaine) pour faire courir le délai du pourvoi doit être effective et complète de la forme et du fond de la décision(7).

(4) Aux termes de l'article 23 de la loi de 1991 sur les tribunaux administratifs, «les recours en annulation pour excès de pouvoir contre les décisions des autorités administratives doivent être introduits dans le délai de soixante jours à compter de la publication ou de la notification à l'intéressé de la décision attaquée» (cf.B.O n°4227 du 3/11/93, p : 597). La même disposition se retrouve dans l'article 360 du code de procédure civile de 1974 (Cf. B.O. n°3230 bis du 30/9/1974, p : 109).

(5) Pour plus de détails sur ces questions, V.R.odent, contentieux administratif, I.E.F, Paris, les cours de droit, fascicule III, 1980, p : 1043.

(6) "لكن حيث إن العلم اليقيني الذي يمكن أن يعتد به في احتساب أجل الإلغاء ينبغي أن يكون شاملا لمضمون القرار و مصدره و أسبابه، حتى يتبين المعني بالأمر موقفه منه".

(7) "العلم اليقيني المنتج لآثاره المسطرية فيما يتعلق بسريان أجل الطعن يشترط فيه أن يكون حقيقيا و تاما و شاملا لفحوى القرار المطعون فيه شكلا و مضمونا".

D'ailleurs, on peut observer que même dans la jurisprudence française la connaissance acquise n'est pas admise facilement. Quand le juge se réfère à «la connaissance acquise», il vise, en réalité, la connaissance de fait de l'acte dans des cas limités. Le plus ancien et le plus significatif de ceux-ci concerne le délai du recours intenté contre les décisions prises par un organisme collégial : ce délai court à compter du jour de l'adoption de ces décisions, à l'égard des membres de cet organisme qui ont participé à la séance, sans qu'il y ait lieu, en principe, à des mesures de notification[8] .

Par la suite, une «certaine tendance dans la jurisprudence» s'est manifestée pour reconnaître que le délai de recours contentieux, pouvait commencer à courir dés que les intéressés, ont **officiellement** et **indiscutablement** une connaissance **complète** de la décision considérée [9].

Dans le cas d'espèce, remarque le tribunal de Rabat, la requérante n'a pu découvrir les irrégularités qui ont entaché la décision de son échec qu'à partir du moment ou est intervenu le jugement du tribunal de 1ère instance de Settat qui a d'ailleurs été confirmé par la cour d'appel de cette ville le 12/5/2003. Par conséquent la position définitive de l'intéressée pour intenter son recours n'a pu être déterminée qu'à la suite de ce jugement. Ce qui implique que son recours d'annulation formé le 28/5/2003 est intervenu dans le délai légal et respecte de ce fait, les conditions requises pour la présentation des recours pour excès de pouvoir.

Une fois la question des délais réglée, le juge examine ensuite le fond de la demande du recours et exerçant ainsi un contrôle sur l'exactitude matérielle des faits qui ont motivé la décision attaquée, le juge constate que le motif sur lequel s'est appuyé l'administration pour décider l'ajournement de la requérante, à savoir la note (00/20) dans l'épreuve physique-chimie devient inexact à la suite des falsifications qui ont entaché sa copie. Le juge annule, par conséquent, la décision prononçant l'ajournement de la requérante comme fondée sur des faits inexacts[10].

Les solutions dégagées ainsi par ce jugement constituent déjà à ce stade de l'instance un apport très louable à la jurisprudence et à la protection des droits des personnes se trouvant dans des situations semblables à celle de la requérante. Mais l'autre apport qui est, sans doute, le plus significatif de ce jugement et qui se présente comme une «nouveauté» du tribunal administratif de Rabat, se situe au niveau de l'acceptation par cette juridiction de la présentation dans la même requête du recours pour excès de pouvoir, d'une demande en réparation du préjudice subi par la requérante, c'est-à-dire d'un recours en indemnité.

II - la présentation dans la même requête du recours en annulation pour excès de pouvoir et du recours en indemnité : le cumul des deux recours

En permettant à la requérante de présenter une demande en indemnité à l'occasion de son recours pour excès de pouvoir, le tribunal administratif de Rabat innove dans ce domaine.

En effet, comme nous le savons, les deux recours n'ont pas la même signification et la même finalité: le recours pour excès de pouvoir est un recours en annulation, c'est un procès fait à un acte, il est dirigé contre une décision exécutoire, contre un acte administratif unilatéral, il ne peut être fondé que sur l'illégalité. C'est un recours d'ordre public, il a un caractère objectif. Il fait partie du contentieux de l'annulation.

Le recours en indemnité relève, quant à lui, du contentieux de pleine juridiction (ou de plein contentieux). Dans le contentieux de pleine juridiction, la cause juridique de l'action est la violation d'un droit personnel ou d'un droit subjectif. Le recours de pleine juridiction est ouvert lorsque la contestation porte sur l'existence, la portée, les modalités ou l'exécution d'une situation juridique individuelle[11]. Le domaine du contentieux de pleine juridiction est assez variable : relèvent ainsi du plein contentieux toutes les actions fondées sur la méconnaissance d'un droit subjectif, c'est-à-dire essentiellement les actions en matière contractuelle et les actions en indemnité pour le préjudice causé par le fonctionnement des services publics.

(8) Cf.G.Dupis et autres, droit administratif, 6éme édition revue, Paris Armand Colin, éditions Dalloz, 1999, p : 557-v.aussi, C.E 27 Mars 1987, lopparelli, rev. De droit public (RDP), 1987, p : 1376.

(9) Cf.R.odent, op.Cit, p : 1040 (c'est nous qui soulignons).

(10) "لاستناده إلى وقائع غير صحيحة".

(11) Cf.R.odent, contentieux administratif, op.cit, fascicule IV, p : 1325.

Finalement, comme le notent, MM, Long, Weil, Braibant, Delvolvé et Genevois, dans leur prestigieuse collection, les grands arrêts de la jurisprudence administrative française, «la distinction du recours de plein contentieux et du recours pour excès de pouvoir passe par un critère principal, qui est fondé sur les pouvoirs du juge, et ne fait intervenir qu'à titre subsidiaire le critère fondé sur l'objet des recours. Le critère principal repose sur l'idée que le juge administratif, pour certaines catégories de litiges, dispose uniquement du pouvoir d'annuler la décision administrative qui lui est déférée, alors que pour d'autres litiges, il dispose de pouvoirs plus étendus. Dans la plupart des cas où le juge est susceptible d'exercer de tels pouvoirs, il a tendance à considérer qu'il ne peut être valablement saisi qu'en tant que juge de plein contentieux» [(12)].

Cependant, des problèmes délicats peuvent se poser au juge administratif lorsqu'il s'agit par exemple d'un fonctionnaire qui conteste une décision lui refusant une indemnité à laquelle il a droit. Ce problème des décisions à effet pécuniaire s'était déjà posé en France[(13)] et il existe toute une évolution à ce sujet : A l'origine, il était loisible au requérant de former un recours pour excès de pouvoir en matière pécuniaire sans être privé de la possibilité d'un recours ultérieur de plein contentieux tendant à obtenir le paiement de la somme litigieuse. Cependant le conseil d'Etat a restreint cette faculté de cumul des recours. Il a jugé que lorsqu'une décision a un effet purement pécuniaire, comme une retenue sur un traitement ou le refus d'une subvention et qu'elle est devenue définitive par expiration du délai de recours contentieux, le requérant ne peut pas présenter une demande tendant à l'allocation de la même somme et fondée exclusivement sur l'illégalité de la décision. Il ne peut donc plus rattraper par la voie du plein contentieux l'erreur qu'il a commise en ne faisant pas, en temps utile, un recours pour excès de pouvoir[(14)] .

Sur le plan marocain, la chambre administrative de la cour suprême a eu l'occasion de connaître ce genre de litiges à caractère pécuniaire durant les premières années de sa création au sujet d'agents publics recrutés par des contrats dits de «la fonction publique».

Ces agents furent admis à demander l'annulation d'une décision leur refusant une indemnité de rapatriement ou une indemnité d'installation parce qu'ils n'avaient pas la possibilité de former cette demande devant les tribunaux de droit commun[(15)] .

En dehors donc du contentieux des décisions à effet purement pécuniaire qui peut poser quelques difficultés au juge administratif, comme on vient de le voir, les deux recours en annulation pour excès de pouvoir et en indemnité demeurent en principe séparés: «chaque recours a ses propres caractéristiques qui le distinguent de l'autre tant du point de vue de la taxe judiciaire ou de la dispense de celle-ci que sur le plan des délais». C'est ce que décide le même tribunal administratif de Rabat dans un précédent jugement du 11/04/1996 – (dossier 95.85) dans lequel il avait refusé d'admettre le cumul entre les deux recours: «les pouvoirs du juge de l'excès de pouvoir se limitent au prononcé de l'annulation de l'acte illégal ou au rejet du recours. Il ne peut pas aller au-delà de sa mission. Il ne lui est pas possible de régler lui-même les effets liés à cette annulation alors qu'en matière de pleine juridiction, le recours est lié à la situation du requérant qui provient directement du droit ou du contrat, objet du litige. Ici, le juge intervient directement pour déterminer, dans son jugement le domaine des droits et des obligations qui sont liés au différend opposant les parties dans le litige».

Aujourd'hui, en décidant d'admettre dans le jugement du 12/10/2004 le cumul des recours en annulation et en indemnité dans la même demande, le tribunal administratif de Rabat semble avoir rompu avec sa jurisprudence antérieure.

Cependant, à travers la motivation que donne le juge de sa position à ce sujet, on peut imaginer qu'il ne s'agit pas là d'une acceptation automatique du cumul dans tous les cas de figure. Le tribunal précise que «tant qu'aucun texte n'existe pour interdire la présentation dans la même demande des deux recours et tant que les conditions de formation de chacun d'eux sont remplies et notamment lorsqu'il s'agit de situations dans lesquelles les deux recours sont liés, le cumul est toujours possible.

(12) Cf. Les grands arrêts de la jurisprudence administrative (GAJA), 12ème ed, Paris, DALLOZ, 1999, p : 147.
(13) Cf., C.E, 8 Mars 1912 LAFAGE, GAJA, op.cit, p : 145.
(14) Cf. G.A.J.A, op.cit, pp: 148 et s.
(15) Pour plus de détails sur ces questions, V. M. Rousset, Droit administratif marocain, op.cit, p : 678 – V. de même, D. Maillot, le recours pour excès de pouvoir en matière contractuelle, Rev. Marocaine de droit (RMD), 1963, pp : 241 et s.

Il ne faut pas, selon le tribunal que cette interdiction du cumul constitue une entrave et entraîne des retards pour l'exercice du droit d'ester en justice. L'interdiction doit être fondée sur une règle qui soit en harmonie avec les principes qui réglementent ce droit tout en garantissant sa continuité et sa réalisation» .

A priori on ne peut qu'être favorable à cette solution qui va dans le sens de la simplification des procédures judiciaires et dans l'intérêt des justiciables, surtout les plus démunis d'entre eux. De ce côté-là, le jugement du 12/10/2004 du tribunal administratif de Rabat est très novateur. Il est vrai que l'introduction de deux demandes d'une manière séparée peut décourager certains requérants lorsqu'on sait que dans les deux cas, ils doivent passer par le ministère d'avocats bien que pour l'un des deux recours ils sont dispensés de la taxe judiciaire.

Mais il ne faudrait pas que certains justiciables profitent de cette situation pour transformer leurs demandes de réparation d'un préjudice subi en recours d'annulation et faire perdre ainsi au recours pour excès de pouvoir toute sa valeur, surtout lorsqu'il s'agit de requérants qui commettent l'erreur de ne pas faire leur recours en annulation en temps utile.

L'admission du cumul risque alors de se heurter à l'exception du recours parallèle. La cour suprême a eu l'occasion d'insister sur le respect de ces principes.

Ainsi dans un arrêt du 30 janvier 1997 (dossier administratif 492/96), on peut relever que «si le fonctionnaire ou l'employé d'un établissement public ou d'une collectivité locale a le droit de choisir entre le recours en annulation ou le recours de plein contentieux pour la régularisation de sa situation administrative conformément à l'article 8 de la loi 41-90 instituant les tribunaux administratifs, il ne peut pas laisser passer les délais réglementaires du recours en annulation pour former ensuite un recours de pleine juridiction alors que ce qu'il voulait, c'était d'arriver à l'annulation de la décision attaquée après expiration des délais réglementaires du recours pour excès de pouvoir .

Il ne faudrait pas aussi, qu'en sens inverse, que des requérants profitent d'un recours en annulation pour glisser au juge de l'excès de pouvoir une demande d'indemnisation, sans respecter les conditions de présentation de celle-ci. La prudence est donc nécessaire à ce sujet. On ne saurait répéter qu'en matière de contentieux d'annulation, les pouvoirs du juge sont limités au prononcé de l'annulation de la décision pour illégalité ou du rejet du recours.

Il ne peut pas aller au-delà de ce que sa mission comporte. Le juge de l'excès de pouvoir est un juge de légalité. Il ne peut pas adresser des injonctions à l'administration ni se substituer à elle pour reconstituer la situation de l'intéressé ou prendre la décision à sa place comme dans le cas d'espèce.

Si toutes les précautions sont prises par le tribunal pour préserver les conditions de formation de chaque recours et s'il existe, comme dans le cas d'espèce que nous discutons, une connexité directe entre les deux procédures, la possibilité d'admettre leur cumul dans la même requête peut présenter un intérêt certain pour les plaideurs, mais elle nécessiterait de la part du juge de l'excès de pouvoir beaucoup de prudence afin de ne pas céder à la tentation d'étendre son action au-delà de ce que sa mission comporte.

Il serait intéressant de savoir ce que pense à l'avenir, la cour suprême de cette position adoptée par le tribunal administratif de Rabat dans son jugement du 12/10/2004. En attendant, ce jugement reste une «innovation» en matière de cumul des recours en annulation et en indemnité dans la même demande.

En dehors de ce problème de cumul des recours, le tribunal administratif de Rabat devait connaître d'une autre question juridique qui constitue là encore, un trait marquant du jugement du 12/10/2004. Il s'agit du régime de responsabilité sur lequel s'est appuyé le tribunal pour déclarer l'Etat responsable du préjudice subi par la requérante.

III - Le régime de responsabilité sur lequel s'est appuyé le tribunal pour déclarer l'Etat responsable du préjudice subi par la requérante du fait des falsifications commises dans sa copie d'examen

A ce niveau, le tribunal de Rabat écarte la notion de faute personnelle et applique la faute de service au cas d'espèce pour imputer la responsabilité du préjudice subi par la requérante à l'Etat et non au fonctionnaire lui-même comme le voulait l'agent judiciaire du royaume, qui estimait que l'ajournement de la requérante résulte de falsifications commises personnellement par le fonctionnaire chargé de la numérotation confidentielle des copies d'examen. Le litige ne relève pas, par conséquent, selon l'agent judiciaire des tribunaux administratifs.

Avant d'examiner le cheminement du raisonnement qui a été suivi par le tribunal à ce sujet, disons brièvement[16] qu'il y a faute de service chaque fois que le service public a mal fonctionné, a fonctionné prématurément ou tardivement ou n'a pas fonctionné, chaque fois que ses agents ont méconnu leur compétence, les règles concernant son activité, se sont rendus coupables de faute ou ont commis des imprudences ou des négligences[17].

Pour la faute personnelle, la jurisprudence retient trois catégories de fautes :

- les fautes qui se détachent matériellement de la fonction, c'est-à-dire les fautes commises en dehors de la fonction.

- les fautes commises dans ou à l'exercice du service, mais qui revêtent manifestement une intention malveillante mauvaise derrière laquelle apparaît la passion personnelle qui se trouve à la base de la fameuse formule de Laferrière : il y a faute de service «si l'acte dommageable est impersonnel, s'il révèle un administrateur plus ou moins sujet à erreur» ; il y a faute personnelle s'il révèle «l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences»[18]. C'est cette catégorie de fautes que le D.O.C désigne sous l'appellation de «DOL»[19].

- Enfin la jurisprudence se réfère au critère de la gravité de la faute et elle considère comme fautes personnelles, les fautes lourdes et grossières présentant une gravité inadmissible.

D'une manière générale, on peut dire que «la faute personnelle de l'agent peut engager la responsabilité de l'administration lorsqu'elle n'est pas dépourvue de tout lien avec le service», «la faute de service est la faute imputable à un ou plusieurs agents du service et qui n'a pas le caractère de faute personnelle détachable du service»[20].

Dans le cas d'espèce qui nous intéresse, le tribunal fonde son raisonnement sur la motivation suivante : «même si les falsifications commises par le fonctionnaire dans des «documents administratifs» constituent en elles-mêmes une faute lourde pouvant en principe engager la responsabilité personnelle de l'agent, ces falsifications ont été réalisées à l'occasion du service avec les moyens de l'administration qui n'a pas bien choisi la personne qu'il faut pour une opération aussi importante que celle de la numérotation confidentielle des examens, laquelle nécessite un haut degré de confiance et d'honnêteté...».

Ce qui a facilité encore davantage ces falsifications, selon le tribunal, c'est d'abord l'insuffisance de contrôle exercé par l'administration sur les opérations effectuées par le fonctionnaire incriminé, c'est aussi la négligence des enseignants surveillants qui ont omis de porter les observations nécessaires sur la copie blanche.

Tous ces agissements ont été qualifiés par le tribunal de fautes de service.

Le tribunal considère également comme fautifs, le silence et la négligence de l'administration pour n'avoir pas engager les vérifications nécessaires à la suite de la plainte adressée par le père de la requérante au ministre de l'éducation nationale. A ce sujet, on peut observer tout de suite qu'il n'existe pas encore un texte obligeant l'administration à répondre systématiquement au courrier des citoyens. Nous pensons que le tribunal a voulu par là, donner un «signal» à l'administration d'une manière générale pour qu'à l'avenir les lettres ou les plaintes des particuliers ne restent pas sans suite.

(16) Il ne rentre pas dans le cadre de ce commentaire de donner beaucoup de développements sur les notions de faute de service et de faute personnelle. Nous renvoyons pour celà aux manuels classiques de droit administratif qui contiennent plusieurs pages là-dessus.
(17) Cf.R.odent, contentieux administratif, fascicule IV, op.cit, p : 1374.
(18) C'est dans ses conclusions célèbres relatives à l'arrêt Lauminnier-Carriol (T.C, 5 mai 1877, Rec.Lebon, p : 437) que Laferrière avait proposé ces formules qui sont devenues classiques depuis lors.
(19) Le D.O.C, comme on le sait, fait une nette distinction, dans deux articles différents 79 et 80, entre la responsabilité de l'administration et la responsabilité personnelle de l'agent (cf. à ce sujet, H.Ouazzani Chahdi, les articles 79 et 80 du D.O.C et l'évolution de la jurisprudence à ce sujet, Rev. Marocaine de droit et d'économie du développement, n°7, 1984, pp : 163 et s).
(20) Cf. G. Vedel, droit administratif, Paris, Thémis, 1980, p :476.

Pour le tribunal tous ces manquements ont facilité les opérations de falsifications qui ont touché la copie de la requérante. Il s'agit donc d'une défectuosité dans le fonctionnement du service.

Ainsi, bien que les fautes commises sont le fait des individus, elles ne se détachent pas des fonctions qu'ils exercent. En somme, comme a pu le souligner le Doyen Vedel «contrairement à ce qu'on écrit quelquefois, la faute de service ne se caractérise pas par son caractère impersonnel ou anonyme. Comme l'administration n'a pas d'existence physique, ses fautes sont toujours des fautes d'individus et ce n'est que par une opération juridique qu'on les impute au service. Quant au caractère prétendument anonyme de la faute de service, il n'est pas nécessaire. Il est des fautes de service dont on connaît les auteurs, d'autres dont on ne les connait pas. Ce qui est vrai, c'est qu'en cas de faute de service, la victime peut poursuivre l'administration sans avoir à désigner nominativement l'agent qui a commis la faute et dont la personnalité est sans intérêt dès lors qu'il n'est pas actionné personnellement»[(21)].

En définitive, on peut dire que le raisonnement et la motivation qu'adopte le tribunal administratif pour écarter la faute personnelle dans le cas d'espèce paraissent justifiés eu égard à l'ampleur des falsifications commises dans un service public aussi vital que celui de l'administration de l'éducation nationale.

En tout état de cause et tant que la cour suprême ne s'est pas prononcée sur les orientations juridiques apportées par le tribunal administratif de Rabat dans cette affaire, le jugement du 12/10/2004 reste un cas intéressant non pas uniquement pour la protection des droits des personnes se trouvant dans des situations semblables à celle de la requérante, mais aussi pour le développement de la jurisprudence des tribunaux administratifs.

(21) Cf. G. Vedel, droit administratif, op.cit, pp.476 et s.

DAHIR N° 1-03-240

du 9 Chaoual 1424 (4 Décembre 2003)
portant approbation du règlement intérieur de l'institution «Diwan Al Madhalim»*

Louange A Dieu seul !

(**Grand sceau de Sa Majesté Mohammed VI**)
Que l'on sache par les présentes puisse Dieu en élever et en fortifier la teneur !
Que Notre Majesté Chérifienne,
Vu le dahir n° 1.01.298 du 23 Ramadan 1422 (9 Décembre 2001) portant création de l'institution Diwan Al Madhalim, notamment son article 15 ;

A décidé ce qui suit :
Est approuvé et sera publié au Bulletin Officiel, tel qu'annexé au présent dahir, le règlement intérieur de l'institution «Diwan Al Madhalim».

Fait à Marrakech, le 9 Chaoual 1424 (4 Décembre 2003).

Pour contreseing :
Le Premier ministre,
DRISS JETTOU

Règlement intérieur de l'institution Diwan Al Madhalim

Chapitre premier : Dispositions générales

Article premier : En application des dispositions de l'article 15 du dahir n° 1.01.298 du 23 Ramadan 1422 (9 Décembre 2001) portant création de l'institution «Diwan Al Madhalim» , le présent règlement intérieur comprend :

- Les structures administratives de l'institution «Diwan Al Madhalim» ;
- Les principes d'organisation financière et comptable;
- Les attributions et pouvoirs conférés aux délégués ;
- La procédure et les conditions de présentation et d'instruction des plaintes, des doléances et des demandes de règlement ;
- Les dispositions finales.

Article 2 : On entend dans le présent règlement intérieur par :

- L'administration ou l'établissement concerné : les administrations de l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics ou les organismes disposant des prérogatives de puissance publique;
- Les organismes disposant des prérogatives de puissance publique : toute personne morale compétente de prendre une décision susceptible de recours devant les tribunaux administratifs.
- Les doléances et les plaintes : les demandes adressées au Wali Al Madhalim par les personnes physiques ou morales de droit privé, qui estiment qu'elles sont victimes d'une décision ou acte de l'administration et par lesquelles elles sollicitent son intervention auprès de celle-ci pour redresser un tort, un préjudice, un abus ou une infraction aux règles de la primauté du droit et de l'équité ;
- Les demandes de règlement : les demandes visant le règlement rapide et équitable, à l'amiable, d'un différend entre l'administration et le demandeur du règlement, personne physique ou morale de droit privé.

* Publié au B.O.N°5174 du 8 Dou kaâd 1424 (1er janvier 2004).

Article 3 : Wali Al Madhalim est le représentant légal et le porte-parole de l'institution «Diwan Al Madhalim». Il la représente vis-à-vis de l'Etat et des tiers. Il agit en son nom et peut déléguer, sous sa responsabilité, une partie de ses pouvoirs et attributions à ses délégués ministériels et régionaux, aux délégués chargés de questions particulières et au personnel relevant de son autorité, notamment en ce qui concerne les domaines relevant de leurs compétences.

Article 4 : Les délégués, les responsables et le personnel en fonction dans les divers services de l'institution «Diwan Al Madhalim» sont tenus au secret professionnel pour tout ce qui concerne les faits, les documents et les informations dont ils ont connaissance à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Cette obligation ne s'impose pas aux personnes chargées de dossiers en cours d'instruction à l'institution, lorsque la communication desdites informations à l'administration, au requérant ou au demandeur de règlement, s'avère nécessaire en vue de parvenir à une solution équitable ou pour régler le différend.

Chapitre II : Structures administratives de l'institution «Diwan Al Madhalim»

Section première : Administration centrale

Article 5 : L'institution «Diwan Al Madhalim» comprend, outre le secrétariat particulier du Wali Al Madhalim, une administration centrale et des délégations ministérielles et régionales.

Article 6 : L'administration centrale de l'institution «Diwan Al Madhalim» comprend:
- La cellule de consultation auprès du Wali Al Madhalim;
- La cellule de coordination entre les délégations;
- Les services administratifs, financiers et techniques.

I - Cellule de consultation auprès du Wali Al Madhalim

Article 7 : Il est créé auprès du Wali Al Madhalim une cellule de consultation placée directement ***sous son autorité.***

Article 8 : La cellule de consultation est chargée de :
- Donner son avis sur les questions qui lui sont soumises par Wali Al Madhalim et présenter les consultations nécessaires à cet effet ;
- Elaborer toute étude ou rapport et effectuer toute investigation à la demande du Wali Al Madhalim au sujet de dossiers déterminés ou d'une question à caractère particulier.

Article 9 : La cellule de consultation comprend des conseillers choisis parmi les personnalités connues pour leur compétence, expertise et expérience dans les domaines ayant trait aux missions du Diwan Al Madhalim.La situation et le nombre des conseillers membres de la cellule de consultation sont fixés par décision du Wali Al Madhalim.

II - Cellule de coordination entre les délégations

Article 10 : Il est créé à l'échelon de l'administration centrale, une cellule de coordination entre les délégations chargée d'assurer la coordination entre les délégations ministérielles d'une part, et les délégations régionales d'autre part, de veiller à la normalisation de leurs procédés de travail et de les assister dans l'accomplissement de leurs missions dans les meilleures conditions.

Article 11 : Wali Al Madhalim préside et supervise les travaux de la cellule de coordination.

Cette cellule se compose d'un conseiller coordonnateur général et de conseillers chargés de section à l'administration centrale. Elle peut s'adjoindre, le cas échéant, à l'initiative du Wali Al Madhalim, outre les délégués concernés, un ou plusieurs chefs d'unités administratives en exercice à l'institution, selon la nature des questions inscrites à l'ordre du jour.

III - Les services administratifs, financiers et techniques

Article 12 : Les services administratifs, financiers et techniques de l'institution «Diwan Al Madhalim» comprennent les sections suivantes :

- La section des ressources humaines, des affaires administratives et financières;
- La section des études, d'analyse et du suivi ;
- La section du traitement informatique, des statistiques et de la documentation ;
- La section de la communication, de la coopération et de la formation.

La section des ressources humaines et des affaires administratives et financières

Article 13 : La section des ressources humaines, des affaires administratives et financières est chargée de:

- Gérer les ressources humaines en fonction dans les différents services de l'institution «Diwan Al Madhalim» et de veiller à la rationalisation de leur gestion ;
- Elaborer et exécuter le budget de l'institution, tenir sa comptabilité et veiller à la bonne exploitation de son matériel et à l'entretien de son patrimoine.

Article 14 : La section des ressources humaines et des affaires administratives et financières regroupe:

- L'unité de la gestion des ressources humaines;
- L'unité du budget et de la comptabilité;
- L'unité du matériel, des équipements et des affaires générales.

La section des études, des analyses et du suivi

Article 15 : La section des études, des analyses et du suivi est chargée de :

- Effectuer les études et les recherches ayant trait au domaine d'activité de l'institution ou aux questions dont elle est saisie et analyser les données y afférentes ;
- Assurer le suivi des doléances et des plaintes objet d'une intervention du Wali Al Madhalim auprès des administrations ;
- Elaborer le projet du rapport annuel soumis à Sa Majesté le Roi par Wali Al Madhalim, ainsi que les rapports présentés par lui au Premier ministre et au conseil consultatif des droits de l'homme conformément au chapitre V du présent règlement intérieur ;
- Elaborer des rapports périodiques annuels et particuliers sur ses activités.

Article 16 : La section des études, des analyses et du suivi comprend :

- L'unité des études et des recherches ;
- L'unité de l'analyse et du suivi ;
- L'unité des rapports et des études de synthèse.

La section du traitement informatique, des statistiques et de la documentation

Article 17 : La section du traitement informatique, des statistiques et de la documentation est chargée de :

- Superviser la mise en place des différentes bases de données, des programmes, des applications informatiques et du réseau de liaisons informatiques entre les différents services de l'institution, conformément à un schéma directeur informatique ;
- Assurer le soutien technique dans le domaine du traitement informatique aux services précités;
- Collecter les données et toutes les informations relatives aux activités de l'institution, procéder à leur recensement et classement, et les mettre à la disposition des sections concernées en vue de leur analyse et évaluation ;
- Tenir les archives et les documents relatifs à l'institution.

Article 18 : La section du traitement informatique, des statistiques et de la documentation comprend les unités suivantes :

- L'unité du traitement, des programmes et applications informatiques ;
- L'unité des statistiques et bases de données ;
- L'unité de gestion des archives et documents.

La section de la communication,de la coopération et de la formation

Article 19 : La section de la communication, de la coopération et de la formation est chargée de:

- Promouvoir la communication interne entre les différents services de l'institution ;
- Etablir des programmes de formation et des stages de perfectionnement en faveur de son personnel ;
- Elaborer tous types de documents consistant à présenter le domaine d'action de l'institution;
- Fixer les mécanismes opérationnels visant la promotion de la communication entre l'administration et ses usagers ;
- Consolider les relations de coordination avec le conseil consultatif des droits de l'homme et établir des relations de coopération avec les institutions similaires et les organismes poursuivant les mêmes objectifs ;
- Coordonner les relations avec les mass-média publics et privés ;
- Traduire les documents émanant de l'institution et faciliter la communication en dialectes et langues locaux.

Article 20 : La section de la communication, de la coopération et de la formation comprend les unités suivantes :

- L'unité de promotion de la communication, de formation et des publications ;
- L'unité des relations avec le conseil consultatif des droits de l'homme ;
- L'unité de la coopération et des relations publiques ;
- L'unité d'accueil et du bureau d'ordre.

Article 21 : Un coordonnateur général, désigné parmi les conseillers chargés de l'une des sections visées à l'article 12 ci-dessus par décision du Wali Al Madhalim, est chargé de coordonner les travaux des services administratifs, financiers et techniques prévus aux articles précédents, d'assurer le suivi de ces travaux et de veiller à la mise en oeuvre des directives adressées par Wali Al Madhalim aux différents services.

Article 22 : Les attributions des unités relevant des sections sont fixées par décision du Wali Al Madhalim.

Section II : Les délégations ministérielleset les délégations régionales

Article 23 : Il est créé auprès du Wali Al Madhalim des délégations ministérielles à l'échelon de chaque département ou ensemble de départements ministériels, ainsi que des délégations régionales au niveau de chaque province ou préfecture chef-lieu de région.

Article 24 : Chaque délégation ministérielle est placée sous l'autorité d'un délégué ministériel du Wali Al Madhalim et chaque délégation régionale est placée sous l'autorité d'un délégué régional du Wali Al Madhalim.

Article 25 : Les délégués ministériels et régionaux exercent leurs missions sous l'autorité du Wali Al Madhalim, conformément aux dispositions du dahir n° 1.01.298 précité et dans le cadre des attributions, des modalités et des conditions prévues par le présent règlement.

Article 26 : Chaque délégation ministérielle ou régionale comprend :

- L'unité d'accueil et du bureau d'ordre ;
- L'unité de réception des doléances, des plaintes et des demandes de règlement ;
- L'unité d'enquête et d'investigation ;
- L'unité des études et des rapports ;
- L'unité des affaires administratives.

Article 27 : Les attributions et l'organisation interne des unités relevant des délégations sont fixées par décision du Wali Al Madhalim.

Article 28 : Les délégués ministériels et régionaux sont assistés dans l'exercice de leurs fonctions par des cadres chargés d'études et des cadres administratifs et techniques dont le nombre est fixé, dans chaque cas, par décision du Wali Al Madhalim.

Chapitre III : Attributions et pouvoirs conférés aux délégués ministériels et aux délégués régionaux

Section première : L'étendue des attributions

Article 29 : Les délégués ministériels et les délégués régionaux sont chargés d'assister Wali Al Madhalim dans l'exercice des missions qui lui sont imparties par le dahir n°1.01.298 précité, conformément aux dispositions du présent règlement intérieur.

Article 30 : Les délégués ministériels exercent leurs missions à l'échelon des départements ministériels, des établissements publics placés sous leur tutelle et des organismes disposant des prérogatives de puissance publique au niveau central.

Les départements, les établissements et les organismes précités sont fixés pour chaque délégué ministériel par décision du Wali Al Madhalim.

Chaque délégué régional exerce ses missions à l'échelon des collectivités locales et de l'ensemble des services extérieurs des administrations de l'Etat, des établissements publics et des organismes disposant des prérogatives de puissance publique situés dans le ressort territorial de la région dans le chef-lieu de laquelle il est désigné.Les collectivités et les services précités sont fixés pour chaque délégué régional par décision du Wali Al Madhalim.

Section II : les missions et pouvoirs conférés aux délégués ministériels et aux délégués régionaux

Article 31 : Les délégués ministériels et les délégués régionaux veillent, sous l'autorité du Wali Al Madhalim, à la promotion de la communication entre l'administration et les citoyens, à la réception et à l'instruction des doléances, plaintes et demandes de règlement, conformément aux conditions et procédures prévues dans le présent règlement intérieur. En outre, ils peuvent soumettre à Wali Al Madhalim toute proposition ou recommandation visant à améliorer le fonctionnement de l'appareil administratif et à pallier les difficultés que peuvent rencontrer les citoyens dans leurs relations avec l'administration.

A cet effet, les délégués ministériels et les délégués régionaux sont chargés de :

- Représenter Wali Al Madhalim auprès de l'administration et assurer la liaison entre l'institution de «Diwan Al Madhalim» et les administrations et établissements concernés ;
- Faire connaître l'institution de «Diwan Al Madhalim» auprès des usagers de l'administration et inciter cette dernière à les conseiller, à les orienter et à améliorer les méthodes de communication avec eux ;
- Proposer à Wali Al Madhalim les mesures et les procédures susceptibles de développer les structures d'accueil et de communication dans les administrations publiques en vue de les présenter aux administrations et autorités compétentes ;
- Proposer toutes mesures appropriées visant la simplification des procédures administratives et permettant aux citoyens d'accéder aux prestations fournies par l'administration dans les meilleures conditions ;
- Recevoir les doléances, les plaintes et les demandes de règlement soumises à Wali Al Madhalim par les citoyens ou groupes de citoyens et les instruire dans les limites des attributions et conformément aux conditions et procédures prévues dans le présent règlement intérieur, à l'exception de celles relatives à des questions revêtant un caractère national ou nécessitant une position de principe ;
- Mener, le cas échéant, les enquêtes et les investigations relatives aux doléances et plaintes dont ils sont saisis ;
- Assurer le suivi des correspondances entre l'administration et Wali Al Madhalim, veiller au respect des délais qui y sont impartis et assurer leur suivi en coordination avec les services centraux de l'institution ;

- Tenir un registre spécial des doléances et des plaintes, et un registre spécial des demandes de règlement dont ils sont saisis, et dont les prescriptions et les conditions sont fixées par décision du Wali Al Madhalim ;

- Tenir les procès-verbaux consacrés aux doléances et plaintes reçues oralement et transcrire ces doléances et plaintes conformément aux prescriptions et conditions fixées par décision du Wali Al Madhalim ;

- Transmettre les doléances, les plaintes et les demandes de règlement qu'ils reçoivent et qui ne relèvent pas de leurs compétences, et les transmettre aux autorités concernées ou aux délégués compétents ;

- Soumettre, chaque trimestre, au Wali Al Madhalim des rapports périodiques sur le bilan de leurs activités et comprenant les données suivantes :

• Le nombre et la nature des doléances, plaintes et demandes de règlement qu'ils ont reçues ou qui leur ont été adressées ;

• Le nombre des doléances et des plaintes ayant obtenu une suite favorable de la part de l'administration grâce à l'intervention du Wali Al Madhalim ;

• Le nombre et la nature des doléances et plaintes qu'ils n'ont pu régler et en indiquer les causes;

• Le nombre des doléances et des plaintes qui n'ont pas obtenu une suite favorable de la part de l'administration dans le cas où la position de cette dernière est fondée et conforme avec la primauté de la loi et les règles de l'équité ;

• Le nombre et la nature des demandes de règlement dont le différend a été équitablement réglé ;

• Le nombre et la nature des demandes de règlement dont le différend n'a pas été réglé et les causes d'empêchement de ce règlement.

Ce rapport comprend les observations portant sur les dysfonctionnements de l'administration ainsi que les propositions et les recommandations visant sa réforme.

- Elaborer des rapports spéciaux concernant les plaintes et les doléances dont ils sont saisis directement et qui revêtent un caractère particulier, ou qui leur ont été transmises pour examen en vertu d'un ordre de la part de Wali Al Madhalim.

Chapitre IV : La procédure et les conditions de présentation et d'instruction des doléances, des plaintes et des demandes de règlement

Article 32 : Le recours au Wali Al Madhalim ou à son délégué pour présenter des doléances, des plaintes ou des demandes de règlement est gratuit et sans frais.

Article 33 : Les doléances, les plaintes et les demandes de règlement sont adressées au Wali Al Madhalim ou à son délégué par courrier ordinaire ou recommandé, ou par tout autre moyen.

Elles peuvent également être déposées directement à l'institution.

Section I : La procédure et les conditions de présentation et d'instruction des doléances et des plaintes

I - présentation des doléances et des plaintes

Article 34 : Toute personne physique ou morale de droit privé, ayant un intérêt légitime, peut présenter directement au Wali Al Madhalim ou à son délégué une plainte ou une doléance.

Article 35 : Conformément à l'article 7 du dahir n° 1.01.298 précité, pour être recevables, les doléances et les plaintes doivent :

- Etre écrites ;

- Citer les indications complètes sur l'identité du requérant : ses nom, prénom, adresse, et s'il s'agit d'une personne morale, sa dénomination, sa nature, son siège et son représentant légal. Les plaintes et les doléances d'origine inconnue sont irrecevables ;

- Mentionner l'administration ou l'établissement contre lequel la plainte a été formulée concernant sa décision ou son acte.

Sont irrecevables les plaintes relatives aux différends entres les administrations ;

- Citer brièvement les motifs ;
- Indiquer toutes les démarches effectuées conformément à la réglementation en vigueur par le plaignant pour faire valoir ses droits auprès de l'administration ou l'établissement concerné ;
- Etre assorties d'une déclaration du requérant attestant que la question objet de la plainte n'est pas soumise à la justice et qu'aucune décision de justice n'a été rendue à son sujet ;
- Porter la signature du requérant ou, le cas échéant, de son mandataire munie d'une procuration à cet effet légalisée par les autorités compétentes;
- Etre assorties, le cas échéant, des pièces et documents nécessaires.

Toute plainte ou doléance ne doit pas contenir des expressions injurieuses ou diffamatoires contre une personne ou une instance.

Article 36 : Lorsque les doléances ou les plaintes sont présentées par un groupe de personnes ayant un intérêt commun, elles doivent mentionner, en sus des indications prévues à l'article précédent, l'identité de tous les requérants émargées de leurs signatures ainsi que de leur mandataire désigné à cet effet.

Article 37 : Dans l'impossibilité pour le requérant de présenter sa plainte par écrit, il peut le faire oralement. Son contenu est alors transcrit dans un procès-verbal dressé par le délégué compétent et signé par le requérant.

Le dit procès-verbal doit comprendre toutes les mentions et indications prévues aux articles 35 et 36 assorties des documents et justificatifs nécessaires.

Article 38 : Les plaintes et les doléances écrites ou orales sont enregistrées et numérotées au bureau d'ordre du Wali Al Madhalim ou de son délégué dans un registre tenu à cet effet.

Article 39 : Il est remis ou adressé immédiatement au requérant un accusé de réception de la plainte mentionnant sa date et son numéro d'enregistrement.

II - L'étude préliminaire des doléances et des plaintes

Article 40 : Une étude préliminaire des doléances et des plaintes est effectuée par Wali Al Madhalim ou son délégué pour s'assurer qu'elles relèvent de sa compétence et qu'elles satisfont aux conditions requises prévues aux articles 35 et 36 ci-dessus.

Article 41 : S'il s'avère que la plainte ne relève pas de la compétence du Wali Al Madhalim ou si elle ne satisfait pas aux conditions requises pour sa recevabilité, Wali Al Madhalim ou son délégué prononce une décision motivée indiquant que la plainte, selon le cas, est irrecevable ou ne relève pas de sa compétence. Cette décision est notifiée immédiatement au requérant.

Wali Al Madhalim ou son délégué peut orienter le requérant vers l'autorité compétente, à l'exception des plaintes relatives aux violations des droits de l'homme dont le Wali doit saisir immédiatement le conseil consultatif des droits de l'homme en application des dispositions du premier alinéa de l'article 6 du dahir 1.01.298 précité.

III - Procédure d'enquête et d'investigation

Article 42 : Wali Al Madhalim ou son délégué apprécie si la plainte satisfait aux conditions justifiant de mener une enquête ou une investigation à son sujet. Il procède, à son classement par décision motivée dans le cas où les éléments justifiant l'enquête ne sont pas réunis et en informe par écrit le requérant.

Article 43 : Wali Al Madhalim ou son délégué peut demander aux parties concernées toutes indications, explications complémentaires, documents et toutes autres pièces qu'il juge nécessaires pour donner suite à la plainte dont il est saisi.

Article 44 : Sous réserve des dispositions de l'article 31 ci-dessus et avant d'entamer toute enquête ou investigation, Wali Al Madhalim ou son délégué peut inciter les parties à recourir à toute solution à l'amiable afin de régler le différend si,les circonstances de l'affaire dont il est saisi le permettent. Il peut également entreprendre, à cet effet, toute démarche de médiation en vue d'un règlement équitable.

Article 45 : Si les démarches de médiation n'ont pas abouti et si Wali Al Madhalim ou son délégué juge nécessaire de mener une enquête, il entreprend toutes les investigations possibles et nécessaires afin d'établir la réalité des faits portés à sa connaissance et dresser ses conclusions.

Article 46 : Wali Al Madhalim ou son délégué adresse la plainte, dont il est saisi ou son contenu, à l'administration ou à l'établissement concerné. Il provoque ses explications sur les faits et lui demande de lui communiquer un rapport faisant ressortir son point de vue sur l'objet de la plainte, dans un délai n'excédant pas un mois qui peut être toutefois prorogé si les circonstances l'exigent.

Article 47 : Wali Al Madhalim ou son délégué peut recourir à tous les moyens qu'il juge utiles et nécessaires pour procéder à toute enquête ou investigation avec toute sincérité et objectivité,notamment en se faisant communiquer les documents nécessaires pour les consulter et les examiner.Wali Al Madhalim ou son délégué peut, le cas échéant, fixer à l'administration ou l'établissement concerné, un délai maximum pour lui communiquer les documents précités.

Article 48 : S'il s'avère lors de l'examen des doléances ou des plaintes que leur objet concerne des litiges portés devant la justice,Wali Al Madhalim ou son délégué rend une décision de mettre un terme à l'enquête, si elle est déjà entamée, et en informe le requérant concerné.

IV - L'instruction des plaintes et des doléances

Article 49 : Lorsque Wali Al Madhalim ou son délégué, après enquête et investigation au sujet de la plainte dont il est saisi, est sûr de la réalité des faits et des injustices préjudiciables au requérant, il statue sur ladite plainte en toute indépendance et impartialité en se basant sur les principes de la primauté du droit et de l'équité.

Il peut, à cet effet, présenter ses recommandations, propositions et observations à l'administration ou à l'établissement concerné en lui demandant de prendre, dans un délai n'excédant pas un mois, les mesures nécessaires pour le règlement des questions qu'il leur a adressé et de l'informer, par écrit, des décisions prises.

Article 50 : Si l'enquête ou l'investigation montre que les faits objet de la plainte résultent d'une erreur ou d'un agissement d'un fonctionnaire ou d'un agent, Wali Al Madhalim ou son délégué transmet ses observations et ses conclusions au chef de l'administration concernée en vue de prendre les mesures nécessaires en lui demandant de l'informer des décisions prises à cet effet.

Article 51 : Peut faire l'objet d'un rapport spécial transmis au Premier ministre, en application de l'article 12 du dahir n° 1.01.298 précité, tout agissement de la part d'une administration ou d'un établissement susceptible d'empêcher Wali Al Madhalim d'accomplir ses fonctions, notamment dans les cas suivants :

1- Toute entrave, de quelque manière que ce soit, aux investigations menées par Wali Al Madhalim ou son délégué ou toute opposition d'un responsable, d'un fonctionnaire ou de toute personne au service des administrations ou des établissements concernés ;
2- Toute négligence ou passivité d'un responsable administratif à répondre à la plainte dont il est saisi après expiration du délai prévu à l'article 46 ci-dessus ;
3- Toute négligence ou passivité d'un responsable administratif à fournir le soutien nécessaire aux investigations conformément aux conditions et modalités prévues par le dahir n° 1.01.298 précité et par le présent règlement intérieur ;
4- Toute négligence ou passivité d'un responsable administratif à répondre aux observations qui lui sont communiquées après expiration du délai prévu à l'article 46 ci-dessus ;

Article 52 : Lorsque Wali Al Madhalim est convaincu, suite aux investigations menées, que l'application rigoureuse d'une règle juridique est susceptible d'entraîner une injustice ou de porter préjudice aux usagers de l'administration, il peut, à cet effet, proposer au Premier ministre toutes mesures ou démarches nécessaires à l'amendement de ladite règle.

Section II : Les conditions et la procédure des demandes de règlement

Article 53 : En application du 2ème alinéa de l'article 6 du dahir n° 1.01.298 précité, la demande d'un règlement rapide et équitable est présentée au Wali Al Madhalim ou à son délégué conformément aux modalités prévues aux articles 34, 35, 36, 38 et 39 du présent règlement intérieur.Le demandeur peut présenter ses propositions pour régler le différend.

Article 54 : Wali Al Madhalim ou son délégué transmet une copie de la demande à la partie concernée par l'objet du règlement et lui demande de faire connaître sa position dans un délai n'excédant pas un mois qui peut toutefois être prorogé à titre exceptionnel en cas de nécessité.

Article 55 : Lorsque l'administration concernée répond favorablement à la demande de règlement à l'amiable, Wali Al Madhalim ou son délégué prend immédiatement les mesures nécessaires pour mettre en rapport le demandeur avec l'administration concernée, prendre connaissance de leurs positions et proposer les solutions susceptibles de régler le différend à l'amiable.

L'administration doit dans sa réponse désigner son représentant aux démarches de conciliation en vue de trouver un règlement et son engagement de respecter les résultats de ces démarches.Il dresse un procès-verbal de règlement qui doit comprendre un résumé de l'objet du différend et les propositions formulées par chaque partie ainsi que les solutions convenues. Ce procès-verbal doit être signé par les parties concernées et par le wali ou son délégué. Une copie est délivrée aux parties concernées.

Chapitre V : Rapports élaborés par Wali Al Madhalim

Article 56 : En application des dispositions du dahir n° : 1.01.298 précité, notamment ses articles 6, 12, 13 et 14, Wali Al Madhalim élabore les rapports suivants :

- Le rapport annuel soumis à Sa Majesté le Roi ;
- Les rapports présentés au Premier ministre ;
- Le rapport annuel présenté au conseil consultatif des droits de l'homme.

Article 57 : Le rapport annuel soumis par Wali Al Madhalim à Sa Majesté le Roi comprend le nombre et la nature des doléances, plaintes et demandes de règlement dont il est saisi, les données relatives aux doléances, plaintes et demandes qui n'ont pas reçu une suite favorable pour cause d'irrecevabilité, d'incompétence ou d'un refus, le nombre des doléances qui ont fait l'objet d'une enquête ou d'une investigation et la suite qui en résulte, ainsi que les propositions et les recommandations qui ont reçu une suite favorable de la part des administrations et des établissements concernés.

Il comprend aussi le programme d'activité à court et à moyen terme, un compte-rendu sur la situation financière de Diwan Al Madhalim conformément aux dispositions du chapitre VII du présent règlement intérieur.

Ce rapport annuel est publié, en totalité ou en partie, au «bulletin officiel» sur ordre de Sa Majesté le Roi.

Article 58 : Outre les suggestions de portée générale que Wali Al Madhalim présente, en ce qui concerne les mesures de nature à faire justice aux doléances qui lui sont soumises, les rapports qu'il présente au Premier ministre comprennent, le cas échéant, les cas de refus de certaines administrations d'exécuter les décisions de justice prononcées à leur encontre, ses observations quant aux dysfonctionnements de l'administration, les cas de refus de certaines

administrations d'exécuter les décisions de justice prononcées à leur encontre, ses observations quant aux dysfonctionnements de l'administration, les cas de refus de certaines administrations à répondre favorablement aux solutions proposées, assorties de ses suggestions et propositions sur les mesures qu'il juge nécessaires et susceptibles d'améliorer les performances de l'appareil administratif et de reformer la réglementation en la matière.

Article 59 : Le rapport à présenter par Wali Al Madhalim au conseil consultatif des droits de l'homme comprend un exposé sur les questions concernant la promotion des droits de l'homme dans la limite de ses compétences, le cadre juridique et institutionnel au quel s'inscrivent ces questions, le progrès réalisé et les cas de violation signalés ainsi que ses conclusions.

Il présente ce rapport, conformément à l'article 13 du dahir n°1.01.298 du 23 Ramadan 1422 (9 Décembre 2001) portant création de l'institution Diwan Al Madhalim, et à l'article 2 du dahir n°1.00.350 du 15 Moharram 1422 (10 Avril 2001) portant réorganisation du conseil consultatif des droits de l'homme, au dit conseil pour information.

Chapitre VI : Le personnel

Article 60 : Wali Al Madhalim est assisté dans l'exercice de ses fonctions par un personnel recruté par contrat ou par des fonctionnaires détachés auprès de lui par les administrations de l'Etat, les collectivités locales ou les établissements publics, ainsi que par des fonctionnaires et employés mis à sa disposition.

Article 61 : Le personnel de l'institution Diwan Al Madhalim se compose des corps suivants :

– Le corps des délégués qui comprend les catégories suivantes :

- La catégorie des délégués ministériels ;
- La catégorie des délégués régionaux.

– Le corps des conseillers ;
– Le corps des chargés de mission ;
– Le corps des chargés d'études ;
– Le corps des cadres administratifs et techniques qui comprend les catégories suivantes :

- La catégorie des cadres administratifs interministériels ;
- La catégorie des ingénieurs ;
- La catégorie des informaticiens ;
- La catégorie des informatistes ;
- La catégorie des techniciens ;
- La catégorie des agents publics.

Article 62 : Les délégués ministériels et les délégués régionaux sont désignés par Wali Al Madhalim, après autorisation de Sa Majesté le Roi conformément aux dispositions de l'article 4 du dahir n° 1.01.298 précité, parmi les personnes appartenant aux cadres supérieurs de l'Etat, des établissements publics ou du secteur privé, justifiant d'un niveau supérieur de formation, d'une expérience professionnelle dans les domaines juridique, judiciaire, administratif ou financier, et reconnues pour leur intégrité, compétence et expertise, ainsi que parmi les personnalités ayant les mêmes aptitudes.

Article 63 : La situation administrative et le régime indemnitaire des délégués ministériels et des délégués régionaux sont fixés par décision du Wali Al Madhalim.

Article 64 : Les conseillers sont nommés parmi :

- Les candidats appartenant aux cadres administratifs et techniques supérieurs classés au moins à l'échelle de rémunération n°11 ou cadres assimilés et ayant accompli au moins 10 ans de services effectifs dans une administration publique en cette qualité ;
- Les candidats enseignants chercheurs de l'enseignement supérieur ayant accompli au moins 5 ans de services effectifs.

Article 65 : Les chargés de mission sont nommés parmi les candidats appartenant aux cadres administratifs et techniques supérieurs classés au moins à l'échelle de rémunération n° 11 ou cadres assimilés et ayant accompli au moins 5 ans de services effectifs dans une administration publique en cette qualité.

Article 66 : Les chargés d'études sont nommés parmi :

- Les candidats titulaires d'un diplôme supérieur permettant l'accès à un cadre classé au moins à l'échelle de rémunération n° 11 ou à un cadre assimilé ;
- Les candidats appartenant aux cadres des administrations publiques classés au moins à l'échelle de rémunération n°11 et ayant au minimum deux ans de services effectifs dans une administration publique.

Article 67 : Les cadres administratifs et techniques sont désignés parmi les candidats justifiant des mêmes conditions que celles exigées pour les cadres similaires relevant des administrations de l'Etat.

Les chefs de sections et les chefs d'unités sont désignés respectivement parmi les conseillers et les chargés de mission visés aux articles 64 et 65 ci-dessus.

Article 68 : Sous réserve des dispositions du présent règlement intérieur, le personnel de l'institution ainsi que les fonctionnaires en service détaché sont soumis aux mêmes dispositions applicables aux fonctionnaires et agents en activité dans les administrations de l'Etat et appartenant à des cadres similaires.

Article 69 : Le personnel contractuel bénéficie de la même situation administrative que celle conférée au personnel statutaire similaire, en activité dans les administrations de l'Etat, en tenant compte, le cas échéant, des diplômes obtenus et de l'ancienneté dans l'administration.

Les fonctionnaires détachés auprès de l'institution bénéficient de la même situation administrative que celle dont ils bénéficiaient dans leur administration d'origine.

Article 70 : Le salaire et les indemnités servis au personnel contractuel et aux fonctionnaires détachés nommés chefs de sections ou chefs d'unités, ou nommés dans le cadre des chargés d'études, ou les cadres administratifs ou techniques sont fixés par décision du Wali Al Madhalim.

Chapitre VII : Principes d'organisation financière et comptable

Article 71 : Le budget de l'institution Diwan Al Madhalim comprend les crédits de fonctionnement et d'équipement dans la limite des crédits inscrits au budget de la Cour Royale pour l'institution.

Article 72 : Wali Al Madhalim élabore le projet de budget de l'institution. Il veille à son exécution conformément aux règles et procédures prévues par le règlement relatif à l'organisation financière et comptable de Diwan Al Madhalim et à la nomenclature du plan des comptes de Diwan Al Madhalim.

Article 73 : Wali Al Madhalim est l'ordonnateur des recettes et des dépenses de l'institution. Il peut désigner, sous sa responsabilité, des sous-ordonnateurs parmi le personnel de l'institution.

Article 74 : Il est créé au sein de l'institution Diwan Al Madhalim une régie des dépenses. Les dépenses à engager dans le cadre de la régie et le plafond des montants de ses dépenses sont fixés par décision du Wali Al Madhalim.

Article 75 : La comptabilité de l'institution est tenue conformément au manuel d'organisation et de procédure comptable fixé pa rdécision du Wali Al Madhalim.

Article 76 : Le règlement relatif à l'organisation financière et comptable de Diwan Al Madhalim est fixé par décision du Wali Al Madhalim.

Article 77 : Un agent comptable est désigné auprès du Wali Al Madhalim. Il est chargé de veiller au respect des règles et procédures financières et comptables prévues par le règlement relatif à l'organisation financière et comptable et le manuel d'organisation et de procédure comptable.

Article 78 : Les comptes de l'institution Diwan Al Madhalim sont soumis chaque année à l'examen d'un comité d'experts désigné par Wali Al Madhalim et composé de :

- Un expert comptable ;
- Un expert dans le domaine financier et comptable.

Ce comité est chargé d'émettre des observations sur les conditions d'exécution du budget, de formuler des recommandations et des propositions visant à améliorer la gestion de l'institution.

Les travaux de ce comité font l'objet d'un rapport adressé au Wali Al Madhalim dont une synthèse doit être insérée dans le rapport annuel soumis à l'appréciation de Sa Majesté le Roi et relatif au bilan d'activité de l'institution et à son programme d'action.

Chapitre VIII : Dispositions finales

Article 79 : Wali Al Madhalim peut désigner un de ses délégués ou le coordonnateur général des services administratifs pour le remplacer en cas d'absence ou d'empêchement.

Article 80 : Le présent règlement intérieur entre en vigueur progressivement à compter de la date de son approbation par Sa Majesté le Roi.

Article 81 : Le présent règlement intérieur peut être modifié et complété sur proposition du Wali Al Madhalim après approbation de Sa Majesté le Roi.

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**

Louange A Dieu seul

(Grand sceau de Sa Majesté Mohammed VI)

Que l'on sache par les présentes – puisse Dieu en élever et en fortifier la teneur !
Que notre Majesté Chérifienne.
Vu la Constitution, notamment ses articles 26 et 58.

A décidé ce qui suit :

Est promulguée et sera publiée au Bulletin Officiel, à la suite du présent dahir, 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, telle qu'adoptée par la chambre des représentants et la chambre des conseillers.

Fait à Tanger, le 12 Joumada I 1423 (23 Juillet 2002)

Pour contreseing:
Le Premier Ministre,
Abderrahman Youssoufi

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

Article premier

Les administrations de l'Etat, les collectivités locales et leurs groupements, les établissements publics et les organismes chargés de la gestion d'un service public sont tenus, sous peine d'illégalité, de motiver les décisions administratives individuelles visées à l'article 2 ci-dessous lorsqu'elles sont défavorables aux intéressés. Cette motivation doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision.

Article 2

Outre les décisions administratives qui doivent être motivées en vertu de la législation et de la réglementation en vigueur, et sous réserve des dispositions des articles 3 et 4 de la présente loi, doivent être motivées les décisions administratives suivantes :

* B.O. du 5030 du 6 joumada II 1423 (15/8/2002)

a - *les décisions liées à l'exercice des libertés publiques ou celles présentant un caractère de police administrative ;*

b - *les décisions administratives qui infligent des sanctions administratives ou disciplinaires;*

c - *les décisions administratives qui subordonnent à des conditions restrictives particulières l'octroi d'une autorisation, d'une attestation ou de tout autre document administratif, ou imposent des sujétions non prévues par la loi ou le règlement ;*

d - *les décisions qui retirent ou abrogent une décision créatrice des droits ;*

e - *les décisions administratives qui opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance de droit ;*

f - *les décisions administratives qui refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions pour l'obtenir.*

Article 3

Ne sont pas soumises aux dispositions de l'article premier ci-dessus, les décisions administratives relatives à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat.

Article 4

Ne peuvent être entachées d'illégalité pour défaut de motivation, les décisions administratives individuelles prises par l'administration, dans des cas de nécessité ou de circonstances exceptionnelles empêchant leur motivation. Toutefois, dans un délai de 30 jours courant à compter de la notification de ladite décision à la personne intéressée, celle-ci peut adresser à l'autorité concernée une demande tendant à se faire communiquer les motivations de ladite décision.

Dans ce cas, l'administration est tenue de donner suite à cette demande dans un délai maximum de 15 jours à compter de sa réception.

Les décisions prévues aux alinéas b) et e) de l'article 2 ci-dessus n'entrent pas dans les cas de nécessité.

Article 5

Lorsque les autorités administratives de fait de leur silence, prennent tacitement, une décision à l'encontre de l'intéressé, celui-ci peut, dans un délai de 30 jours suivant l'expiration du délai de recours légal, demander communication des motivations de la décision précitée. Dans ce cas, l'administration est tenue de donner suite à cette demande, dans un délai de 15 jours à compter de sa réception.

Article 6

Le délai prévu aux articles 4 et 5 ci-dessus pour l'introduction de la demande de l'intéressé et la réponse de l'autorité administrative prolonge les délais de recours prévus au cinquième alinéa de l'article 360 du code de procédure civile et dans l'article 23 de la loi n° 41-90 instituant des tribunaux administratifs.

Article 7

La présente loi entrera en vigueur à compter du sixième mois suivant sa publication au Bulletin Officiel.

Royaume du Maroc
Premier ministre

Rabat le 8 Ramadan 1420
17 Décembre 1999

Circulaire n° 36/99

La suite réservée aux doléances des citoyens et l'exécution des décisions judiciaires

A MM. Les Ministres D'Etat,
Mmes les Secrétaires D'Etat

Objet : La suite réservée aux doléances des citoyens et l'exécution des décisions judiciaires.

De nombreuses correspondances parviennent aux services du Premier ministre dont certaines concernent divers objets, d'autres relatives aux doléances des citoyens au sujet de problèmes liés directement ou indirectement aux administrations publiques, tandis qu'une troisième catégorie a trait aux jugements prononcés à l'encontre de l'Etat et dont l'exécution n'a pu être obtenue par les bénéficiaires.

Il ressort de l'examen de ces correspondances adressées aux Ministères concernés que la plupart des cas n'ont pas reçu de réponse ou n'ont pas abouti au stade de décision positive ou négative, puisque seuls 7% des cas ont pu être résolus.

Par ailleurs parmi 82 doléances pour non application, les jugements prononcés à l'encontre de l'Etat, seuls 19 ont été réellement exécutés alors que les 73 autres sont restés en souffrance.

Le gouvernement a constitué à cet effet une commission ministérielle spéciale chargée de cette question, considérée par les citoyens comme l'un des principaux critères de la ferme volonté de l'Etat de consolider l'esprit de justice et de renforcer l'Etat de droit et de loi, et qui touche essentiellement le principe du respect des droits des citoyens et plus particulièrement ceux acquis en vertu de décisions judiciaires irrévocables.

En application des Hautes institutions Royales dans ce domaine et pour mettre en œuvre la politique de communication rapprochée initiée par le gouvernement, j'insiste sur la nécessité de réserver toute l'attention requise aux doléances qui vous parviennent et notamment celles concernant l'application des jugements, afin d'aider le plaignant à régler ses problèmes dans le cadre de la justice et de l'équité et d'arriver à apurer définitivement l'ensemble des dossiers en suspens tout en informant les intéressés de la suite réservée à leur demande.

Je vous demande à l'approche de la fin de l'année de m'adresser avant la fin de ce mois de décembre et du nouvel an, un inventaire détaillé du nombre de correspondances qui vous ont été transmises par les services de la Primature au sujet des problèmes des citoyens et de leurs préoccupations, et de me faire savoir ce qui a été réalisé à cet égard en précisant le nombre de dossiers ayant reçu une réponse, et ce dans la perspective d'inaugurer la nouvelle année dans un esprit d'engagement responsable et de bonne harmonie.

Le Premier ministre
Abderrahmane Youssfi

Convention de coopération et de partenariat

Entre l'institution Diwan Al Madhalim, représentée par M. Slimane ALAOUI Wali Al Madhalim, et dont le siège est situé à Rabat, désignée ci-après par Diwan Al Madhalim D'une part, et l'institut Royal de la Culture Amazighe, représentée par M. Ahmed BOUKOUSS Directeur de l'institut et dont le siège est situé à Rabat, désigné ci-après l'Institut d'autre part.

Préambule

• En application des Hautes Directives royales figurant:

- Au discours Royal à l'occasion de la création de l'Institut Royal de la Culture Amazighe à Khénifra le 17 octobre 2001 ;
- Et au discours Royal à l'occasion de la célébration de la journée mondiale des droits de l'homme et l'apposition du sceau Royal sur le dahir portant création de Diwan Al Madhalim le 9 Décembre 2001.

• En vertu :

- Du dahir n° 1.01.299 promulgué le 29 Rajeb 1422 (17 Octobre 2001) portant création et organisation de l'institut ;
- Et du dahir n° 1.01.298 promulgué le 23 Ramadan 1422 (9 Décembre 2001) portant création de Diwan Al Madhalim.

• En considération:

- Du rôle de l'Institut dans la sauvegarde et la promotion de la langue amazighe ainsi que le renforcement de sa place dans l'espace éducatif, socio culturel et médiatique national, régional et local ;

- De la mission confiée à l'Institut dans l'élaboration de programmes de formation au profit des fonctionnaires et employés qui sont amenés à utiliser professionnellement la langue amazighe;

- Du rôle de Diwan Al Madhalim dans la promotion de l'intermédiation entre les citoyens et les administrations publiques et organismes disposant de prérogatives de puissance publique ;

- Et des missions confiées à cette institution en matière d'examen des plaintes et des doléances des citoyens pour la recherche des meilleurs moyens de réparer les injustices imputables à des situations incompatibles avec les règles de la primauté du droit et les principes de justice et d'équité, et la proposition de solutions susceptibles de résoudre équitablement et rapidement les différends entre l'administration et les citoyens qui le demandent.

Les deux parties conviennent de ce qui suit :

Article premier : Objet de la convention

Cette convention vise à établir un cadre général de coopération et de partenariat entre Diwan Al Madhalim et l'institut pour faciliter l'utilisation de la langue amazighe par l'Institution Diwan Al Madhalim, et l'élimination des obstacles techniques liés à cette utilisation en vue de l'aider à satisfaire les plaignants d'expression amazighe, et à promouvoir la communication entre les citoyens et les administrations publiques dans les meilleures conditions.

Article 2 : Les missions incombant aux deux parties

Pour atteindre les objectifs de cette convention, les deux parties s'engagent à réaliser les missions suivantes :

1- l'Institut accordera l'assistance technique nécessaire à l'adoption de la langue amazighe parmi les moyens de communication retenus par Diwan Al Madhalim ;

2- Il lui fournira une copie du programme informatique d'écriture de la langue amazighe par l'utilisation de l'alphabet tifinagh mis au point par l'Institut, ainsi que les modifications éventuelles qui peuvent lui être apportées;

3- L'organisation des cycles de formation en matière de communication en langue amazighe et de son mode d'écriture au profit des cadres de Diwan Al Madhalim sous la conduite de cadres et de spécialistes proposés par l'Institut et à la demande du Wali Al Madhalim, et ce conformément au programme agréé par les deux parties ;

4- La consolidation des relations de coopération par l'échange des expertises acquises par les deux institutions dans leurs domaines respectifs.

Article 3 :Mesures d'application

Les deux parties prendront toutes les mesures jugées appropriées et efficaces pour assurer une bonne application de la présente convention.

A cette fin, ils peuvent en cas de besoin, prévoir des programmes détaillés fixant les modalités nécessaires à l'application de ses dispositions. Ces programmes d'application feront partie intégrante de la convention.

Article 4 :Le Comité d'exécution, de suivi et de coordination

Un comité conjoint comprenant un représentant de chaque partie, sera constitué pour suivre l'exécution des dispositions d'application de la présente convention arrêtées par les représentants des deux institutions, et assurer la coordination. Le comité présentera régulièrement aux responsables des deux institutions des rapports sur ses travaux.

Article 5 :Entrée en vigueur de la convention

La présente convention entrera en vigueur à partir de la date de sa signature par les deux parties, et sera soumise à l'approbation des autorités compétentes.

Fait à Rabat, le 25 Rabii II 1425 (14 Juin 2004)

Wali Al Madhalim
Slimane ALAOUI

Le Directeur de l'Institut Royal
de la Culture Amazighe
Ahmed BOUKOUSS

Activités et Actualités

Dans le cadre de la promotion de la communication et le renforcement des liens de coopération, ainsi que l'échange d'expériences et d'informations avec d'autres institutions, Diwan Al Madhalim a poursuivi ses efforts en vue de faire connaître ses missions, ses attributions et ses activités, aussi bien au niveau national qu'international.

A ce propos, plusieurs audiences ont été accordées aux représentants de diverses institutions.

Diwan AL Madhalim a également pris part à des manifestations et réunions.

1) Audiences :

Wali Al Madhalim a reçu au sein de l'institution :

- ***17 Février 2005 :***

Le Directeur général de la chaîne télévisée 2M.

- ***21 Mars 2005 :***

Le Vice Président de l'Université Al Akhawayn d'**Ifrane**.

- ***22 Mars 2005 :***

La Directrice déléguée de l'institut danois des droits de l'homme (DIRH).

- ***07 Avril 2005 :***

Monsieur Yves Delmonaco, expert en matière de droit de l'Homme, délégué de l'union européenne.

- ***19 Avril 2005 :***

La délégation Finlandaise des femmes parlementaires.

2) Participation aux réunions et conférences :

- ***Du 29 au 30 Novembre 2004 :***

Participation au congrès international de la Famille tenu à Doha (**Qatar**).

- ***Du 9 au 11 Décembre 2004 :***

Participation au séminaire organisé par le ministère de la justice portant le thème suivant :
«la politique pénale : réalité et perspectives» tenu à **Meknès**.

- ***Le 29 Janvier 2005 :***

Participation à la journée d'étude organisée par le conseil consultatif des droits de l'homme, sur «l'état, le développement durable et les droits sociaux et économiques : comparaison juridique.»

- ***Janvier 2005 :***

Visite de travail éffectuée au Médiateur de la République française dans le cadre de la cooperation et l'échange d'expériences.

- ***Le 24 Mars 2005 :***

Participation à la table ronde organisée par l'Agence Américaine du Développement International (USAID) au siège de la Cour des Comptes.

- ***Du 28 au 29 Mars 2005 :***

Participation à la conférence internationale organisée par la cour suprême et la direction générale des Impôts sur «l'action judiciaire et les contentieux fiscaux» à **Rabat**.

3) Conventions :

- ***16 Février 2005 :***

Réunion relative à la mise en œuvre de la convention de coopération et de partenariat conclue le 14 Avril 2004, entre Diwan Al Madhalim et l'Institut Royal de la Culture Amazighe.

4) Sessions de Formation :

- ***Mai 2005 :***

Organisation des sessions de formation par l'institution Diwan Al Madhalim, au profit des responsables des services du ministère délégué chargé de l'habitat et de l'urbanisme, afin de renforcer leur capacités et leur permettre d'exercer leurs missions en tant qu'interlocuteurs de Wali Al Madhalim.

Programme de mise en oeuvre de la stratégie de communication et de sensibilisation de Diwan Al Madhalim Deuxieme étape

I / Tableau des programmes diffusés au niveau de la RTM

Moyen de communication	Nom de l'émission	Journalistes de l'émission	Jour de l'émission	durée de l'émission	Intervenants de l'émission
(RTM) en langue arabe	Moujtamaâ wa Al Kanoune	Mme. Farida Rahmani	24 / 03 / 2005	30 minutes	M. Abdelillah Fountir
(RTM) en langue arabe	Milafate Fi Al Wajiha	M. Rachid Sabbahi	22 / 05 / 2005	120 minutes	M. Mustapha Terrab M. Hassan Simou
(RTM) en langue française	Forum	M. AbdelAziz El Hachmi	06 / 04 / 2005	60 minutes	M. Abdelillah Fountir M. Hassan Ouazzani Chahdi

II / Tableau des programmes diffusés par la télévision

Moyen de communication	Nom de l'émission	Journalistes de l'émission	Jour de l'émission	durée de l'émission	Intervenants de l'émission
TV 2M	Rihanate Al Kanoune	Mme. Meriem Faraji	03 / 05 / 2005	45 minutes	Responsable de Diwan Al Madhalim Professeur universitaire

III / Tableau des programmes diffusés par les radios régionales

Station	Nom de l'émission	Journalistes de l'émission	Jour de l'émission	durée de l'émission	Intervenants de l'émission
Tanger	Annas Wa Al Kanoune	Mr Abdelkarim Sadouk	06 / 04 / 2005	30 minutes	M. Hassan Simou

IV /Le programme radiophonique en dialectes locaux

La chaine Amazighe diffuse une série de programmes pour faire connaitre l'institution Diwan Al Madhalim, ses objectifs, ses missions et attributions à travers 9 séances, selon le tableau ci-dessus :

Séances	Les Thèmes
1er séance	La nature de l'institution Diwan Al Madhalim et ses objectifs
2 ème séance	Les missions et les attributions de Diwan Al Madhalim
3 ème séance	L'autonomie de Diwan Al Madhalim et ses rapports avec le gouvernement
4 ème séance	La relation de Diwan Al Madhalim avec l'administration (1ère partie)
5 ème séance	La relation de Diwan Al Madhalim avec l'administration (2ème partie) Les moyens d'influence de Diwan Al Madhalim sur l'administration
6 ème séance	La nature et les conditions de recevabilité des plaintes et doléances des citoyens.
7 ème séance	Les moyens de présentation de doléances et plaintes.
8 ème séance	Les questions qui ne peuvent être traiter par Wali Al Madhalim et la procédure d'examen des doléances.
9 ème séance	Le rôle de Diwan Al Madhalim dans le réglement des litiges entre l'administration et les citoyens.

La diffusion des séances ci-dessus a été réalisée à travers trois programmes en dialectes locaux : Tarifite, Tamazighte et Tachlhite selon le tableau suivant :

Dialectes	Nom de l'émission	Jour de diffusion	Heure de diffusion
Tarifite	Motabaâte	Tous les mercredi	de 15h05 à 16h00
Tamazighte	Khoutwa âla Al Tarike	Tous les Jeudi	du 19h30 à 20h00
Tachlhite	Motabaâte	Tous les Samedi	de 22h15 à 23h00

Abstract*

Les juridictions financières et Diwan Al Madhalim

La conscience financière et la conscience humaine de l'administration**

Le contrôle dont les Cours régionales des comptes sont investies est le corollaire nécessaire de la liberté des collectivités locales et de leurs compétences qui ne cessent de s'élargir.

Exerçant une double fonction : l'une à caractère juridictionnel (jugement des comptes, discipline budgétaire et financière), l'autre à caractère extra juridictionnel (contrôle de la gestion et de l'emploi des fonds publics, contrôle des actes relatifs à l'exécution du budget), les Cours régionales des comptes se distinguent par trois grands traits : elles sont intégralement décentralisées, elles exercent, au niveau local, la totalité des compétences dévolues au niveau national à la Cour des comptes, et elles étendent leur fonction juridictionnelle en matière de discipline budgétaires et financières à l'ensemble des acteurs locaux, désignés ou élus, sans exception. Ainsi les personnes édictant les décisions locales notamment financières, et les personnes ayant la charge de contrôler la régularité de ces décisions, ainsi que leurs collaborateurs sont tous responsables, chacun en ce qui le concerne, devant les Cours régionales des comptes.

Faisant partie des organes de contrôle à posteriori, dont elles partagent le professionnalisme, les juridictions financières se distinguent cependant par leur indépendance tirée, principalement, de leur statut juridictionnel.

Toutefois la multiplicité des organes de contrôle, à priori et à posteriori doit être regardé comme les pièces d'un puzzle : ils sont complémentaires.

L'objectif global de tous systèmes de contrôle étant de veiller sur la bonne gestion des services publics, d'autres organes y contribuent, notamment le Wali Al Madhalim, autorité indépendante, chargé principalement d'un rôle d'intercession auprès de l'administration, mais aussi d'un rôle de recommandation si des réformes lui paraissent nécessaires. Objectif auquel concourent également les juridictions financières pouvant, éventuellement, formuler des suggestions sur les moyens susceptibles d'améliorer les méthodes de la gestion des organismes publics et d'en accroître l'efficacité et le rendement.

Si Diwan Al Madhalim peut être considéré comme la «conscience humaine» de l'Administration, les juridictions financières en sont «la conscience financière».

Mohamed ACHARGUI
Professeur de l'Enseignement Supérieur
à la Faculté de Droit de Casablanca

*** Elaborés par l'unité de traduction relevant de Diwan Al Madhalim.**

** Voir texte intègral en langue arabe p 21.

*Problématique de l'exécution des jugements administratifs et le rôle de Wali Al Madhalim à ce sujet**

En l'absence de l'efficacité, nul ne doute que la règle normative ou les juridictions perdent l'essence de leur existence. Si les tribunaux résolvent les litiges et participent à répandre la justice entre les gens, les jugements qui ont force de choses jugées, doivent avoir une force exécutoire spécialement de la part des administrations. La persistance de celle-ci sur son refus d'exécution des jugements à son encontre, constitut un non respect du principe de la légalité et un dépassement des dispositions de la constitution.

Puisque la procédure civile ne contient pas de dispositions relatives aux moyens d'exécution forcée envers l'administration, la justice administrative au Maroc (tribunaux administratifs et la chambre administrative près de la Cour Suprême) insiste sur la consécration de certaines règles et l'invention de certaines solutions juridiques pour faire face à l'inexécution des jugements par l'administration, en lui imposant une astreinte ou une saisie arrêt sur les comptes bancaires des établissements publics.

Mustapha TERRAB
Consultant à Diwan Al Madhalim

* Voir texte intègral en langue arabe p 29.

Règlement diligent et équitable

Une alternative pour le réglement des différends*

Le dahir n° 1.01.298 portant création de l'Institution Diwan Al Madhalim énonce dans son article 6 alinéa 2 que : « Toutefois, dans les cas visés ci-dessus, Wali Al Madhalim ou ses délégués peuvent rechercher avec les parties concernées, à leur demande, les solutions de nature à régler rapidement et équitablement le différend. »

Le règlement intérieur de l'Institution prévoit dans ses articles 53, 54,55, les conditions de présentation et d'instruction des demandes de règlement.

A ce sujet on peut noter :

1. la possibilité donnée à Wali Al Madhalim ou à ses délégués de chercher avec les parties concernées des solutions diligentes et équitables aux litiges;

2. la demande de règlement est présentée par les deux parties ou au moins l'une d'elles ;

3. la transmission de Wali Al Madhalim ou son délégué d'une copie de la demande à la partie concernée par l'objet de réglement pour susciter sa position dans un délai ne dépassant pas un mois et qui peut, toutefois, être prorogé, à titre exceptionnel, en cas de necessité.

4. Wali Al Madhalim ou son délégué prend immédiatement les mesures necessaires, en cas de réponse favaorable par l'administration concernée, pour, mettre en rapport les deux parties et prendre connaissance de leur position et proposer les solutions susceptibles de régler le differend à l'amiable.

5. la désignation par l'administration d'un interlocuteur muni de pouvoir de négociation dans le cadre du règlement jusqu'à l'aboutissement d' un accord ;

6. Wali Al Madhalim dresse un procès-verbal de règlement qui doit comprendre un résumé de l'objet du differend et les propositions formulées par chaque partie ainsi, que les solutions convenues. Ce procès-verbal doit être signé par les parties concernées et par le Wali ou son délégué. Une copie est délivrée aux parties concernées.

Afin de mieux situer le règlement diligent parmi d'autres méthodes de règlement des différends, on peut à titre d'exemple le comparer avec la médiation conventionnelle (modèle Américain), la conciliation et le règlement des différends (modèle Egyptien) et l'arbitrage (modèle Marocain et Européen), pour en conclure qu'il y a convergence de certains aspects positifs, telle que la simplicitation des procédures, des formes, l'économie du temps, des efforts et du coût.

Le règlement diligent et équitable est aussi un recours qui puise dans des méthodes de conciliation, de compromis et d'entente, afin d'aboutir à une solution acceptée par les parties au différend, ce qui explique le recours de plus en plus aux institutions et aux organismes de médiation en dépit des institutions judiciaires.

Hassan Simou
Consultant à Diwan Al Madhalim

* Voir texte intègral en langue arabe p 40.

L'institution Diwan Al Madhalim

Sa structure et son organisation*

L'institution Diwan Al Madhalim est l'une des institutions nationales spécialisée dans le domaine du développement de la communication entre les citoyens et l'administration. Elle est indépendante vis-à-vis des autres institutions et autorités publiques. En effet, elle est soumise à la supervision de la Plus Haute Autorité Constitutionnelle dans le pays, ce qui lui procure le soutien moral et politique nécessaire à la l'accomplissement de ses missions et lui permet de participer activement à l'amélioration de l'action des autorités publiques et en premier lieu celle de l'administration.

Afin de mener à bien les missions qui lui sont dévolues, l'institution Diwan Al Madhalim dispose d'un cadre juridique de référence complet, composé d'un arsenal juridique cohérent qui l'érige en institution modèle et administration moderne et ce, grâce à ses atouts constitués notamment d'une structure organisationnelle capable d'accomplir pleinement ses missions d'une manière efficace, efficiente, rapide et simplifiée.

Les spécificités de cette structure organisationnelle, de par sa dimension, sa nature et ses moyens, peuvent être résumées en trois aspects :

I- Le caractère national de l'administration de l'institution ;

II- La complémentarité fonctionnelle de l'action de ses organes ;

III- La modernisation qui marque son administration et qui est basée sur un ensemble de fondements, dont, à titre d'exemple, la classification des fonctions et des tâches, la mise en place d'un schéma directeur informatique, et d'une structure organisationnelle chargée de la communication, l'instauration d'un cadre juridique de référence pour les procédures, sans oublier que l'institution dispose de ressources humaines hautement qualifiées.

L'ensemble de ces atouts est de nature à consolider les fondements de la structure organisationnelle de l'Institution Diwan Al Madhalim, qui doivent être mis en œuvre d'une manière progressive, sereine et rationnelle.

Abdel-illah Fountir
Professeur de droit public
Faculté de droit Agdal - Rabat

* Voir texte intègral en langue arabe p 49.

La Juridiction de la Famille

Garantie fondamentale pour la protection des droits de la famille*

L'adoption du nouveau code de la famille est l'une des plus grandes réformes qu'a connu la société marocaine depuis l'indépendance.

Ce code est marqué par une dualité référencielle, à savoir la combinaison entre la spécificité marocaine issue des principes de la charia islamique et les principes de l'universalité traduite par les chartes internationales.

Il est, en outre, le produit d'un consensus des différents acteurs politiques et représentants de la société civile quels que soient leur tendances et leur doctrines,

En effet, cette réforme s'inscrivait dans le cadre des réformes visant le renforcement du processus démocratique fondé sur la protection des droits et libertés au Maroc, à travers la création et la mise en place d'un ensemble d'institutions, dont notamment, le conseil consultatif des droits de l'Homme, les tribunaux administratifs et l'institution Diwan Al Madhalim.

Il en est de même que ces réformes sont renforcées par le fait que le Maroc, de par sa constitution, souscrit aux principes découlant des chartes internationales ratifiées par lui et réaffirme son attachement aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus.

Dans le cadre de ces réformes, la question de la femme a suscité une attention particulière, concrétisée par les amendements qui ont été introduits dans les textes relatifs aux droits civils, pénals, commercials et administratifs et qui avaient prévu de nouvelles dispositions qui tiennent compte du principe d'égalisation entre la femme et l'homme et visent la mise en place d'un nouveau cadre juridique protégeant la femme et lui permettant de contribuer à la gestion des affaires publiques et au processus de développement du pays.

Par ailleurs, le code de la famille, considéré comme la plus importante de ces réformes, est marqué par la nature de ses dispositions qui prévoient de nouvelles règles visant à rendre les rapports familiaux plus justes et plus équitables, à instaurer des liens de solidarité, de dialogue et de conciliation et à adopter une culture d'entente en cas de désaccord en tenant compte, priorité, l'intérêt des enfants.

Dans ce contexte, et en vue de protéger de manière efficiente les relations familiales, le code de la famille a soumis les relations au contrôle judiciaire en attribuant le soin de statuer sur les litiges résultant de ces relations à des juridictions spécialisées tout en associant le représentant du ministère public.

Pour ce faire, des sections juridictionnelles chargées des affaires de la famille sont instituées au sein de tous les tribunaux du Royaume.

Elles sont supervisées par des juges compétents qui ont bénéficié d'une formation spécialisée dans le domaine de contentieux familial.

Toutefois, la mise en oeuvre du code de la Famille ne concerne pas uniquement les juridictions, mais elle nécessite la conjugaison des efforts de tous les acteurs. Il en est de même de prendre en considération les différents aspects juridiques, judiciaires, sociaux, économiques, éducatifs, médiatiques et culturels, ainsi que la dimension familiale qui devra être prise en compte dans tous les programmes et les plans de développement économique et social.

Zhour Al Horr
Présidente de la Juridiction
de la Famille au Tribunal de Casablanca

* Voir texte intègral en langue arabe p 62.

La Communication continue...

Dans le cadre du programme de développement de la communication, de la Coopération et de partenariat, que Diwan Al Madhalim a mis en œuvre depuis sa création, l'institution a reçu, à la suite de la publication du premier numéro de sa revue «Diwan Al Madhalim», des messages émanant d'un ensemble d'acteurs nationaux et internationaux, par lesquels, ils expriment l'intérêt qu'ils portent aux activités et aux efforts déployés par l'institution en vue de la vulgarisation de la culture de la communication entre l'Administration et le Citoyen.
Ils ont également exprimé leur souhait d'instaurer des liens de coopération et de partenariat fructueux et bénéfiques avec l'institution.

Ci-après, une première liste comportant les noms des institutions, organismes et personnalités sus-mentionnés

A l'échelon international :

Monsieur Jean-Paul DELEVOYE
Médiateur de la **RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Madame Pauline CHAMPOUX-LESAGE
Protectrice du Citoyen
Quebec – **CANADA**

Señor Enrique MUGICA HERZOG
El Defensor del Peublo - Madrid - **ESPANA**

Al señor Anton Cañellas
Sindic de Greuges de **CATALUÑA**

Monsieur Andreas NABHOLZ
Ombudsman des Kantons - **BASEL-STADT**

Monsieur Pierre-Yves MONETTE
Médiateur Fédéral - **BELGIQUE**

Madame Véronique JOBIN
Médiatrice Administrative - **SUISSE**

Monsieur Henrique Nascimento RODRIGUES
Provedor de Justiça - **PORTUGAL**

Professeur Nikiforos DIAMANDOUROS
Médiateur Européen Strasbourg - **FRANCE**

Mrs. Ann ABRAHAM
Parlianmentary Commissioner
for Administration - **ENGLAND**

Docteur Hans Gammeloft-Hansen
Ombudsman - Copenhagen - **DANEMARK**

Monsieur Doudou NDIR
Médiateur de la **RÉPUBLIQUE DE SÉNÉGAL**

Madame DIAKITE FATOUMATA N'DIAYE
Médiateur de la **RÉPUBLIQUE DU MALI**

Monsieur Jean-Batiste KAFANDO
Médiateur du Faso **BURKINA - FASO**

Monsieur Mathieu EKRA
Médiateur de la **République de Côte d'Ivoire**

Monsieur DJIMASTA KOIBLA
Médiateur National du **TCHAD**

Madame Jeanne MANOMBA-KOMBILA
Médiateur de la **RÉPUBLIQUE DU GABON**

Monsieur le Médiateur
de la **RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR**

President
of American Bar Assouciation
Ombudsman Commitee - **WASHINGTON**

President of Centre for Ombudsman
and Governance Studies - **UNITED KINGDOM**

Secretary of British
and Irish Ombudsman Association - **UNITED KINGDOM**

Madame Frédérique CALANDRA
Médiatrice de la ville de **PARIS**

Madame Maria Grazia Vachina
Présidente de l'Association des Ombudsmans
et Médiateurs de la Francophonie - **FRANCE**

Monsieur le Président
de l'Institut International d'Ombudsman

Mr. Claes EKLUNDH
Chief Ombudsman
Parliamentary Ombudsman - **SWEDEN**

Mr. Kevin MURPHY
National Ombudsman - **THE REPUBLIC OF IRELAND**

President of the Ombudsman Association
UNITED STATES

Ombudsman
Canadian Concil Of Parliamentary - **CANADA**

Président du Comité des droits de l'homme
Palais des Nations - **GENÈVE**

Monsieur Gordon Adams
Secretary of British and Irish Ombudsman Association

MMag Dr Nikolaus SCHWAERZLER
Executive Board Membre
of the European Ombudsman Institute
Tirol - **AUSTRIA**

Publications de Diwan Al Madhalim

Les sujets publiés dans le premier numéro de la revue "Diwan Al Madhalim" peuvent être consultés sur le site de l'institution ***www.dam.ma***

Recueil des textes relatifs à la création et à l'organisation de Diwan Al Madhalim en langues arabe, française, espagnole et anglaise.

Site Web de Diwan Al Madhalim

Statistiques relatives aux accès au site web de Diwan Al Madhalim au cours des six derniers mois
(Novembre 2004 - Avril 2005)

Pays	Nombre de visites	Moyenne mensuelle	Pourcentage %
Maroc	181 704	30 284	55,88
Organisations internationales	111 681	18 614	34,34
Arabie Saoudites	15 427	2 571	4,74
France	4 400	733	1,35
Hollande	2 220	370	0,68
Mexique	1 272	212	0,39
Canada	1 215	203	0,37
Belgique	1 075	179	0,33
Allemagne	1 013	169	0,31
Danemark	722	120	0,22
Pérou	650	108	0,20
Israêl	627	105	0,19
Royaume Uni	590	98	0,18
Suisse	496	83	0,15
Qatar	442	74	0,14
Espagne	381	64	0,12
Italie	214	36	0,07
Japon	147	25	0,05
République Tchèque	106	18	0,033
Argentine	103	17	0,032
Pologne	94	16	0,029
Chili	76	13	0,023
Finland	72	12	0,022
Afrique du Sud	71	11,8	0,0218
Bulgarie	71	11,8	0,0218
Australie	66	11	0,020
Venezuela	38	6,3	0,012
Malaisie	37	6,2	0,011
Colombie	33	5,5	0,010
Turquie	33	5,5	0,010
Jordanie	23	3,8	0,007
Liban	22	3,7	0,0068
Taiwan	21	3,5	0,0065
Pakistan	14	2,3	0,004
Suède	8	1,3	0,002
Hong Kong	6	1,0	0,0018
Hongrie	5	0,8	0,0015
Etat Unis	2	0,3	0,0006
Norvège	2	0,3	0,0006
Roumanie	2	0,3	0,0006
Brésil	2	0,3	0,0006
Thailand	2	0,3	0,0006
Portugal	2	0,3	0,0006
Grèce	1	0,2	0,0003
Slovénie	1	0,2	0,0003
Singapore	1	0,2	0,0003
Philippines	1	0,2	0,0003
Total	**325 191**		**100**

ديوان المظالم

Le site Internet

الموقع الإلكتروني:

ديوان المظالم مؤسسة وطنية متخصصة مكلفة بتنمية التواصل بين الإدارة و المواطنين. يمكنكم زيارة موقعها على الأنترنيت بالعربية و الفرنسية والإسبانية والإنجليزية من خلال العناوين التالية :

L'accès au site Internet de l'institution Diwan Al Madhalim peut se faire en langues arabe, française, espagnole et anglaise par les adresses suivantes :

www.dam.ma
www.diwanalmadhalim.ma
www.diwan-almadhalim.ma

Numéro Vert

L'institution a mis à la disposition des citoyens une ligne téléphonique verte portant le numéro:

الخط الأخضر:

من أجل تواصل أفضل يمكن استعمال الرقم الأخضر :

080000600

المملكة المغربية
Royaume du Maroc
ديوان المظالم
ديوان الظالم
المحدث بظهير رقم 1-01-298
بتاريخ 23 من رمضان 1422
(9 ديسمبر 2001)
مؤسسة وطنية تعنى ب :
■ تنمية التواصل بين المواطنين، أفرادا أو جماعات، وبين الإدارة
■ النظر في تظلمات المواطنين الذين يعتبرون أنفسهم ضحايا قرار إداري أو تصرف يتنافى مع مبادئ القانون والإنصاف صادر عن إدارات الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية أو أي هيئة تمارس صلاحيات السلطة العمومية.
Diwan Al Madhalim
Diwan Al Madhalim, institution nationale créée par le Dahir n° 1-01-298 du 23 Ramadan 1422 (9 décembre 2001) chargée de :
■ Promouvoir l'intermédiation entre d'une part, les citoyens ou groupes de citoyens et d'autre part, les administrations.
■ Examiner les plaintes et doléances des citoyens qui se considèrent victimes de décisions ou d'activités jugées contraires aux règles de la primauté du droit et de l'équité imputables aux administrations de l'Etat, aux collectivités locales, aux établissements publics ou à tout organisme disposant de prérogatives de puissance publique.