# Diwan Al Madhalim

**Revue spécialisée semestrielle**

Numéro Double
4-5

www.dam.ma

ديوان المظالم
Diwan Al Madhalim
Revue spécialisée semestrielle - Numéro Double - Décembre 2006
5-4

# Dans ce numéro


## Diwan Al Madhalim

**Revue spécialisée semestrielle**

***Responsable***
Moulay Mhamed IRAKI

***Comité de Rédaction :***
M. Hassan OUAZZANI CHAHDI
M. Mustapha TERRAB
M. Hassan SIMOU
M. Abdelilah FOUNTIR
M. Abdellah CHAHID
M. Adelhadi ATTOBI
Mme. Fatima KERRICH

***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-almadhalim.ma

***Site web***
www.dam.ma

***Dépôt légal***
0131/2004

***ISSN***
8209-1114



***Extraits des discours de SM le Roi*** **4**

***Editorial*** **5**

***Etudes et Recherches***

- L'évolution de la justice des madhalims entre le passé et le présent

***Dr Mohammed KETTANI*** **7**
***Membre de l'académie du Royaume du Maroc***

- Médiateurs et droits de l'homme

***Jean-Paul COSTA*** **9**
***vice Président de la cour européenne des droits de l'Homme***

- Les droits de l'enfant à la lumière de la convention de 1989

***Hassan OUAZZANI CHAHDI*** **11**

- Rôle de Wali Al Madhalim et ses moyens d'interventions en vue de concrétiser le concept de l'administration citoyenne

***Abdelillah FOUNTIR*** **19**

- L'apport de l'évaluation à la bonne gouvernance des services publics

***Mohamed HARAKAT*** **28**

***- Actualité de la jurisprudence administrative***

- Arrêt N° : 698-dossiers 2567/04 et 2889/04-28 décembre 2005
- Du nouveau dans la protection du droit de propriété

***M'hamed ANTARI*** **48**

***- Coopération Internationale*** **56**

***- Textes législatifs et réglementaires*** **73**

***- Documents de reférence*** **92**

***- Activités de Diwan Al Madhalim*** **101**

***- Abstracts*** **111**

***- Site Internet*** **124**

# Extraits de discours de SM le Roi

*« Nous sommes déterminés, depuis notre accession au trône de nos glorieux ancêtres à poursuivre l'édification de l'Etat moderne de façon à préserver les droits et les libertés et consolider les bases du régime fondé sur la séparation des pouvoirs et la suprématie de la loi. »*

Message royal aux participants au
5ème atelier international des institutions
nationales de promotion et de défense des droits de l'Homme.
13 avril 2000

*« ...l'éthique étant l'un des fondements de l'Etat puisque sa pérennité ou sa déchéance en dépendent.*
*...l'une des obligations premières du service public consiste à se conformer à une haute moralité et à servir les citoyens avec abnégation digne du service public et de l'intérêt supérieur, conformément aux exigences de l'option démocratique dans l'Etat de droit. »*

*« Le sens du service et l'esprit de responsabilité ne seront pleinement réunis que par la persévérance dans l'effort tendant à améliorer l'efficience de la gestion, le suivi de son rendement, tout en oeuvrant à régler les problèmes et dépasser les obstacles. Les mesures à caractère public doivent avoir pour finalité de faciliter l'accomplissement des tâches et non pas de les compliquer. C'est là une démarche visant à consacrer le sens de la rectitude, la clarté, la transparence et la célérité quand il s'agit de rendre service aux gens. Elle permet également d'aboutir à une rationalisation qui fait ressortir les aspects positifs des décisions prises, d'assurer le suivi des dossiers jusqu'à leur aboutissement, d'organiser le travail en veillant à une bonne répartition des tâches et à une délimitation précise des responsabilités, tout en encourageant la communication, avec pondération et dans l'ordre, et en tirant profit des expériences passées et des nouvelles pratiques qui ont fait leurs preuves.*

*« L'attention accrue portée sur le plan international, ces dernières années, à la gabegie au sein de l'administration nous incite à redoubler d'efforts pour réaliser ce à quoi nous nous attelons pour établir un lien entre le nouveau concept de l'autorité et le concept de service public, préserver les droits et les intérêts et faire respecter les libertés et les lois. »*

Message aux participants au
Colloque national, sous le thème
« Le soutien de l'éthique dans le service public ». 29/10/1999

# Editorial

Le Maroc connaît depuis le début de ce siècle une évolution rapide et constante dans les différents domaines de la vie politique, économique, sociale et culturelle. Cette évolution, qui se manifeste dans l'ouverture de multiples chantiers de réforme et la mise en place de diverses institutions nationales, reflète la volonté et la clairvoyance de la plus haute autorité du pays, qui aspire à bâtir une société nouvelle sur la base d'un modèle de développement nouveau ; une société solidaire et tolérante, à la fois moderne mais respectueuse des traditions ; une société qui s'inspire des vertus de son héritage religieux, patrimonial et historique, tout en exprimant sa foi et son attachement aux valeurs universelles communes et son adhésion aux actions internationales visant à les défendre et à les promouvoir.

Ce projet de société atteste de l'assimilation profonde des contraintes et des défis, que le Maroc est appelé à relever, aussi bien sur le plan international qu'au niveau national. En effet, la mondialisation effrénée, les transformations de l'ordre économique mondial, les concurrences imposées, les obligations extérieures vis-à-vis de différents partenaires, constituent autant d'obstacles à surmonter qui s'ajoutent aux revendications multisectorielles de la société civile et aux attentes socio-économiques croissantes des populations.

La méditation sur la stratégie adoptée par Sa Majesté le Roi Mohammed VI, que Dieu L'assiste, depuis Son accession au trône de Ses glorieux ancêtres, confirme cette ambition, d'édifier un Maroc nouveau selon des conceptions novatrices, qui se manifeste à travers les idées et les signes qui traduisent l'esprit Royal, invitant à l'adhésion aux projets de réforme et de modernisation, au respect des valeurs de justice, d'équité et d'égalité et à la reconsidération des relations entre l'Etat et les citoyens sur la base d'une communication transparente et d'une responsabilité partagée, en se conformant au principe de la primauté de la loi afin de lutter contre la mal-administration, les dépassements et les abus.

L'observateur avisé de cette dynamique de changement et de réforme, impulsée par Sa Majesté le Roi, peut aisément constater la concrétisation de cette ambition à travers les décisions stratégiques, d'inspiration historique profonde, dont la mise en œuvre a été consacrée par l'adoption du « nouveau concept d'autorité », la restructuration de ses principes et ses mécanismes, la réforme du système institutionnel des Droits de l'Homme et la consécration de leurs valeurs et de leur culture ; de telle sorte que les droits et libertés au Maroc, connaissent une dynamique en constante progression, créée et entretenue par tous les acteurs : autorités, organismes publics, institutions nationales, organisations non gouvernementales et individus dans une synergie quotidienne et sans précédent.

Parallèlement à ces changements, un grand élan de réforme a concerné, sur les plans économique et social, la réalisation des infrastructures de base, l'encouragement des opérations d'investissement, la promotion des activités sociales prioritaires, intéressant les citoyens à revenu modeste et les populations défavorisées ainsi que la mise en œuvre des politiques publiques dans les secteurs vitaux tels que l'éducation, l'enseignement, l'habitat, la santé et l'emploi, favorisant ainsi les conditions d'une vie meilleure.

Il est indéniable qu'un effort national d'une telle ampleur, visant le renouveau d'une nation comptant plus de 14 siècles d'histoire et aspirant à un avenir meilleur pour les générations futures, suppose l'adhésion de tous les citoyens de bonne volonté, quelques soient leur appartenance ethnique ou politique, et nécessite l'entretien d'un esprit de citoyenneté active et participative, d'un nationalisme sincère et d'une foi dans les valeurs d'innovation, de coopération et de solidarité. De même qu'il est nécessaire que tous les acteurs se prévalent des valeurs d'intégrité, de probité et de rigueur et s'interdisent toutes sortes d'iniquité et de malversation, afin de contribuer, dans la vertu et la fidélité, à l'édification de la nation.

C'est dans cet esprit que l'institution Diwan Al Madhalim, considérée comme l'une des grandes œuvres de Sa Majesté le Roi en matière de Droits de l'Homme, s'évertue inlassablement à contribuer à ce processus de réforme en instaurant une véritable réconciliation entre les citoyens et leur administration selon une approche nouvelle et performante, fondée sur une communication conciliatrice visant l'encouragement des autorités à recourir à l'équité chaque fois que les plaintes des citoyens leur paraissent justes et fondées afin de lever les iniquités et de rétablir les droits.

C'est dans ce sens que s'inscrit la revue « Diwan Al Madhalim » qui vise, au-delà de la mise à la disposition de ses lecteurs, notamment les décideurs administratifs, d'un outil privilégié de communication, l'élaboration d'un moyen de consolidation des relations de confiance, de coopération et d'échange fructueux, en espérant que le présent numéro réponde modestement à leurs attentes.

***Wali Al Madhalim Mhamed IRAKI***

# L'évolution de la justice des madhalims entre le passé et le présent *

**Dr Mohamed KETTANI**
**Membre de l'Académie du Royaume du Maroc**

L'Islam a été établi sur la base de valeurs essentielles indispensables à la vie humaine. Parmi ces valeurs figure celle de « Justice », rappelée dans maints versets de la vulgate coranique.

Il a été ainsi précurseur dans la consolidation du pouvoir de la judicature en tant que mécanisme efficace et référence suprême pour la réalisation de la justice et de l'équité entre les humains. Certes ce pouvoir rencontre parfois des défis inhérents aux errements de l'homme, égoïste et imbu de sa personne et de sa position ainsi qu'à sa tendance à la tyrannie et à bafouer la loi pour accaparer les droits d'autrui, d'où la nécessité de mettre en place un système judiciaire tirant sa légitimité du législateur supérieur pour être plus efficace que la justice ordinaire, et plus disponible pour régler les différends et s'opposer aux abus et excès. Il s'agit bien sûr de la juridiction Al Madhalim.

L'éminent savant IBN Khaldoun l'a définie comme étant la fonction alliant à la fois l'autorité du pouvoir et l'équité du juge, et supposant l'intégrité et la force de caractère pour pallier les limites et les insuffisances des autres juges. Son rôle est de réprimer et punir les fauteurs et les agresseurs. Sa fonction a bénéficié tout au long de l'histoire de la civilisation islamique de larges prérogatives associant l'autorité influente et la liberté agissante, pour réexaminer les justifications, reconsidérer les preuves voire retarder la sentence en attendant la certitude de la vérité et du droit, et éventuellement faciliter la conciliation des adversaires. Cette structure est à rapprocher par son rôle, de la mission actuelle des hautes instances d'appel. Sa place privilégiée reposait bien entendu sur la délégation par décret ou Dahir du sultan lui même, du Calife ou du commandeur des croyants, à la personne choisie à cet effet parmi les grands personnages de l'Etat. La décision royale conséquente était rendue publique dans la mosquée ou tout autre lieu d'importance digne de l'événement.

Il était naturel que le prophète, que le salut et la bénédiction soient sur lui, soit appelé à assumer cette responsabilité sur injonction divine. Il suivait et contrôlait les jugements des cadis et le comportement des gouverneurs. Il va sans dire que sa personnalité exceptionnelle le dispensait d'exiger toute preuve ou serment, et sa seule présence apportait l'entière satisfaction aux solliciteurs et traçait la voie à suivre pour les pourvois en justice.

L'institution ne s'est cependant pérennisée que plus tard, pour les générations éloignées de la période du messager de Dieu et de ses Califes bien guidés et notamment Omar Ibn Khatab et Ali Ibn Abi Taleb, que Dieu les agrée.

Avec l'extension des frontières de l'Etat Islamique et la diversité croissante de ses populations durant la période omeyyade, les injustices et les iniquités devenaient fréquentes, accompagnées parfois d'outrages et d'atteintes sacrilèges.

La fonction de redressement des torts devenait indispensable et s'imposait comme une structure basique inéluctable. On peut se remémorer à ce propos les rôles des Califes Abdelmalik Ibn Marouane et Omar Ibn Abdaziz. Cette forme particulière de justice a rayonné dans différents pays islamiques d'orient et d'occident surtout sous le règne de la dynastie abasside, avec parfois une présence et un intérêt direct du Calife qui officiait personnellement aux lieu et place de ses cadis pour régler certains litiges.

Il est intéressant de noter que la séparation entre le pouvoir judiciaire du cadi et celui exécutif du Calife, principe connu actuellement sous l'appellation moderne de séparation des pouvoirs, a été initiée par Omar IBN Khatabe.

* Voir texte intégral en langue arabe, p : 7.

La multiplication et la complication des cas exigeait de consacrer un temps suffisant pour leur examen et la recherche quelque fois de solutions appropriées originales en l'absence de dispositions canoniques, d'où sa contrainte de se décharger sur certains compagnons du prophète pour rendre la justice.

Al Mawardi nous éclaire avantageusement sur la distinction subtile entre la juridiction Al Madhalim et celle dite ordinaire, en inventoriant une dizaine de différences dont la plus notable est certainement celle de l'entière disponibilité, la haute autorité, et l'équité indiscutable du cadi Al Madhalim, qualités difficiles à réunir chez les autres cadis. Sa marge de manœuvre l'aidait souvent à recourir à la réconciliation par consentement mutuel et à statuer parfois en dehors d'usages et de procédures déterminées.

Les livres d'histoire nous rapportent de multiples exemples de potentats obstinés mais aussi de Califes très attachés à la justice et à l'impartialité, pour assurer sécurité et tranquillité à leurs sujets. On peut citer à cet égard le Calife abasside Al Mamoun qui a demandé à l'un de ses cadis de confronter une plaignante, veuve déshéritée, à son propre fils mis en cause, et de lui rendre justice.

La judicature Al Madhalim a inscrit tout au long de l'histoire islamique, de glorieuses pages sur les redressements des torts et les réparations d'injustices en faveur des personnes faibles victimes de puissants cupides. La régression du rôle de la fonction est due à l'abandon progressif par les Califes et sultans de sa supervision directe pour être banalisée et confiée à des juges aux pouvoirs limités et aux faibles capacités de décision. Les Califes Othomans ont rénové la fonction en instituant le « Diwan » qu'ils présidèrent eux mêmes la plupart du temps.

En ce qui concerne le royaume chérifien, la dynastie Alaouite s'est investie entièrement dans la recherche de la justice et de l'équité, en créant le « bureau des plaintes » au sein des structures dirigées par le Premier Ministre qui recevait les requêtes afin de les soumettre au souverain, seul dépositaire du pouvoir décisionnel. Ce bureau a été remplacé fin 2001 par Diwan Al Madhalim en vertu d'un Dahir de SM Mohammed VI que Dieu le glorifie pour en faire une illustration supplémentaire de son règne bénéfique dans le domaine du renforcement de la démocratie et des droits de l'homme. La nouvelle institution a trouvé rapidement sa place naturelle parmi les autres institutions du royaume, en agissant avec impartialité et en toute indépendance vis-à-vis de tout pouvoir extérieur. Elle se fait désormais un devoir de promouvoir l'intermédiation et la meilleure communication possible entre les citoyens et l'Administration, incitée à davantage de respect des critères de la primauté du droit et de l'équité. En résumé, Diwan Al Madhalim créé auprès de notre souverain et sous sa haute protection constitue la preuve de la conciliation réussie de l'héritage islamique authentique et de l'ouverture sur les valeurs inestimables du patrimoine universel.

# Médiateurs et droits de l'Homme*

***Jean-Paul COSTA,***
***Vice-président de la Cour européenne***
***des droits de l'Homme***[1]

Pour la jeune et la dynamique Revue du Diwan Al Madhalim du Royaume du Maroc, je voudrais exprimer quelques brèves remarques sur les relations entre les médiateurs et les droits de l'Homme.

Le mot « médiateur » ayant plusieurs sens différents, je précise que je ne traiterai que des institutions nationales chargées de la médiation entre l'Etat et les citoyens. Ce sont donc les héritiers du modèle originel de l'ombudsman suédois, un héritage qui s'est diversifié récemment dans les pays du Nord, puis un peu partout en Europe, maintenant dans d'autres continents comme le montre l'exemple du Maroc.

Les médiateurs, ainsi entendus, se veulent des intercesseurs entre les citoyens et les administrations. En ce sens, la « médiature » est une alternative et un complément, dans un Etat de droit, au contrôle des actes de l'administration (et à la mise en jeu de la responsabilité de celle-ci) par la voie juridictionnelle, laquelle est d'ailleurs double puisque, selon les pays, ce sont soit les juridictions ordinaires, soit des juridictions spécialisées, qui contrôlent les actes administratifs et condamnent l'administration lorsque celle-ci est responsable de dommages causés aux personnes.

C'est une solution alternative, car une médiation peut aboutir à régler un conflit, à trouver des arrangements à l'amiable, sans passer par la lourde et peu flexible procédure juridictionnelle. C'est aussi une solution complémentaire, parce que le contrôle juridictionnel est en quelque sorte l'esclave de la légalité, il ne peut s'en affranchir, alors que le recours au médiateur peut dégager des issues à un litige fondé sur l'équité.

Il peut même arriver que la médiation puisse passer outre à l'autorité de la chose jugée, et aboutir à un règlement *ex aequo* et *bono*, pour peu que l'institution médiatrice arrive à convaincre la collectivité publique en cause que la stricte exécution d'un jugement peut être inéquitable ou injuste, et qu'il faut s'en écarter pour régler un problème de façon humaine, « *Summum jus, summa injurio* » a pu écrire Cicéron. Il est heureusement exceptionnel que le maximum de droit provoque le maximum d'injustice, mais cela peut arriver.

Et les droits de l'Homme, dira-t-on ? Ce sont des droit fondamentaux que l'Etat s'engage à respecter et à garantir aux personnes relevant de sa compétence, soit en vertu de dispositions ou de principes de caractère constitutionnel, soit en vertu des stipulations d'un traité international, tel que les Pactes des Nations Unies ou des traités régionaux protecteurs des droits de l'homme (la Convention européenne des droits de l'Homme, la Convention américaine des droits de l'homme, la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples).

Pour ne parler que du domaine qui m'est le plus familier, le droit européen des droits de l'Homme, la Cour de Strasbourg a été instituée pour assurer le respect des Etats contractants (46 actuellement), des engagements résultant pour eux de la Convention européenne des droits de l'Homme et des Protocoles. Ce mécanisme de protection repose essentiellement sur le recours individuel, ouvert à toute personne contre n'importe lequel des Etats contractants.

Toutefois, en vertu du principe de subsidiarité, un tel recours doit, pour être recevable (puis, le cas échéant, fondé) satisfaire notamment une condition importante : l'épuisement des voies de recours internes. La jurisprudence de la Cour, au fil des ans, a précisé cette notion, et juridiquement contraignants. Or si tel est le cas des jugements des cours et tribunaux, ce n'est normalement pas le cas des recours au médiateur, lequel formule des recommandations,

* Voir article traduit, p : 126.

*1)* L'auteur précise, selon l'usage, qu'il s'exprime en son nom personnel.

avis ou propositions. Il est donc rare que la Cour juge qu'il aurait fallu saisir le médiateur[2].

Si donc le recours aux organes de médiation n'est pas nécessaire pour que la plainte d'un requérant soit recevable devant la Cour européenne des droits de l'Homme d'une violation de ses droits et libertés, faut-il en déduire que les médiateurs ne contribuent pas à la protection des droits de l'Homme ?

Je ne le pense pas. Certes, un médiateur national sera impuissant pour remédier aux violations graves des droits de l'Homme, et de même pour les redresser, encore qu'il ne faut pas généraliser à l'excès. Mais il pourra désamorcer ou corriger beaucoup d'atteintes plus mineures. Trop de recours formés à Strasbourg portent sur de « petits » litiges (cette expression n'est pas péjorative), qui ne relèvent pas de la compétence de notre Cour et auraient pu être réglés au niveau local, par exemple par la saisine d'un médiateur. Même dans les domaines qui relèvent de la compétence de notre Cour, l'issue favorable d'une médiation peut prévenir le contentieux national, et à plus forte raison le contentieux européen. C'est d'autant plus important que le considérable afflux de requêtes à Strasbourg (plus de 40.000 requêtes chaque année, dont plus de 90% sont rejetées comme irrecevables ou manifestement mal fondées) est la principale menace pour l'efficacité du système ; toute prévention du contentieux est la bienvenue, et je suis convaincu que les médiateurs peuvent y contribuer, et protéger les droits de l'Homme, ou directement en permettant de mettre fin aux atteintes portées à ceux-ci, et de les réparer, ou indirectement en permettant à la Cour de Strasbourg de consacrer l'essentiel de sa tâche aux violations graves, et aux problèmes à caractère général et « constitutionnel ».

En réalité, l'existence même de médiateurs dans les Etats est un signe d'intérêt pour les droits de l'Homme. Le rapprochement entre les citoyens et l'administration, l'humanisation de leurs rapports, la transparence, l'équité, l'accès aux documents, toutes ces tâches dont s'acquittent les médiateurs contribuent, même dans les domaines sensibles, à bâtir l'Etat de Droit et à promouvoir les droits et libertés qui entrent dans la catégorie des droits de l'Homme.

Je ne voudrais pas donner aux lecteurs de cette Revue une impression idyllique, ou qui surestimerait l'effet positif des institutions de médiation. C'est avant tout aux tribunaux, à condition qu'ils respectent les nombreuses règles du procès équitable (énumérées à l'article 6 de la Convention européenne des droit de l'Homme), et sous l'ultime contrôle d'une juridiction internationale telle que la Cour de Strasbourg, qu'il incombe de protéger les droits fondamentaux et de condamner ceux qui les méconnaissent. Mais, en sens inverse, le rôle des médiateurs n'est pas négligeable, et c'est pourquoi s'ils n'existent pas...il faut les inventer.

***2)*** Voir, pour exemple, l'arrêt Leander c. Suède de 1987

# Les droits de l'enfant à la lumière de la convention de 1989*

**Hassan Ouazzani CHAHDI**
**Professeur d'université**
**Faculté de droit de Casablanca**

Les droits de l'enfant ont fait l'objet d'une codification d'ensemble dans le cadre d'un traité international qui est venu enrichir le dispositif conventionnel en matière de protection des droits de l'Homme.

Il s'agit de la convention internationale relative aux droits de l'enfant, adoptée par L'assemblée Générale des Nations Unies par acclamation le 20 novembre 1989 et entrée en vigueur le 2 septembre 1990 après avoir reçu les ratifications nécessaires de 20 Etats conformément à l'article 49 alinéa 1, soit neuf mois seulement après son adoption. Ce qui constitue un record en matière d'entrée en vigueur des instruments relatifs aux droits de l'Homme. C'est l'entrée en vigueur la plus rapide dans ce domaine.

Un autre fait significatif à retenir. C'est que cette convention a été auparavant signée par 61 pays au cours d'une cérémonie organisée à New York le 26 janvier 1990.

A la suite de cette adoption, l'ancien Secrétaire Général des N.U, M. Javier PEREZ De Cuellar devait dire : « En adoptant la convention relative aux droits de l'enfant, les Nations Unies ont donné à la communauté des nations, un instrument international de qualité permettant de protéger la dignité, l'égalité et les droits fondamentaux des enfants du monde »[1].

On doit rappeler d'ailleurs que l'enfant n'a pas été négligé jusque là par la communauté internationale. L'intérêt porté aux droits de l'enfant s'est, en effet, manifesté à l'époque de la SDN avec l'adoption de la déclaration de Genève sur les droits de l'enfant du 26 septembre 1924 qui peut être considérée comme la 1ère formulation globale des droits de l'enfant sur le plan international. Cette déclaration signifiait déjà à cette époque la volonté d'établir des droits spécifiques relatifs aux enfants. C'est dans le cadre de ces mêmes préoccupations qu'a vu le jour la création du Fonds International de Secours à L'enfance « l'UNICEF », mais il a fallu attendre 1959 pour voir l'Assemblée Générale des Nations Unies adopter une déclaration sur les droits de l'enfant le 20 novembre 1959 qui constitue désormais le texte le plus important dans ce domaine.

Seulement comme on le sait, cette déclaration qui se compose de 10 grands principes était, cependant, dépourvue de caractère contraignant et la communauté internationale a senti d'ailleurs la nécessité de passer, dans le domaine de la protection des droits de l'enfant, du cadre déclaratoire au système con-ventionnel ayant force obligatoire pour les Etats ou pour reprendre une expression chère au professeur René Jean Duppuy, on est passé du « droit déclaratoire au droit programmatoire »[2].

## I- La codification des droits de l'enfant

C'est la Pologne en hommage à la mémoire de ses millions d'enfants morts pendant la seconde guerre mondiale ou orphelins qui a proposé à la commission des droits de l'Homme des Nations Unies, un projet de convention sur les droits de l'enfant le 7 février 1978.

Ce projet coïncidait avec l'année internationale de l'enfant proclamée par l'organisation des Nations Unies en 1979. C'est d'ailleurs au cours de la 35ème session du printemps de la commission des droits de l'Homme de cette année que le projet fut renvoyé à un groupe de travail à composition non limitée sur «la question d'une convention relative aux droits de l'enfant ». Le groupe de travail était composé de représentants des 43 pays membres de la commission et bien entendu, il était ouvert aux autres délégués des Etats membres des Nations Unies à titre d'observateurs.

*Voir résumé en langue arabe, p : 125.

1) V. Convention relative aux droits de l'enfant, Dossiers d'information établi par l'Unicef

2) R. J. Duppuy, Droit déclaratoire et droit programmatoire: de la coutume sauvage à la « soft law » dans « l'élaboration du droit international public, A. Pedone, Paris, 1975, p : 132.

Etaient également représentées au sein de ce groupe non seulement les Organisations Inter-gouvernementales(O.I.T,H.C.R, U.N.I.C.E.F), mais aussi des Organisations Non Gouvernementales (ONG), ce qui a constitué, d'ailleurs, une grande originalité de la procédure d'élaboration de cette convention. Il faut dire aussi que les ONG ont joué un grand rôle dans l'aide et la collaboration avec les organisations de l'ONU et les Etats comme pouvait le préciser Nigel Cantwell, responsable de l'association « Défense internationale des enfants » qui assurait le secrétariat des ONG participant au projet[3].

Dés 1983, les ONG avaient monté un groupe à part en marge du groupe de travail ayant pour dénomination « groupe spécial des ONG sur l'élaboration de la convention ».

Malgré les efforts des uns et des autres, l'élaboration de la convention a été relativement longue puisqu'elle a nécessité 10 années de discussion avant qu'elle fût adoptée en 1989. Ainsi l'année 1989 reste à ce sujet doublement symbolique : elle symbolisait, d'une part, le 10ème anniversaire du dépôt du premier projet par la Pologne en 1979. Elle symbolisait, d'autre part, le trentième anniversaire de la déclaration des droits de l'enfant.

La convention est cependant représentative du mouvement d'internationalisation des droits de l'enfant. C'est le résultat d'un compromis entre toutes les sensibilités religieuses et cultu-relles d'une communauté dont les réalités socio-économiques sont parfois radicalement différentes. Elle constitue le consensus autour des droits fondamentaux reconnus universellement et qui sont essentiels pour le développement harmonieux et complet de l'enfant. Se sont des garanties « minima » acceptables par l'ensemble de la communauté internationale et la convention a prévu une clause de sauvegarde à ce sujet pour tout régime juridique plus favorable à l'enfant, qu'il trouve sa source dans les ordres juridiques, nationaux ou internationaux : « Aucune des dispositions de la présente convention ne porte atteinte aux dispositions plus propices à la réalisation des droits de l'enfant qui peuvent figurer :

a) Dans la législation d'un Etat partie ; ou
b) Dans le droit international en vigueur pour cet Etat. »

La convention a prévu, en même temps, comme dans le schéma classique des instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme, des mécanismes de protection.

Mais pour bien comprendre les droits qui ont été codifiés, il faut garder à l'esprit, les questions qui s'étaient posées au début de la codification[4].

D'abord pour les motivations de celle-ci, de nombreux gouvernements ont estimé, en dehors, bien entendu, du fait qu'une convention présente l'avantage d'une protection efficace qu'une simple déclaration, que le seul fait de la consécration dans une convention internationale, des principes contenus dans la déclaration de 1959, contribue déjà à renforcer la protection de l'enfant dans le monde. Pour d'autres gouvernements, les principes inscrits dans la déclaration de 1959 ne sont pas encore appliqués dans beaucoup de pays: La pratique du travail des enfants qui nuit à leur santé entrave leur épanouissement.

D'autres gouvernements comme la Suède avaient mis l'accent sur l'évolution économique, sociale et culturelle qui s'est produite depuis 1959 pour constater que « .....Dans de nombreux pays les vues sur la famille, le mariage, les relations entre parents et enfants et sur l'enfant lui-même en tant qu'individu ayant des besoins et des droits qui lui sont propres, ont subi de profonds changements. [5]»

On a avancé aussi, parmi les justifications de la nécessité de la codification, le fait que beaucoup de pays étaient absents en 1959 et qu'avec une convention, ils seront associés à son élaboration et donc à participer à la codification des droits de l'enfant.

Quant aux modalités de la codification, certains gouvernements avaient estimé, devant l'empressement de la Pologne qu'il était d'abord préférable, avant toute codification, d'évaluer les activités, les discussions et les travaux de recherche qui devaient avoir lieu à l'occasion de l'année internationale de l'enfance.

**3)** V. le journal « Le Monde » du 27 février 1988, p : 40.
**4)** Cf. pour plus de détails, R. Daoudi, la codification des droits de l'enfant : Analyse des prises de position gouvernementales in « la protection des droits de l'enfant », Paris, puf, 1983, p : 24.
**5)** Cf. R. Daoudi, op, cit, p : 24.

D'autres gouvernements en majorité occidentaux avaient formulé des critiques sur le projet lui-même en soulignant qu'à la différence d'une déclaration, il ne doit pas y avoir dans une convention le moindre doute sur la portée juridique de chaque réglementation.

D'autres questions ont surgi à cette occasion s'agissant des rapports d'une convention sur les droits de l'enfant avec les autres accords en vigueur d'autant plus comme on le sait, il existe des conventions qui contiennent une réglementation complète de la situation de l'enfant dans un domaine spécifique telles les conventions de l'O.I.T ou celle de Genève de 1949.

Certains gouvernements ont estimé à ce sujet que la nouvelle convention doit viser à renforcer le statut juridique de l'enfant en tenant compte de ces instruments.

Pour ce qui est des rapports de la convention avec les instruments relatifs aux Droits de l'Homme, il est bien entendu qu'une convention des Droits de l'enfant doit se situer dans le prolongement de ces derniers, c'est-à-dire la déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 et les deux Pactes de droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels de 1966. En définitive, il s'agissait pour la codification des droits de l'enfant de savoir s'il fallait aller au-delà de ce qui existe ou se limiter à reprendre et à rassembler ce qui a déjà existé.

Il est évident qu'une telle codification des droits de l'enfant ne peut avoir l'intérêt attendu que si la convention qui va en résulter apporte un « plus » à l'enfant et ce « plus » ne peut exister que dans le renforcement du statut juridique de l'enfant, dans l'octroi à celui-ci d'une protection spéciale en tenant compte de sa vulnérabilité et dans le fait aussi de rendre les Etats qui auront accepté cette convention, responsables de leurs activités concernant l'enfant. C'est là, peut être, que réside l'originalité de cette convention.

L'analyse de celle-ci permet de constater que l'enfant fait l'objet d'une protection spécifique résultant du fait qu'il s'agit d'un être humain particulièrement vulnérable. Mais cette condition de vulnérabilité ou de fragilité n'a pas empêché pour autant les rédacteurs de la convention de penser que l'enfant est aussi et avant tout un individu, un sujet de droit et à ce titre, il bénéficie des droits inhérents à toute personne humaine tels que ceux-ci sont reconnus dans la déclaration universelle et les pactes de droits.

## *II- Les droits reconnus à l'enfant du fait de sa vulnérabilité*

Après avoir défini l'enfant et posé les principes directeurs comme celui de l'intérêt supérieur de l'enfant et la responsabilité de ses parents ou de sa famille dans le développement et la protection de celui-ci, la convention énumère une série de droits que les Etats doivent respecter.

### A- La définition de l'enfant dans la convention de 1989

S'agissant de la définition de l'enfant, la convention définit celui-ci comme « tout être humain âgé de mois de 18 ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable ».

Etymologiquement parlant, le terme enfant se réfère, à l'origine du mot : « infans » qui s'appliquait à Rome à celui qui ne parlait pas (in = négation ; fari = parler) et les juristes continuent à l'utiliser aujourd'hui pour désigner l'enfant en bas âge[6].

Quoi qu'il en soit, cet article a donné lieu à des discussions très serrées au sein du groupe de travail : certains pays, comme les Etats musulmans voulaient abaisser cet âge. En sens inverse, d'autre gouvernements voulaient prolonger la durée de l'enfance et reculer l'âge fixant sa limite comme le Japon dont la majorité légale de l'enfant est fixée à 21 ans.

Les pays scandinaves sont parvenus à retenir la fixation de l'âge à 18 ans.

Cette définition de l'enfant s'applique à tous les enfants indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'origine sociale, d'opinion, de situation, de fortune, d'incapacité et de naissance.

Les débats au sein du groupe de travail en faveur de l'enfant naturel ont rencontré une opposition farouche de la part des pays musulmans. C'est ce qui explique que la convention a adopté finalement les mêmes droits pour tous les enfants sans aucune discrimination. Ce qui laisse supposer que les enfants nés hors mariage puissent, en dépit des législations en vigueur dans certains pays, obtenir des droits semblables à ceux qui sont reconnus aux autres enfants.

*6)* Cf, Marie-Josèphe Gebler, Regards éthiques sur les droits de l'enfant : la parole de l'enfant en justice, Rec. Dalloz Sirey, 19ème cahier, chronique, p : 118.

### B- L'intérêt supérieur de l'enfant qui se trouve déjà dans la déclaration de 1959 est un principe directeur

Ce principe revient très fréquemment comme un leitmotiv dans le corps du texte de la convention.

Il faut d'ailleurs reconnaître que la notion d'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas plus précise que celle « d'intérêt de l'enfant » qui se retrouve dans certaines législations nationales. Elles sont l'une et l'autre des expressions floues. Mais le rappel répété de la formule vise à affirmer avec force que c'est d'abord et essentiellement l'intérêt de l'enfant qu'il faut chercher et satisfaire.

### C- La responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement et sa protection

Cette responsabilité incombe, d'après l'article 18 de la convention, au premier chef aux parents ou à défaut à ses représentants légaux qui doivent être guidés avant tout par l'intérêt supérieur de l'enfant.

Quant aux Etats, ils « emploient seulement de leur mieux, selon la convention, à assurer la reconnaissance de ce principe » comme le signale l'article 18[7].

Les Etats accordent l'aide appropriée aux parents et aux représentants légaux de l'enfant dans l'exercice de cette responsabilité. Les Etats sont chargés également de prendre toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence, de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitement ou d'exploitation y compris la violence sexuelle.

La convention insiste, par ailleurs, sur la famille dès le préambule de la convention. La famille est présentée comme « L'unité fondamentale de la société ». La convention reprend ici une disposition du pacte des droits civils et politiques : « La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection de la société et de l'Etat (art.23). »

L'enfant doit vivre dans son milieu familial qui lui permet de bénéficier d'un climat affectif propre à son développement et de conserver ses racines. Il ne peut être retiré à sa famille que de façon exceptionnelle.

Le droit d'avoir une famille implique qu'en cas de disparition de la famille d'origine, l'enfant a droit à une protection de substitution ou tout simplement à une famille de substitution « sous la forme du placement dans une famille », de « l'adoption », de la « Kafalah » du droit islamique ou encore en cas de nécessité du placement dans un établissement approprié pour enfants.

L'adoption a été vivement discutée par certains pays notamment les Etats musulmans parce que l'islam condamne cette procédure. Les Etats doivent veiller, en cas d'adoption à l'étranger, à ce que le placement ne devienne pas une affaire commerciale et ne se traduise pas par « un profit matériel indu pour les personnes qui en sont responsables » (art. 21 de la convention).

### D- Les droits économiques et sociaux de l'enfant :

La vulnérabilité de l'enfant implique aussi qu'il soit prévus à son égard, des droits spécifiques qui se présentent sous la forme de déclaration de principes, d'objectifs ou de programmes qu'on s'efforce d'attendre ou de réaliser en fonction, bien entendu, des possibilités et des moyens de chacune des collectivités concernées : il s'agit de droits économiques et sociaux de l'enfant tels le droit à la santé (art.24), le droit de bénéficier de la sécurité sociale et plus largement de l'aide sociale, le droit à l'éducation (arts. 28 et 29), à l'enseignement primaire qui est obligatoire et gratuit.

La convention fixe aussi des objectifs à l'éducation de l'enfant qui doit viser à favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques.

L'éducation doit inculquer à l'enfant, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la culture des droits de l'Homme ou l'enseignement des droits de l'Homme.

L'éducation doit inculquer aussi à l'enfant le respect de ses parents, de son identité, de sa langue et de ses valeurs culturelles ainsi que le respect des valeurs nationales du pays dans lequel, il vit.

**L'enfant doit avoir aussi droit aux loisirs et au repos, le droit à un niveau de vie suffisant** (art.27). Des mesures doivent éventuellement être prises par l'Etat pour permettre aux familles d'assurer ce droit.

En tant qu'être humain vulnérable, **l'enfant doit être protégé contre l'exploitation économique**, il ne doit être « astreint à aucun travail comportant des risques ou susceptible de compromettre son

éducation ou de nuire à sa santé ou à son développement physique, mental, spirituel, moral ou social » (art 32). L'interdiction du travail des enfants a donné lieu, d'ailleurs à des conventions de l'organisation internationale du travail (OIT) et notamment la convention n°182 et la recommandation n° 190 concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination, adoptées par la conférence générale de l'OIT à sa 87ème session tenue à Genève le 17 juin 1999. Le Maroc a ratifié cette convention le 26 janvier 2001[7bis].

**L'enfant a aussi droit d'être protégé contre la consommation des drogues « contre l'usage illicite des stupéfiants et de substances psychotropes »** (art.33), **contre l'exploitation sexuelle y compris la prostitution** (art.34), **contre l'enlèvement, la vente ou la traite d'enfants** (art.35), **conte la torture** (art.37).

La protection de l'enfant à ce niveau a été complétée, renforcée et précisée par un protocole facultatif à la convention des droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants. Ce protocole a été adopté par l'assemblée générale des nations unies le 25 mai 2000. Le Maroc l'a ratifié le 22 mai 2002, ce qui est d'ailleurs très appréciable[8].

L'enfant a également le droit d'être protégé dans les conflits armés. Cette protection est prévue à l'article 38 de la convention.

Les dispositions de cet article sont considérées par beaucoup de pays comme en retrait et moins protectrices par rapport à ce qui est prévu dans les conventions de droit humanitaire en la matière[9]. La disposition qui a donné lieu à des critiques est celle qui concerne dans le paragraphe 2 de cet article, la non participation des enfants de moins de 15 ans dans les conflits internes, dans les hostilités. « Les Etats parties prennent toutes les mesures possibles dans la pratique pour veiller à ce que les personnes n'ayant pas l'age de quinze ans ne participent pas directement aux hostilités ».

Il faut dire que c'est l'age minimum fixé à 15 ans pour le recrutement et la participation des enfants aux hostilités qui a suscité les controverses les plus passionnées et les positions les plus tranchées aussi bien de la part des Etats que des Organisations Gouvernementales et Non Gouvernementales au point de mettre en péril le consensus final sur l'ensemble du texte. De nombreuses réserves et réticences sur cet article se sont manifestées lors de son adoption, durant l'élaboration de la convention des droits de l'enfant[10]. La majorité des Etats étaient favorables à une élévation de l'age minimum, mais une minorité d'Etats, à leur tête, les Etats Unis d'Amérique, a empêché tout consensus dans ce sens. Plusieurs Etats ont formulé des déclarations et des réserves lors de la signature, la ratification ou l'acceptation quant à l'age minimum contenu dans l'article 38. En général, ils considèrent que la limite d'age à 15 ans constitue une violation des droits les plus élémentaires des enfants et qu'il faut rehausser l'age minimum de recrutement dans l'armée et de participation aux hostilités à 18 ans. Il a fallu attendre plus de 10 ans pour voir un consensus se réaliser autour de cette proposition. C'est dans ce sens que le protocole facultatif (à la convention sur les droits de l'enfant) concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés qui a été adopté par l'assemblée générale des nations unies à New York le 25 mai 2000, relève l'age minimum d'enrôlement dans les armées à 18 ans et on ne peut que se féliciter de constater que le Maroc figure parmi les pays ayant ratifié ce protocole.[11].

Enfin, pour compléter ce tableau de la protection accordée à l'enfant du fait de sa vulnérabilité, la convention a prévu des droits spécifiques pour certaines catégories d'enfants qui sont dans des situations particulières : il s'agit des enfants handicapés (art, 23), réfugiés (art, 22), membres d'une minorité ou de populations autochtones (art.30).

***7bis)*** Le texte de cette convention a été publié au B.O n°5166 du 4 décembre 2003, p : 1319.

***8)*** V. Dahir N° 1.01.254 du 4 décembre 2003 portant publication du protocole facultatif à la convention relative aux droits de l'enfant concernant la vente d'enfants, la prostitution et la pornographie mettant en scène des enfants fait à New York le 25 mai 2000, (B.O n° : 5192 du 4 mars 2004, p : 340).

***9)*** Cf. à ce sujet, S. Alwassily, les enfants et les conflits armés, mémoire pour le diplôme d'études Supérieures Approfondies en Etudes internationales, Faculté de droit de Casablanca, Année universitaire 2000-2001, pp .24 et s.

***10)*** Cf. à ce sujet, traités multilatéraux déposés auprès du secrétaire général des Nations Unies, état au 31 décembre 2000, vol. 1, p.283 et S, N.U, New York, 2001, N° de vente St/LEG/SER.E/19- V. aussi, S.AL Wassily, op ; cit, pp .27 et s.

***11)*** Les instruments de ratification du Royaume du Maroc de ce protocole ont été déposés à New York auprès du secrétaire général des Nations Unies le 2 octobre 2001, V. à ce sujet, Dahir du 4 décembre 2003 portant publication de ce protocole au B.O, N°5192 du 4 mars 2004,p : 334. L'article 2 de ce protocole dispose que « Les Etats parties veillent à ce que les personnes n'ayant pas atteint l'age de 18 ans ne fassent pas l'objet d'un enrôlement obligatoire dans leurs forces armées ».

La vulnérabilité de l'enfant ne doit pas masquer le fait que celui-ci est avant tout un individu, une personne humaine.

## *III- Les droits reconnus à l'enfant en tant que personne humaine :*

A ce titre, l'enfant bénéficie des droits qui sont accordés à tout être humain et qui sont d'ailleurs prévus par la déclaration universelle des droits de l'Homme et par les pactes des droits civils et politiques, économiques , sociaux et culturels. La convention ne fait, ici, que systématiser, compléter ou préciser ces nouveaux droits qui garantissent des libertés. Il s'agit donc d'une adaptation de ces droits à l'enfant et parfois même d'une simple reprise des droits contenus dans les pactes.

Au nombre de ces droits, il convient de mentionner :

**A-** le droit inhérent à la vie : Ce droit est affirmé par l'article 6 de la convention qui précise dans le paragraphe 2 de cet article que « les Etats parties assurent dans toute la mesure possible, la survie et le développement de l'enfant ».

En plus de cet article, la convention reprend, à ce sujet dans le préambule, une disposition qui figurait dans le projet polonais, à savoir que l'enfant doit bénéficier d'une protection juridique appropriée « avant comme après la naissance ». Ces dispositions ont opposé les partisans et les opposants à l'avortement. Certaines législations nationales comportent des dispositions prote-ctrices dans ce domaine. Le droit à la vie est d'ailleurs un droit fondamental reconnu à cha-cun. La législation marocaine, par exemple, a régulièrement proclamé la protection et le respect dudit droit ainsi que son inviolabilité. Le droit à la vie chez l'enfant bénéficie d'une protection spéciale dans la loi marocaine qui commence dès la vie intra-utérine : l'avortement est interdit sauf quand la vie de la mère ou de l'enfant est en danger. En effet, dans la première partie du chapitre 8 relatif aux crimes et délits contre l'ordre des familles et la moralité publique (arts 449 à 458), le code pénal marocain dispose que toute personne coupable d'avoir provoqué l'avortement d'une femme enceinte ou d'une femme apparemment enceinte, avec ou sans son consentement, est de toute façon passible d'une peine d'un à cinq ans de prison et d'une amende de 120 à 500 dirhams ; si la mère décède , la peine est portée à la réclusion de 10 à 20 ans.

En outre, la personne reconnue coupable est interdite de séjour pour une période de 5 à 15 ans, ou bien privée d'un ou de plusieurs des droits civiques ou droits civils.

La loi punit également le médecin qui pratique l'avortement. Les articles 449 et 450 du même code précisent à quelles peines sont passibles les médecins, infirmières et sages-femmes et autres travailleurs du système de santé qui pratiquent l'avortement ou le facilitent. L'article 87 du code pénal prévoit également que les intéressés encourent le retrait de l'autorisation d'exercice[12].

S'agissant de la protection du droit de l'enfant à la survie, l'article 397 du code pénal marocain prévoit d'appliquer à toute personne qui met délibérément fin à la vie d'un nouveau né les peines prévues aux articles 392 et 393, c'est - à - dire, la réclusion à perpétuité dans les cas ordinaires et la peine de mort en cas de préméditation. En matière de protection de la survie des enfants, il convient de signaler que les chefs d'Etats et de gouvernements ont adopté, le 30 septembre 1990, à l'occasion du sommet mondial pour les enfants, tenu au siège des Nations Unies à New York, une déclaration en faveur de la survie, de la protection et du développement de l'enfant[13].

**B-** le droit à une identité : En dehors du droit à la vie, l'enfant doit recevoir une identité : l'enfant a droit à un nom, il doit acquérir une nationalité. En affirmant ce droit dès la naissance, la convention vise à prémunir l'enfant contre la situation d'apatridie, mais elle n'exclut à titre préalable ni l'intervention de la législation nationale (qui privilégie, selon les cas, le jus soli ou le jus sanguinis) ni les instruments internationaux applicables en la matière (notamment la convention du 3 août 1961 sur la réduction des cas d'apatridie, en vigueur depuis le 13 décembre 1975)[14].

***12)*** V. Code pénal, 3ème édition actualisée, 2004, publications de la REMALD, collection « Textes et Documents », N°103, pp : 114 et s.- V, aussi, le rapport présenté par le Maroc au comité des droits de l'enfant, CDC/C/93/Add, 3- 12 février 2003, pp : 34 et s.

***13)*** SM. Le Roi, feu Hassan II a signé cette déclaration à New York le 3 février 1992 en présence du directeur général, à l'époque, de l'UNICEF (V. le journal « le matin du 25 mai 1996 », spécial enfant).

***14)*** Cf. M. Bennouna, la convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, A.F.D.I, 1989, p : 437.

**C-** L'enfant doit également avoir certains droits qui existent déjà dans le pacte des droits civils et politiques et que la convention n'a fait que transposer dans les droits de l'enfant. La convention garantit ainsi à l'enfant les libertés d'opinion, d'expression, de pensée, de conscience, de religion, d'association et de réunions pacifiques.

La liberté de manifester sa religion ou la liberté de religion a donné lieu à l'opposition de certains pays notamment les Etats musulmans dans lesquels, l'Islam est la religion d'Etat. Ces pays considèrent qu'une telle liberté va à l'encontre des principes du droit musulman et de la chariaa islamique. La plupart de ces pays ont formulé des réserves au sujet de l'article 14 de la convention. Le Maroc, par exemple, en ratifiant cette convention, a fait la réserve suivante : « le gouvernement du royaume du Maroc dont la constitution garantit à chacun l'exercice de la liberté du culte, formule une réserve concernant les dispositions de l'article 14, qui reconnaît à l'enfant le droit à la liberté de religion, puisque l'Islam est religion d'Etat »[15].

**D-** En dehors des libertés d'opinion, d'expression, de pensée, de religion , d'association et de réunions pacifiques , l'enfant ne doit pas faire l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance ou d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation (art 16).

## E- Le droit aux garenties judiciaires:

L'enfant objet de poursuites, a droit aussi à toute les garanties judiciaires (articles 37 à 40) telles que celles-ci sont prévues pour toute personne humaine dans la déclaration universelle et dans le pacte des droits civils et politiques[16]. La convention invite à cet égard les Etats à « promouvoir l'adoption , de lois , de procédures, la mise en place d' autorités et d'institutions spécialement conçues pour les enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale » (art 40). Les Etats sont invités également à établir un âge minimum au- dessous duquel les enfants seront présumés n'avoir pas la capacité d'enfreindre la loi pénale (art 40).

Il faut signaler également parmi les droits reconnus à l'enfant en tant qu'être humain, un droit que la convention accorde à l'enfant avec certaines précisions :

**F -** il s'agit de l'accès à l'information et à des matériels provenant de sources nationales et internationales (art 17).

Mais, l'originalité de cet article, c'est que la convention invite les Etats à reconnaître « l'importance de la fonction des médias » dans cette information. Les Etats sont invités aussi à encourager les médias à diffuser une information sur les matériels qui présentent une utilité sociale et culturelle pour l'enfant. Les Etats sont invités de même à encourager la coopération internationale dans ce domaine.

Ce sont là les principaux droits de l'enfant affirmés par la convention de 1989. L'application de celle-ci par les Etats obéit au schéma classique en matière de convention des droits de l'Homme.

La convention de 1989 a prévu à cet égard un comité des droits de l'enfant composé de 10 experts de haute moralité élus par les Etats pour une période de 4 ans. Les Etats s'engagent à soumettre au comité par l'entremise du Secrétaire Général des Nations Unies des rapports sur les mesures qu'ils auront adoptées pour donner effet aux droits reconnus dans la présente convention et sur les progrès réalisés dans la jouissance de ces droits[17].

Ce mécanisme appliqué aux autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'Homme a démontré son efficacité. Les Etats essaient dans la présentation de ces rapports de préserver leur image de marque « démocratique » dont ils se servent au niveau d'autres acteurs vitaux, économiques et financiers, y compris la préservation même de leur sécurité[18].»

Ne peut-on pas, par ailleurs, déduire de ce mécanisme, une force obligatoire de ces instruments dans l'ordre juridique interne des Etats et partant, une primauté de leurs dispositions sur les lois nationales ?[19]

***15)*** V. pour cette réserve ainsi que celles des autres pays musulmans dont l'Islam est religion d'Etat, les traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire Général des Nations Unies, op. cit, pp : 283 et s.

***16)*** V. pour plus de détails sur cette question, M. Bennouna, op. cit, p : 441.

***17)*** V. à titre d'exemple les observations faites par le comité des droits de l'enfant au Maroc à l'occasion de la présentation de son 2ème rapport périodique lors de la trente troisième session du comité, convention relative aux droits de l'enfant, Nations Unies, CRC/C/15 Add.211, 10 juillet 2003.

***18)*** Cf. Bennouna, op. cit, p : 444.

***19)*** C'est ce que nous avons tenté de démontrer à travers le cas marocain dans le cadre d'une autre étude relative aux « rapports des conventions internationales des droits de l'homme et la loi interne dans le droit interne marocain » (en langue arabe), v ; à ce sujet, les conventions internationales et la loi interne à travers la jurisprudence, publication du centre de documentation d'information et de formation en droits de l'homme, déc.2002, p : 83- v. aussi, Rev.marocaine de droit et d'économie du développement, N°48, 2003, pp : 9 et s.

Sur le plan de l'application pratique, il faut dire que la convention sur les droits de l'enfant entrée en vigueur très rapidement a été signée et ratifiée avec des réserves se rapportant à certaines dispositions notamment celles concernant la liberté religieuse, l'adoption, le droit à la vie et bien entendu l'article 38 sur l'utilisation des enfants dans les hostilités et on comprend la position de l'Argentine qui, à l'occasion de sa ratification de la convention, a fait une déclaration dans laquelle elle précise « qu'elle aurait souhaité que la convention ait formellement interdit l'utilisation d'enfants dans les conflits armés, comme le stipule son droit interne lequel continuera de s'appliquer en la matière en vertu de l'article 41 »[20] , c'est à dire en vertu de la clause de sauvegarde. Quand au Maroc, il a ratifié cette convention le 21 juin 1993 avec des réserves, comme on l'a vu, se rapportant essentiellement à l'article 14 sur la liberté religieuse de l'enfant.

Le Maroc a pris, cependant, un certain nombre de mesures pour harmoniser les dispositions de cette convention avec sa législation nationale[21].

Le comité des droits de l'enfant, à l'occasion de l'examen du deuxième rapport périodique présenté par le Royaume du Maroc, dans sa session du 2 juin 2003, tout en prenant acte des avancées faites par le royaume à ce sujet,recommande aux autorités marocaines de « poursuivre et de renforcer leurs efforts visant à intégrer dans la législation nationale les droits, principes et dispositions de la convention afin que l'ensemble de sa législation soient largement appliqués dans les procédures administratives et juridiques »[22].

En définitive, on peut dire de cette convention qu'en dépit du fait qu'elle comporte certaines dispositions difficilement applicables, elle peut être considérée, et ceci constitue un grand progrès pour l'humanité, comme la pierre angulaire d'une nouvelle éthique en faveur des enfants et c'est aux médias , comme l'a toujours souhaité l'UNICEF, aux collectivités locales, aux organisations non gouvernementales et à chacun d'entre nous de s'efforcer de diffuser les informations

portant sur la convention. La diffusion des informations concernant la convention et les droits de l'enfant relève, comme le précisait le directeur général de l'UNICEF dans sa lettre d'information à la suite de l'adoption de cet instrument, de « la responsabilité collective. Nous avons tous un rôle à jouer et nous devons aider les gouvernements à transformer de manière systématique et efficace les termes employés dans la convention en réalité meilleure pour les enfants »[23].

***20)*** V. cette déclaration aux traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire Général des Nations Unies, op. cit, p : 284.

***21)*** V ; à ce sujet, les droits de l'enfant dans la législation marocaine et les conventions internationales ratifiées par le Maroc, publication du ministère de la justice, N° 10, janvier 2006.

***22)*** Pour l'examen de ce rapport, V.N.U, convention relative aux droits de l'enfant, CRC/C/15, add 211, 10 juillet 2003/p : 3.

***23)*** Cette lettre d'information peut être consultée directement au siège de l'Unicef, convention relative aux droits de l'enfant, Dossier D'information.

# Rôle de Wali Al Madhalim et ses moyens d'intervention: vers l'enracinement du concept d'administration citoyenne*

**Abdelilah FOUNTIR**
**Professeur de droit public**

A plusieurs occasions, les citoyens s'interrogent sur l'opportunité de la création de l'institution Diwan Al Madhalim, sur son efficacité et la pertinence de son intervention pour les protéger contre les abus et les dépassements de l'administration. Peut-elle véritablement leur rendre justice? Plus précisément, Wali Al Madhalim, peut-il leur assurer l'équité, leur donner raison et réparer les préjudices qu'ils subiraient ? Possède-il les moyens d'astreindre l'administration et ses responsables à revenir sur des décisions abusives qui leur auraient portés préjudice et de renoncer à tout acte irrégulier, illégal ou inique dont ils seraient victimes?

Dans le cadre de l'étude et de l'analyse de la réalité et du rôle de cette institution, nous avons été amenés à nous interroger avec ces citoyens sur les mécanismes et les moyens qui permettent à Wali Al Madhalim d'intervenir auprès de l'administration, sachant qu'il ne représente aucune des autorités législative, exécutive ou judiciaire ? Autrement dit, Wali Al Madhalim a-t-il suffisamment de pouvoirs pour obliger l'administration au respect de la légalité dans les décisions qu'elle prend ; ou ne peut-il qu'inciter, sensibiliser et attirer l'attention des responsables administratifs sur les erreurs que commettraient les services qu'ils supervisent et qui porteraient atteinte aux droits des citoyens ?

D'autre part, qu'elle est l'attitude de l'institution face à l'entêtement de certains responsables qui, au nom de l'administration, maintiendraient leurs décisions malgré l'iniquité et l'illégitimité qui l'auraient clairement et ostensiblement entachés ? Possède-il les moyens adéquats pour les obliger à renoncer à ce genre d'attitudes et à leur imposer le respect des règles du droit et de l'équité dans leur comportement, leurs actes et leurs décisions ?

La réponse à ces questions nécessite avant tout le rappel des règles juridiques et des réalités suivantes :

- Diwan Al Madhalim, tel qu'il ressort de son Dahir de création, est une institution nationale indépendante, dont l'activité complète celle de la justice et soutient celle de l'administration pour l'aider à résoudre équitablement les problèmes des citoyens. Elle constitue également une force de proposition visant la réforme législative, judiciaire et administrative ;
- Diwan Al Madhalim est une institution de protection des droits des citoyens en consolidant les acquis de l'Etat de droit et en diffusant la culture des Droits de l'Homme, ses principes et ses valeurs dans le cadre des relations quotidiennes entre les citoyens et l'administration.
- Le cadre de référence général, régissant l'activité de l'institution et précisant son domaine et son champ d'intervention, reflète le rôle stratégique fixé par le législateur qui consiste dans la promotion de l'intermédiation entre le citoyen ou groupe de citoyens et l'administration. La lecture attentive du cadre juridique qui régit cette activité et des discours dans lesquels Sa Majesté le Roi précise la philosophie qui a présidé à la création de l'institution et les objectifs qui en sont attendus[1], ne manquera pas de dévoiler le véritable sens du rôle de l'institution dans la promotion de l'intermédiation, son contexte, son étendu et les instruments de sa mise en œuvre. A cet effet, nous pouvons rappeler que la promotion de l'intermédiation, visée dans ces textes de référence, n'est pas seulement d'indiquer au citoyen les adresses des services administratifs compétents et les méthodes de les saisir, même si ceci représente, dans un but pédagogique, une grande partie de l'activité

*Voir texte publié en arabe, dans le 3ème numéro de cette revue.

*1)* Discours Royaux du 9 décembre 2001 à l'occasion de la célébration de l'anniversaire de la déclaration universelle des Droits de l'Homme et du 10 décembre 2002 à l'occasion de la nomination de Wali Al Madhalim.

de l'institution, mais surtout de rapprocher les administrations publiques, qui constituent le prolongement de l'Etat, des citoyens de plus en plus exigeants et demandeurs de prestations de qualité avec rapidité et efficacité, dans le respect des principes de justice et d'équité.

En conclusion, la promotion de l'inter-médiation vise l'instauration d'une culture de réconciliation entre une administration citoyenne jouissant d'une moralité et d'une équité et des usagers - partenaires ayant des droits et des obligations.

C'est pourquoi la promotion de l'intermédiation, que l'institution est appelée à assurer, s'articule autour de trois axes :

- Le premier consiste à inciter l'administration et à la sensibiliser quant à l'importance vitale d'améliorer ses relations avec le citoyen et à vulgariser les valeurs et la culture du service public parmi ses fonctionnaires ;
- Le deuxième consiste à être à l'écoute des citoyens, à étudier leurs plaintes et doléances dans le respect de la légalité, à intercéder auprès des administrations concernées chaque fois que l'objet de ces plaintes semble raisonnable et à obliger, le cas échéant, par différents moyens à rendre justice aux citoyens lésés par une décision inéquitable ou un comportement abusif afin de préserver le principe d'équilibre entre l'intérêt général et les intérêts individuels ;
- Le troisième axe a trait au rôle de l'institution pour une intermédiation plus efficace ; il s'agit de la force de proposition qu'il constitue et qui permet l'amélioration du cadre de communication et son développement, l'instauration de ses règles et de ses principes sur des bases solides, claires et transparentes. L'institution peut de ce fait présenter au gouvernement et à l'administration toute proposition pouvant contribuer à la réforme de l'appareil administratif, à augmenter son rendement et à améliorer la qualité de ses prestations, permettant ainsi au citoyen de béné-ficier des services de qualité dans un cadre de transparence et de facilité et avec la dextérité et l'efficacité escomptées.

C'est à partir de ces trois axes qui précisent le cadre d'intervention de l'institution et qui délimitent son champ d'action que nous pouvons répondre aux questions posées antérieurement et qui peuvent être résumées en une seule question centrale : de quels moyens d'intervention dispose Wali Al Madhalim afin d'enraciner le principe de l'administration citoyenne ?

L'étude minutieuse du cadre juridique de référence qui régit l'activité de l'institution, nous incite en vue de répondre à cette question, à distinguer deux catégories de moyens dont dispose Wali Al Madhalim face à l'administration, lui permettant de satisfaire aux demandes des citoyens de manière positive chaque fois que ces demandes paraissent juridiquement fondées et justifiées :

- La première catégorie est constituée de mesures accompagnant le traitement des plaintes et des doléances reçues et examinées par Wali Al Madhalim auxquelles il s'efforce d'apporter les solutions appropriées chaque fois que ces revendications lui paraissent justes et équitables.
- La deuxième catégorie est constituée de mesures postérieures auxquelles Wali Al Madhalim recourt après examen de la plainte pour aider l'administration à trouver les solutions adéquates aux affaires qui lui sont soumises. Il peut dans ces cas proposer les mesures à prendre pour rétablir la justice, lever l'iniquité, redresser le tort et rétablir la position de l'administration en conformité avec le texte et l'esprit de la loi. Parmi celles-ci, figurent le rapport adressé par Wali Al Madhalim à Sa Majesté le Roi et ceux adressés au Premier Ministre et au Conseil Consultatif des Droits de l'Homme qui contiennent le bilan de ses activités, le résultat de ses investigations et l'ensemble de ses propositions et de ses recommandations qui lui permettent de participer à la réforme de l'administration et de réparer les préjudices causés par certains responsables en dehors de toute légalité ou en contradiction avec les principes de justice et d'équité.

Avant d'énumérer ces mesures, de les définir, d'analyser leur contenu et de préciser leur utilisation, il serait utile d'établir un premier constat d'une valeur édifiante dans ce domaine. L'institution Diwan Al Madhalim, vu la mission qui lui est confiée, son champ d'intervention et les moyens dont elle dispose pour accomplir ses fonctions, est considérée véritablement comme une institution nationale autonome, à laquelle le législateur a confié, dans une indépendance totale vis-à-vis des autres autorités, institutions et organismes, d'accompagner les administrations et les organismes publics dans leurs

relations avec les citoyens en vue d'améliorer la qualité des prestations et de veiller au respect des fondements et des valeurs sur lesquels doivent reposer de telles relations. Elle est de ce fait un organe juridique de pression sur l'administration pour l'inciter au respect de la légalité et la prémunir contre les abus, les excès et les dépassements ; elle est aussi un organe de réparation des torts et de rétablissement de l'équilibre entre l'intérêt général sur lequel doit veiller l'administration et les intérêts individuels des citoyens ; elle est enfin un organe de défense d'un ensemble de valeurs religieuses et humaines communes et principalement celles du droit, de la justice et de l'équité.

De ce fait, l'intervention de Diwan Al Madhalim en vue d'imposer une relation équilibrée entre l'administration et le citoyen, est une intervention de précision, de régulation et de réconciliation visant en premier et en dernier lieu la participation à la consécration des principes de bonne citoyenneté et d'administration citoyenne, et d'agir concrètement pour assurer une application effective de ces deux principes qui représentent une image réduite et le noyau dur de l'équation d'une société solidaire basée sur de bons citoyens et un Etat démocratique basé sur des institutions légitimes et une administration citoyenne et transparente.

Quels sont donc les mécanismes et les moyens dont dispose Wali Al Madhalim pour répondre aux plaintes et aux doléances que lui adressent des citoyens désemparés, en vue d'intercéder en leur faveur auprès des administrations pour réparer les injustices, lever les torts et participer ainsi à l'édification d'un nouveau système de relation entre la société et l'Etat.

## Chapitre 1 : moyens d'intervention au cours de l'instruction des plaintes et doléances

A travers l'étude minutieuse des dispositions du dahir de création de l'institution, de son règlement intérieur et sur la base de l'analyse pratique des actions de Diwan Al Madhalim et l'examen des documents officiels qu'il produit, il apparaît que Wali Al Madhalim dispose de plusieurs moyens d'intervention auprès des administrations publiques dont certaines décisions ou comportements font l'objet de plaintes des citoyens qui demandent la levée des iniquités ou la réparation de préjudices subis.

La première catégorie de ces moyens d'intervention découle des procédures suivantes :

### 1. demande d'indications, d'explications complémentaires, de documents et de pièces supplémentaires [2] :

Cette procédure vise à doter Wali Al Madhalim de toutes les informations lui permettant d'examiner les dossiers des plaintes qui entrent dans son champ de compétence et de compléter les données y afférentes. Cette demande peut être adressée aussi bien à l'administration qu'au plaignant en fonction de la nature de la plainte, de son objet ou de ses motivations.

Wali Al Madhalim peut demander à cet égard tous les éclaircissements et les explications nécessaires ainsi que les documents et les pièces dont il aurait besoin à chacune des étapes d'étude de la plainte afin de s'assurer du bien-fondé des réclamations du plaignant et de vérifier la régularité de la position prise par l'administration dans l'affaire qui lui est soumise ; que cette position soit négative ou positive à l'égard du citoyen pour qu'il puisse se faire une conviction basée sur des réalités et appuyée de preuves et d'argumentations irréfutables afin de faire prévaloir la légalité, la justice et l'équité.

### 2. incitation des parties à recourir à toute solution amiable afin de régler le différend [3] :

C'est l'un des principaux moyens d'inter-vention dont dispose Wali Al Madhalim et auquel il a recours fréquemment, afin de renouer le dialogue entre le citoyen et l'administration et obliger celle-ci à accorder aux plaintes et aux doléances des citoyens toute l'importance et le soin requis, et ce chaque fois que leurs demandes s'avèrent être fondées.

---

*2)* l'article 43 du règlement intérieur stipule que : « Wali Al Madhalim ou son délégué peut demander aux parties concernées toutes les indications, explications complémentaires, documents et toutes autres pièces qu'il juge nécessaires pour donner suite à la plainte saisi. »

*3)* Wali Al Madhalim peut recourir à ce moyen conformément aux dispositions de l'article 44 du règlement intérieur.

Le rôle de Wali Al Madhalim consiste en premier lieu à obliger l'administration à répondre aux plaignants, à exprimer clairement sa position et en second lieu, à l'inciter enfin à traiter la plainte en réglant le différend, en modifiant ou en annulant sa décision, en prenant les dispositions nécessaires à son exécution, en revenant sur sa décision ou le cas échéant en justifiant sa décision par des arguments et des preuves irréfutables.

Il apparaît que les efforts déployés par Wali Al Madhalim, à travers les démarches amiables entreprises aussi bien auprès des citoyens qu'auprès de l'administration, restent tributaires des deux conditions essentielles suivantes :

- la légitimité des revendications du plaignant et leur bien-fondé sur le plan juridique ;

- l'existence d'une coopération, d'une coordination effectives et d'une volonté saine de la part de l'administration afin que les démarches entreprises puissent avoir toute la crédibilité et l'efficacité requises.

## 3. entreprise de démarches de médiation entre les parties :

Ce moyen reflète le rôle important joué par Wali Al Madhalim dans sa recherche constante de solutions efficaces aux problèmes qui lui sont soumis, à travers les efforts qu'il fournit pour concilier les parties en conflit, imaginer des solutions et rechercher des méthodes pour garantir la justice et l'équité.

En appliquant les règles de loi de manière saine, Wali Al Madhalim entreprend une interprétation positive, et une analyse correcte des textes avec souplesse mais sans contrevenir à leur esprit.

C'est ce rôle conciliateur vital qui fait de Wali Al Madhalim une force de proposition qui participe à promouvoir la véritable communication entre le citoyen et l'administration et non une simple cellule d'enregistrement des plaintes ou un bureau d'ordre ou encore un organe de transmission. Ce rôle fait de lui un organe actif et participatif et donne à son action un sens significatif et une valeur ajoutée.

## 4. enquête et investigation afin d'établir la réalité des faits :

Lorsque les démarches amiables s'avèrent infructueuses et si les arguments présentés par le plaignant sont suffisamment convaincants, Wali Al Madhalim peut mener des enquêtes et des investigations afin d'établir la réalité des faits et de s'assurer de l'ampleur du préjudice allégué par le plaignant et le cas échéant de présenter ses recommandations, ses remarques et ses propositions au sujet de la plainte ainsi que les dispositions à prendre pour régler le litige.

On peut à cet égard distinguer en matière d'enquête et d'investigation deux sortes de situations :

- **Enquête et investigation sur Instruction Royale :**

Wali Al Madhalim intervient dans ce cas suite à une instruction émanant directement de Sa Majesté le Roi[4] ; il procède à la collecte des données et des informations relatives au sujet de l'enquête qui peut être de caractère public ou de nature confidentielle. Il doit établir la réalité des faits, des actes ou des comportements objet de l'enquête, s'assurer de la position des parties, apporter les preuves et analyser les données avec objectivité et neutralité vis-à-vis des parties, des organes et des autorités ; il doit présenter à ce sujet un rapport précis des résultats obtenus.

- **Enquête et investigation à l'initiative de Wali Al Madhalim :**

Cela fait partie des procédures et des moyens mis à sa disposition et auxquels il peut recourir soit au cours de l'instruction des plaintes soit après épuisement des voies de règlement à l'amiable. Si dans le premier cas Wali Al Madhalim répond à des instructions et des directives Royales, dans le second cas son intervention dépend exclusivement de son pouvoir d'appréciation qui ne peut être contrôlé par aucune autorité. Cependant, le législateur a déterminé les conditions de recours, les méc-anismes et procédures de déroulement ainsi que les conséquences juridiques qui peuvent en découler.

*4)* Et ce conformément aux dispositions de l'article 5 du Dahir de création.

### *4.1 les conditions nécessaires pour mener des enquêtes et des investigations au sujet des plaintes :*

La réunion des trois conditions suivantes est indispensable pour que Wali Al Madhalim puisse mener des enquêtes et investigations de sa propre initiative :

- il faut que la plainte réponde aux conditions de fond qui permettent de mener une enquête à son sujet[5] ; il s'agit là d'un pouvoir discrétionnaire laissé à l'appréciation exclusive de Wali Al Madhalim ou de son délégué ; il peut en user lorsque les positions des parties divergent ou lorsque l'ampleur du préjudice est sous évalué par l'administration ;

- il est nécessaire que toutes les démarches de médiation soient épuisées[6] et que les deux parties campent sur leurs positions respectives, dans ce cas le recours à l'enquête permettra d'établir la réalité des faits et d'en consigner les résultats ;

- il ne faut pas que la plainte concerne un litige porté devant la justice[7], auquel cas, et respectant le principe de séparation des pouvoirs, Wali Al Madhalim doit, s'il s'avère que l'affaire est déjà soumise à une juridiction, surseoir à statuer et en informer le requérant ; la même décision s'applique lorsque la justice se saisit de l'affaire postérieurement.

### *4.2 les moyens d'enquête et d'investigation auxquels peut recourir Wali Al Madhalim[8] :*

Lorsque Wali Al Madhalim, dans le cadre de l'examen d'une plainte, décide de mener une enquête ou une investigation pour établir la réalité des faits et de s'assurer de la véracité des informations fournies par le plaignant, le législateur lui permet de recourir à tous les moyens qu'il juge utiles et nécessaires, parmi les principales d'entre elles :

#### a) les demandes d'explication :

Il s'agit de demander des explications à l'administration concernée par le sujet de la plainte afin de juger du sérieux des allégations présentées par le plaignant. L'administration doit dans ce cas présenter à Wali Al Madhalim un rapport détaillé précisant et justifiant sa position. Elle doit, si le tort est reconnu, procéder à la réparation du préjudice subi, dans le cas contraire, justifier sa position sans tergiversation. Elle ne devra en aucun cas se réfugier dans un mutisme ou dans des explications confuses ou fallacieuses auquel cas son comportement serait considéré comme une injure à une institution chargée par la loi et par la plus haute autorité du pays de réparer les torts et de lever les iniquités[9].

#### b) les demandes de communication de documents :

Dans le cadre de son enquête Wali Al Madhalim peut demander à l'administration tout document intéressant l'affaire dont il est saisi et que le plaignant n'a pu acquérir. Cette disposition concerne tout document administratif et tout responsable d'une administration publique, d'une collectivité locale, d'un établissement public ou de tout organisme disposant des prérogatives de puissance publique. Qu'ils soient désignés ou élus, ces responsables sont, non seulement, obligés de soutenir Wali Al Madhalim dans ses démarches, mais également d'ordonner à tous les fonctionnaires sous leur autorité de prêter assistance à Wali Al Madhalim ou à son délégué[10]. Seules deux conditions peuvent restreindre le recours à ce procédé :

- les documents demandés ne doivent concerner que l'affaire traitée. Ces documents sont soit précisés par Wali Al Madhalim, soit laissés à l'appréciation de l'administration, qui doit se montrer coopérative et suffisamment citoyenne pour reconnaître ses erreurs et participer à leur rectification.

---

*5)* article 42 du règlement intérieur.
*6)* l'article 5 du règlement intérieur prévoit que « si les démarches de médiation n'ont pas abouti et si Wali Al Madhalim ou son délégué juge nécessaire de mener une enquête, il mène toutes les inverstigations possibles et nécessaires...», ce qui suppose que ce n'est pas seulement les démarches de médiation mais aussi les efforts de conciliation préalables qui doivent également avoir échoués.
*7)* Article 48 du règlement intérieur.
*8)* Le législateur a indirectement fait référence à ces moyens dans l'article 9 du Dahir de création ainsi que dans les articles 45, 46 et 47 du règlement intérieur.
*9)* Conformément aux dispositions de l'article 1 du Dahir créant l'institution, celle-ci est placée auprès de S.M. le Roi et sous sa Haute Protection, elle n'est pas soumise à une autre autorité et elle est chargée de l'une des missions les plus sacrée de Sa Majesté, Amir Al Mouminine; une mission constitutionnelle et religieuse, inspirée de l'article 19 de la Constitution.
*10)* Article 9 du Dahir précité.

▌ Que ces documents ne soient pas couverts par le secret d'Etat ; la question qui se pose : qui peut, dans ce cas, juger de la confidentialité d'un document ? Le principe général est que l'administration doit fournir tout document relatif à l'affaire traitée, l'exception ne concerne que certains documents dont la divulgation pourrait créer des troubles à l'ordre public ou qui pourrait soulever plus de torts qu'elle n'en résoudrait.

**c) les déplacements sur les lieux :**

En plus des moyens précités, auxquels Wali Al Madhalim peut recourir pour mener à bien ses enquêtes et investigations, la formule générale préconisée par l'article 45 du règlement intérieur lui accorde de larges prérogatives pour user de tous les moyens légitimes susceptibles d'établir la réalité des faits et d'éclaircir toutes les données relatives à la plainte. Parmi ces moyens figure le déplacement sur les lieux qui lui permet de vérifier « in visu » la réalité des faits rapportés par le plaignant et ceux confirmés ou infirmés par l'administration.

**d) les demandes d'expertises techniques :**

Le pouvoir d'appréciation et les prérogatives spéciales dont jouit Wali Al Madhalim lui permettent de demander une expertise technique pour s'assurer de certains aspects qui porteraient préjudice au plaignant. Ce recours ne peut être ni général, ni absolu ; il ne concerne que certains cas limités dont la nature et les données exigent de faire appel à des compétences spéciales pour déterminer l'ampleur du préjudice et préciser les conséquences causées par une décision ou un acte émanant de l'administration.

**e) la convocation des parties ou de leurs représentants :**

Wali Al Madhalim doit, en fonction des plaintes , adopter le moyen approprié lui permettant d'atteindre l'objectif escompté avec la rapidité et l'efficacité requises. Le recours à la convocation des parties et leur interrogation peut faciliter le rôle de médiation et apporter les preu-ves et les témoignages nécessaires à l'éclatement de la vérité, permettant de concilier les parties.

**f) la formulation de recommandations :**

C'est l'un des moyens que peut utiliser Wali Al Madhalim pour lever certaines iniquités dont seraient victime un citoyen ou un groupe de citoyens. Ce procédé peut être utilisé dans certains cas précis pour lesquels Wali Al Madhalim a pu se faire une conviction sur la légitimité des revendications du plaignant et sur l'irrégularité de la décision prise par l'administration.

## *Chapitre 2 : moyens postérieurs d'intervention et de régulation :*

En plus des moyens d'intervention cités précédemment, auxquels Wali Al Madhalim peut recourir lors de l'instruction des plaintes et des doléances qui lui sont soumises et qui lui permettent de trouver des solutions justes et équitables aux problèmes qu'il traite en coordination avec l'administration concernée, à chaque fois que la demande du plaignant lui parait sérieuse et juste et entrant dans sa compétence, le législateur a prévu d'autres moyens d'intervention qui constituent des instruments de pression sur l'administration pour régler les litiges qui lui sont soumis et qui sont aussi des moyens de régulation de l'action de l'administration et de participation à la réforme administrative et des normes juridiques qui la régissent.

Ces moyens peuvent avoir un effet positif et encourageant pour les administrations qui collaborent avec Wali Al Madhalim, comme ils peuvent se répercuter négativement sur les administrations qui omettent de collaborer avec lui ou celles qui entravent ou empêchent les investigations menées par Wali Al Madhalim.

Ces moyens d'intervention postérieurs sont les rapports soumis par Wali Al Madhalim à Sa Majesté le Roi, la plus haute autorité constitutionnelle du pays, mais aussi ceux adressés au Premier ministre, Chef du gouvernement, ainsi que ceux qu'il adresse au Conseil Consultatif des Droits de l'Homme, en tant qu'organe de défense des droits individuels et collectifs, habilité à connaître et à examiner les affaires y afférentes et à en assurer le suivi surtout celles opposant les usagers et le service public.

Ces rapports, eu égard à leur objet, peuvent être de deux sortes : soit des rapports généraux soit des rapports spéciaux.

- Les rapports spéciaux contiennent les conclusions des investigations menées par Wali Al Madhalim sur des affaires spéciales qui lui auraient été soumises, ainsi que ses propositions et ses recommandations.

- Les rapports généraux exposent les données générales relatives aux activités de Diwan Al Madhalim et les remarques que sus-cite la réaction de certaines administrations à l'égard des interventions de Wali Al Madhalim, les propositions et les suggestions qui peuvent contribuer à l'optimisation du fonctionnement de l'administration et qui favorisent la réforme des organismes et des textes. Ces rapports peuvent contenir des propositions de réforme de la législation, de l'Administration et de la justice[11].

A travers l'analyse des textes régissant l'activité de Diwan Al Madhalim et en se référant aux discours de Sa Majesté le Roi et aux documents de référence et d'orientation adoptés, nous pouvons préciser la nature des rapports et le contenu de chacun d'entre eux, sachant qu'ils constituent un moyen de dissuasion et de pression sur les administrations publiques.

## 1. les rapports soumis par Wali Al Madhalim à Sa Majesté le Roi :

Conformément aux dispositions des articles 5 et 14 du Dahir instituant Diwan Al Madhalim et l'article 57 du Règlement intérieur, Wali Al Madhalim soumet à la Haute Attention de Sa Majesté le Roi deux sortes de rapports :

### 1.1 les rapports spéciaux

Les rapports relatifs à des enquêtes et des investigations concernant des questions précises ; ces rapports sont établis par Wali Al Madhalim sur ordre de Sa Majesté le Roi.

Ils visent à établir la vérité dans certaines affaires que le Souverain préfère confier à Wali Al Madhalim, considéré comme étant une autorité impartiale, objective et indépendante des autres autorités ce qui l'habilite à assumer cette tâche avec le sérieux et la rigueur requise.

Il faut signaler à cet égard, qu'il s'agit de questions entrant dans la compétence de Wali Al Madhalim exclusivement et que le fait qu'elles soient soumises par Sa Majesté le Roi découle du caractère spécial de ces questions et de la sensibilité qui les caractérise ; c'est la raison pour laquelle ces rapports lui sont personnellement adressés.

Ces rapports condensés, comprennent un exposé des données et des informations collectées ainsi que les résultats et les conclusions auxquelles les investigations ont abouti. Ils peuvent dans certains cas, permettre de prospecter et d'établir certaines réalités ; ils peuvent également présenter une aide à la prise de décision.

### 1.2 les rapports annuels :

Ils sont portés annuellement à la connaissance de Sa Majesté le Roi sous forme de bilan d'activités interprétant le travail accompli au cours de l'année, le programme d'action à cours et à moyen terme et les indicateurs financiers.

Ces rapports qui revêtent une importance capitale dans l'activité de l'institution sont scindés en deux parties :

- la première, relative au bilan d'activité proprement dit, expose les données quantitatives et qualitatives en matière de traitement des plaintes, des doléances et des demandes de règlement. Elle fait état également des recommandations et propositions acceptées par l'administration et celles qui n'ont pu être suivies ;

- la seconde partie présente le plan d'action de l'institution, les projets et les programmes que compte mettre en œuvre Wali Al Madhalim au cours de l'année suivante ou des années à venir.

Pour assurer la transparence nécessaire, le législateur a exigé d'inclure dans le rapport annuel le bilan financier qui retrace de manière synthétique l'état financier de l'institution, son bilan comptable et le plan d'exécution budgétaire.

*11)* Dans son discours du 10 décembre 2002, Sa Majesté le Roi a présenté Diwan Al Madhalim comme étant une force de proposition en matière de réforme législative, judiciaire et administrative.

En raison de l'importance de ce rapport, Sa Majesté le Roi, ordonne sa publication, en totalité ou en partie, au Bulletin Officiel afin de porter à la connaissance du public les conclusions relatives au fonctionnement de l'institution. Il est incontestable que l'objectif prévu par le législateur de mise à l'index du comportement des administrations contribuera à améliorer son rendement et à réviser certaines positions préjudiciables aux citoyens.

## 2. les rapports adressés au Premier ministre

Wali Al Madhalim adresse ses rapports au Premier ministre d'une manière périodique. Ces rapports sont de trois catégories en fonction de leur nature et de leur objet :

- la 1ère catégorie concerne les rapports spéciaux relatifs aux cas de refus de certaines administrations d'exécuter les jugements définitifs prononcés à leur encontre du fait de comportements émanant d'un fonctionnaire ou d'un employé relevant de l'administration concernée par le jugement. Il faut distinguer à cet égard, les cas d'inexécution mentionnés à l'article 58 du règlement intérieur, qui sont généralement dus à des contraintes financières, réglementaires ou procédurales, des cas d'inexécution imputables au comportement pervers d'un fonctionnaire qui aurait, de par les responsabilités qu'il exerce, entravé l'exécution du jugement.

- la 2ème catégorie concerne les rapports spéciaux relatifs au refus de certaines administrations de soutenir Wali Al Madhalim dans ses démarches et qui l'empêcheraient d'accomplir ses fonctions. Ces rapports font état au premier ministre du manque de coopération de certains responsables afin qu'il les incite à accorder aux plaintes adressées par Wali Al Madhalim l'importance nécessaire. Le recours au Premier ministre en tant que 1er responsable de l'administration doit constituer l'ultime recours, après épuisement des autres voies permettant d'obliger l'administration à coopérer activement avec l'institution.

- la 3ème catégorie concerne les rapports généraux relatifs aux dysfonctionnements de l'administration assortis des suggestions et propositions susceptibles d'améliorer les performances de l'appareil administratif et de réformer la réglementation en la matière. L'importance de ces rapports généraux réside certainement dans le diagnostic présenté par Wali Al Madhalim à partir des réalités quotidiennes vécues auprès des citoyens et des services administratifs d'une part, et à travers le traitement des plaintes et de leur suivi d'autre part.

## 3. le rapport annuel présenté au Conseil Consultatif des Droits de l'Homme (CCDH) :

Ce rapport comprend un exposé sur les questions concernant la promotion des droits de l'Homme dans la limite des compétences de l'institution Diwan Al Madhalim, c'est-à-dire les questions qui entrent dans le cadre des attributions de Wali Al Madhalim. Elles concernent toute décision ou activité émanant d'une administration publique, qui auraient portée préjudice à un citoyen ou un groupe de citoyens et touchent de manière ostensible à l'exercice des droits et libertés publiques[12].

L'objectif attendu de ce rapport est de porter à la connaissance du CCDH ce genre d'affaires sachant qu'il constitue l'institution nationale, habilitée, de par son texte de création, à assurer le suivi, la protection et la promotion des Droits de l'Homme, surtout que Wali Al Madhalim est, es-qualité, membre avec voix délibérative de ce conseil.

S'il s'avère à l'examen d'une plainte que son objet concerne la violation d'un droit humain, il en saisi immédiatement le CCDH afin de prendre les dispositions nécessaires dans le cadre de ses attributions. Réciproquement, le CCDH transmet à Wali Al Madhalim toutes les plaintes qu'il reçoit et qui entrent dans la compétence de ce dernier. Malgré cet échange entre les deux institutions, le législateur a chargé Wali Al Madhalim de présenter un rapport annuel devant le CCDH afin que ce dernier dispose d'une information complète et intégrale sur toutes les affaires qui peuvent intéresser la promotion des Droits de l'Homme.

*12)* pour plus d'informations voir notre article paru dans le 1er numéro de la Revue spécialisée de l'institution, article intitulé « Diwan Al Madhalim, approche primaire de ses attributions et de sa nature juridique » décembre 2004 pages 33 et 34.

Nous restons convaincus qu'il aurait été préférable que le législateur se contente d'utiliser dans l'article 13 du Dahir de création, l'expression *« les questions concernant les droits de l'Homme »* au lieu de l'expression *« les questions concernant la promotion des Droits de l'Homme »* afin de l'étendre à toutes les questions relatives à leur défense, à leur protection, à leur promotion ainsi qu'aux cas de violation de ces droits.

Ce rapport revêt une importance particulière non négligeable qui réside dans l'information fournie au CCDH dans un domaine aussi vital que celui des rapports entre le citoyen et l'administration pour lesquels il est nécessaire de veiller au respect des principes des droits de l'Homme, leur vulgarisation et l'incitation à s'y conformer.

Tels sont les moyens que le législateur a mis à la disposition de Wali Al Madhalim afin de contribuer concrètement et efficacement à la consécration du concept d'administration citoyenne.

Ces moyens en apparence diversifiés, sont aussi bien formels et procéduraux que spéciaux et généraux, mais tous contribuent à renforcer l'action de Diwan Al Madhalim avec efficacité dans ses interventions et lui permettent en même temps de participer à l'émergence d'une nouvelle forme d'administration au sein de laquelle la citoyenneté, la vertu, l'assistance et la communication seraient en même temps au service de l'intérêt général et au service du citoyen.

# L'apport de l'évaluation à la bonne gouvernance des services publics

***Mohamed HARAKAT***
***Professeur d'Economie politique, de gouvernance et des finances publiques à l'université Mohammed v Souissi***

## Introduction

Le processus de l'évaluation de la gouvernance des services publics s'inscrit pleinement dans le cadre de la modernisation de l'Etat. Son succès est tributaire de la distinction sur le plan managérial entre trois fonctions stratégiques inspirées des approches et méthodes modernes d'audit et de contrôle interne des organisations[1]:

- Fonctions de planification stratégique et prise de décision (fixation des objectifs, vision d'avenir),
- Fonctions opérationnelles ou de gestion (structures organisationnelles),
- Fonctions d'évaluation (contrôle, audit).

La richesse sémantique de l'évaluation des politiques publiques suscite de nombreuses questions et paradoxes :

S'agit il d'une nouvelle méthode de dépassement de la théorie classique de contrôle des services publics[2] ou plutôt d'une simple transposition de cette théorie à l'espace de l'Etat? Ou enfin une exigence démocratique permettant, ici et maintenant, de concrétiser et de diffuser les nouvelles valeurs et cultures universelles des Droits de l'Homme[3] qui devraient régner dans la société telles qu'elles sont reconnues et définies à l'échelon mondial ?

Quel est l'apport de l'évaluation à la bonne gouvernance des services publics ?

Sur quelle légitimité doivent s'appuyer les instances d'évaluation (celles qui existent) pour évaluer la gouvernance dans toute sa globalité ?

Au cours des années soixante du siècle dernier plusieurs pays occidentaux (Canada, USA, GB, France, Suisse) ont ressenti l'importance économique, politique et technique de l'évaluation des programmes de développement[4].

Cette conscience s'est produite pour plusieurs raisons dont notamment :

- l'amélioration des méthodes de recherche en sciences sociales ;
- l'importance accordée à l'optimisation des ressources et au management stratégique des programmes ;
- l'exigence démocratique et les impératifs de la transparence.

***1)*** Cf P.H. Rossi et S.R.Wright « L'évaluation : appréciation de la théorie de la pratique et des aspects politiques » in Politique et Management Public Volume n°12 -Déc 1994 n°4 pp93-131 et Mohamed Harakat « l'évaluation des politiques publiques au Maroc : vers la création d'une instance nationale d'évaluation » revue de l'OMAP-2003.
***2)*** Notre ouvrage « le droit du contrôle supérieur des finances publiques au Maroc : essai sur les techniques de l'audit à l'heure de l'ajustement structurel » Babel - 1992 pp103-119.
***3)*** L'article 14 de la déclaration française des droits de l'homme et du citoyen stipule « tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'ampleur et d'en déterminer la quantité, l'assistance, le recouvrement et la durée ».
***4)*** Notre ouvrage « le droit du contrôle des finances publiques..» op.cit p.103.

Fondée sur des principes de transparence, pluralisme, rigueur scientifique et indépendance. L'évaluation des politiques publiques (EPP) consiste à « *explorer et à utiliser les méthodes rationnelles de recherches systémiques pour constater et apprécier les effets directs et indirects d'un programme, d'une politique ou d'une action publique sur la population, par rapport aux objectifs fixés ou implicites et aux moyens mis en œuvre* »[5].

Dans cette perspective « *il ne s'agit pas seulement de regarder ce qui se passe à l'intérieur des organisations publiques, il s'agit de regarder dans quelle mesure ces organisations modifient et préservent leur environnement, modifient ou préservent la société comme on l'attend d'elles ?*».[6]

Le Maroc ne dispose pas encore d'une tradition ou d'une culture de l'évaluation[7].

L'évaluation doit de nos jours confronter les réalités nouvelles des sociétés démocratiques complexes et en pleine mutation.

Ainsi s'il doit y avoir transparence dans la vie administrative l'évaluation doit constituer, à ce titre, un outil incontournable ou même la clef de la bonne gouvernance.

**Problématique et objectifs de l'étude :**

L'objectif de cette étude consiste à :

- définir certains concepts de gouvernance et d'évaluation et la validation des hypothèses de départ (vision, structures, système d'information et de communication, évaluation continue des risques) (**1ère partie**);
- analyser les approches de l'EPP et leur rapport avec les processus d'innovation sociale (**2ème partie**);
- vérifier dans quelle mesure l'évaluation puisse tenir informés les grands corps de l'Etat de la situation des droits de l'homme dans leur acception la plus large.
- définir les enjeux et les acteurs de développement des mécanismes et des processus de l'EPP (**3ème partie**). Plus particulièrement, il s'agit de savoir quel est l'apport du contrôle interne et des instances d'évaluation dans le processus d'établissement de la réalité des faits portés à la connaissance du « Diwan Al Madhalim », en vertu de l'article 9 du Dahir n°1.10.298 du 9 décembre 2001 portant création de cette institution[8] qui ordonne à tous les organismes de contrôler, de faciliter les investigations par le biais de la production et la reproduction de l'information nécessaire sur les faits relevés;
- avancer certaines hypothèses et principes de base de l'évaluation en termes de planification stratégique participative, de capacités institutionnelles des acteurs et d'évaluation continue des risques servant à la conception de structure permanente d'analyse stratégique et de l'évaluation de la gouvernance globale (**4ème partie**) servant à la capitalisation des expériences individuelles et collectives (enjeux pédagogiques, rôle du parlement et de l'administration, enseignements du droit comparé);
- définir le rôle du parlement dans le développement des structures fiables d'EPP. C'est une exigence démocratique .Ainsi, l'objectif final c'est d'appréhender la pertinence des structures et des instances d'évaluation et leur rôle dans le développement d'une culture de service public et de la gestion axée sur les performances et les résultats.

## I - l'évaluation de la gouvernance : Les concepts et le contexte :

Les concepts d'évaluation et de gouvernance méritent d'être définis et analysés.

### 1. Essai de définition de l'EPP

Le mouvement qui se dessine en faveur de l'EPP est menacé par certains risques :

---

*5)* J.P.Nioche et R. Poinsard « l'évaluation des politiques publiques » Economica, 1984.

*6)* J.P.Nioche « de l'évaluation à l'analyse des politiques publiques » RFSP v 32 N° 1 Février 1982 PP.34-35.

*7)* A.Bouabid- L.Jaidi et Mohamed Harakat - « l'évaluation de l'action publique : pistes pour un débat » Friederich Ebert Stiftung - Fondation Abderrahim Bouabid - 2004, p.16.

*8)* BO N°4966 du janvier 2002 p.4 l'article 9 de cette loi stipule « Wali Al Madalim entreprend les investigations nécessaires afin d'établir la réalité des faits portés à sa connaissance, l'étendue des préjudices et l'appréciation qu'il convient de leur donner. Il provoque les explications des autorités concernées sur les faits, objet de la requête.
Les chefs des administrations et autres organismes (...) doivent prêter leur concours afin de lui permettre une parfaite connaissance du différend. Ils ordonnent aux fonctionnaires et agents ainsi qu'aux organes de contrôle placés sous leur autorité de faciliter les investigations du « Wali Al Madhalim » ou de ses délégués qui peuvent se faire communiquer les documents relatifs à la plainte objet de l'enquête,à l'exception de ceux couverts par le secret d'Etat ».

D'abord les textes officiels français relatifs à l'évaluation parlent toujours de l'EPP. Les textes anglo-saxons en revanche, énoncent le plus souvent l'évaluation des programmes.

Ensuite le concept évaluation est utilisé généralement dans des acceptions très diverses. A cet égard plusieurs instances se réclament du concept, mais plus au sens de l'analyse d'appréciation ou de contrôle que de celui d'une véritable mesure ex post et d'identification de causalité.

Le troisième risque tient à la diversité de l'objet évalué et des méthodes élaborées .Le quatrième risque, tient aux ambitions de l'évaluation qui veut être à la fois un instrument d'information et un instrument de consensus social propre à favoriser le développement participatif et la résolution des conflits dans ce sens elle s'approche de la gouvernance.

Selon le Bureau du Vérificateur Général du Canada l'évaluation permet d'examiner la raison d'être du programme évalué, les effets qu'il produit sur le public et sa rentabilité par comparaison avec d'autres moyens d'exécution.

Concernant Nicole et Poinsard « évaluer une politique c'est s'efforcé d'apprécier de façon valide ses effets réels. Une politique publique est une séquence d'action comportant la production d'une réponse plus ou moins institutionnalisée à une situation jugée problématique. Les effets de cette politique peuvent être repérés à différents niveaux :les moyens mis en œuvre, les réalisations obtenues, les effets prévus et non prévus produits dans le public, notamment en termes de modification des comportements et des représentations[9] » .

Il semble, selon cette dernière définition que le concept d'EPP est approché dans toute sa globalité.

## 2. Essai de définition du concept de gouvernance

On ne peut que le constater : le concept de gouvernance lui-même fait problème : il s'agit d'un concept de crise. Il raisonne selon certains auteurs de manière douce et presque caressante, mais n'évoque rien de précis[10].

Or, en dépit de ses charges idéologiques, le concept de gouvernance en tant que concept multidisciplinaire et global peut constituer un outil opérationnel et critique qui peut être aisément exploité dans le processus de l'évaluation des services publics et de la sauvegarde des Droits de l'Homme dans des perspectives pédagogiques, institutionnelles, économiques et stratégiques.

Selon le rapport arabe sur le développement humain, au titre de l'année 2003, la bonne gouvernance promeut[11], appuie et soutient le bien être humain, en développant les capacités humaines, les choix, les opportunités et les libertés (tant économiques et sociales que politiques), tout particulièrement au bénéfice des individus les plus démunis et les plus marginalisés de la société.

Selon le PNUD, les ingrédients de la bonne gouvernance[12] sont : la participation, le respect de la légalité, la transparence, la capacité de s'adapter, l'orientation vers le consensus, l'équité, l'efficacité et l'efficience, la responsabilité et la vision stratégique.

La bonne gouvernance en fait suppose :

- l'existence d'un système de valeur impliquant la primauté du droit, l'égalité devant la loi ce qui nécessite une dynamique d'équilibre des pouvoirs,
- la participation et l'implication des citoyens au processus de la prise de décision,
- la transparence de la gestion des affaires publiques,
- un environnement institutionnel favorable au développement humain durable (système de planification et d'évaluation, environnement sociologique favorable au développement, un appareil administratif et judiciaire efficace efficient et déconcentré),
- un système fiable de valorisation des ressources humaines fondé sur le développement des compétences et le mérite.

## 3. Définitions et hypothèses de départ :

L'Etat de droit requiert un système juridique et judiciaire efficace et transparent. L'Etat de droit prévaut lorsque quatre conditions sont réunies :

*9)* Mohamed Harakat « l'évaluation des politiques publiques au Maroc » opcit.
*10)* M. Harakat « le concept de gouvernance au Maroc : signification et pertinence » in colloque « du gouvernement à la gouvernance » REMA « série management stratégique » n° 5-2004.
*11)* Rapport arabe sur le développement humain -PNUD - 2002 P , 117.
*12)* M. Harakat- Gouvernance, gestion publique et corruption - E Amaarif 2006-p4O.

- effectivité de la règle du droit et indépendance de la justice ;
- lorsque toute personne est traitée de la même manière en droit ;
- lorsque la dignité humaine est reconnue et protégée pratiquement par la loi contre les abus ;
- lorsque les citoyens sont informés du fonctionnement de leur système de gouvernance.

Un tel système qui fonctionne bien permet à l'Etat de réguler l'économie et aux individus de contribuer au développement économique dans la mesure ou ils peuvent se lancer avec confiance dans le monde des affaires, des investissements et de la création des richesses.

A titre d'illustration l'évaluation du système juridique et judiciaire peut englober une large gamme de services d'activité et d'institutions (avocats, notaires et adouls, huissiers, traducteurs et experts, conseils juridiques, greffiers, magistrats, universités de droit, écoles de formation, ressources humaines, infrastructures)[13].

Une telle tache nécessite l'adoption d'une vision globale d'approche du secteur revêtant de multiples facettes. Ces éléments ne sauraient être classés dans des compartiments étanches[14].

Dans cette perspective une série d'hypothèses méritent d'être validées. La bonne évaluation du système de la gouvernance (ou du moins des services publics au sens strict du terme) suppose :

### A- La définition d'une vision claire d'avenir marquée par le développement d'une stratégie en termes de forces, d'opportunités et de menaces.

La réforme de la gestion publique offrira un cadre institutionnel favorable au développement de l'EPP. En l'occurrence, l'enseignement de la gouvernance globale pour les gestionnaires permet de vulgariser les soubassements méthodologiques et scientifiques de cette approche et contribuer à la compréhension des mécanismes régissant le fonctionnement et l'optimisation des services publics (et privés) tout en dépassant les risques de spécialisation aussi bien des professionnels que des théoriciens de la gestion publique dans « l'éloignement du cœur de l'entreprise » dans une période ou les médecins prônent aujourd'hui la création « de spécialiste de la généralité ».

Une telle réforme constitue certainement un véritable levier de réforme de l'Etat dans le processus de la bonne gouvernance globale.

Plus particulièrement l'enseignement de la stratégie peut beaucoup servir la gouvernance globale.

Car elle vise, d'une manière générale, à adapter les capacités internes de l'organisation (intelligence créatrice et novatrice des hommes) à son environnement externe.

C'est l'art de coordonner les actions des parties d'une organisation afin d'assurer sa préservation et son développement.

Le dictionnaire de stratégie définit la stratégie comme la « science qui consiste à conférer un caractère conscient et calculé aux décisions, par laquelle on veut faire prévaloir une politique ».

Une telle stratégie peut revêtir des caractéristiques suivantes :

- **des objectifs et actions finalisés** : elle tend vers des buts identifiés avec précision et clarté,
- **un caractère volontaire** : condition fondamentale pour la réalisation de l'objectif d'où l'importance de la planification stratégique et participative,
- **complexité** : elle demande des efforts substantiels et donc prolongés pour surmonter les obstacles,
- **l'incertitude** : elle est inhérente à la stratégie.

Dans cette perspective le modèle britannique fournit une série d'éléments pertinents en matière de la dynamique d'évaluation interne et son apport à la réforme administrative.

---

*12)* M. Harakat- Gouvernance, gestion publique et corruption - E Amaarif 2006-p4O.
*13)* Mohamed Harakat - « l'évaluation du système juridique et judiciaire au Maroc REMA - série management stratégique » n°4 - 2004 p.10 le rapport de la Banque mondiale sur l'évaluation du système juridique et judiciaire - octobre 2003.
*14)* Idem.

En effet, lorsque le gouvernement britannique s'est engagé en 1982 dans la réforme administrative, il a mis l'accent sur les services rendus aux usagers. Cette préoccupation est toujours dominante. Les principes de base consistent à démontrer si :

- les départements ministériels savent avec précision ce que l'on attend d'eux ;

- les responsabilités des gestionnaires à l'égard des ressources qui leur sont conférées sont pleines et entières ;

- l'on dispose d'informations fiables sur les performances des services afin de pouvoir se prononcer sur l'utilisation des ressources qui leur sont allouées ;

- ce n'est qu'après plusieurs années que le gouvernement a porté son attention sur l'EPP.

En 1985 le joint management unit (une équipe restreinte dépendant à la fois au ministère des finances et du cabinet Office) fut chargée d'améliorer le système de l'EPP dans l'ensemble des départements.

Cette solution ne fût pas satisfaisante, c'est pour cette raison que l'EPP fût du ressort de tous les départements et non strictement du ministère des finances ou de cabinets externes. Le choix de l'évaluation interne est fondamental. Tous les départements et services pourront être concernés.

A titre d'illustration, l'efficacité de l'EPP en matière de sécurité routière dépend de nombreux facteurs parmi lesquels figurent la conception des routes, le fonctionnement du système d'agrément des véhicules, la gendarmerie, la police, le service d'urgence, la justice, le citoyen, la mentalité, l'école...

L'examen de la politique de sécurité routière implique donc l'implication d'un ensemble d'acteurs en vue de déterminer la meilleure combinaison possible et d'évaluer les résultats qui en découlent.

**Conditions de développement des capacités stratégiques et organisatrices des services publics**

Une stratégie pragmatique basée sur l'adhésion de tous les acteurs, permet d'instaurer une véritable évaluation interne des services. L'objectif est que l'EPP s'insère dans les procédures, les structures administratives et les valeurs des hommes.

Une telle adhésion doit se manifester sur le plan pratique par :

- la diffusion des méthodes pragmatiques d'EPP au sein des différents départements ministériels (formation théorique et pratique, conduite des chantiers opérationnels d'évaluation, étude de cas..),

  L'opération de l'EPP doit être présentée comme un chantier ouvert visant à déterminer jusqu'ou l'évaluation interne émanant de l'administration elle - même pouvait être concrétisée dans la pratique et non à tester la réussite de la politique elle-même,

- l'élaboration de documents spécifiques sur l'évaluation d'une politique mise en œuvre au sein des départements ministériels (méthodologie, indicateurs clés, appréciation objective sur l'avancement et l'utilité des travaux, etc.)

- élaboration et publication d'un manuel de l'EPP. Elles consistent à vulgariser les principes et les normes afférents à l'EPP sous une forme simple avec un lexique des principaux termes spécialisés utilisés afin de démystifier l'évaluation, de prévenir ses contraintes en tant que sujet considéré souvent complexe et accessible strictement aux experts,

- la mise à la disposition du public de fascicules permettant leur information et leur participation à l'évaluation critique et concrète des politiques publiques.

Certes, l'organisation est la fille de la stratégie. Taylor écrit « on ne peut contrôler que ce qui est organisé » or évaluer c'est évoluer.

Une telle organisation des services publics doit se manifester par :

- La valorisation de nouvelles perspectives liées à la transformation du processus de création et de diffusion du savoir dans tous les niveaux de responsabilité,
- Assurer la durabilité de l'effort de production et l'imagination sur le long terme et sa restructuration faces aux contraintes,
- Mettre en place des structures fondamentales de participation et d'évaluation,
- Généraliser la mise en place des indicateurs de performance axés sur les résultats dans les services publics,
- Nécessité de développer chez les gestionnaires des capacités organisationnelles, d'analyse stratégique, et d'évaluation continue des risques et d'innovation sociale.

### C- Un système fiable d'information et de communication (reporting, débat public, définition des objectifs)

L'évaluation continue des services publics et de la gouvernance globale, nécessite le développement des systèmes de contrôle interne au sein des organismes publics[15]. Les techniques et méthodes modernes de contrôle interne peuvent beaucoup servir la bonne gouvernance des politiques publiques et les services publics en particulier.

Quatre moyens peuvent être avancés à cet effet :

- instaurer des procédures et manuels de travail : la pierre angulaire du contrôle interne est de décrire par écrit « qui fait quoi et comment ?
- l'évaluation par le système : il s'agit d'évaluer la performance des organismes publics à travers l'examen de leur système de contrôle des risques (environnement, système budgétaire, management des compétences, communication),
- adaptation des méthodes de contrôle de gestion à l'espace de la gestion publique. Les préalables de la mise en place d'un système de contrôle de gestion sont multiples[16] .Ils sont d'ordre organisationnel, informationnel et psychologique.

D'abord le préalable organisationnel : un grand nombre de problèmes de l'administration surgissent suite à des problèmes de « personnes », on a tendance à oublier qu'en réalité il n y'a jamais de problème de personnes mais de rôles mal définis et donc de structures inadéquates et organisation défaillante. Dans cette perspective le contrôle de gestion n'est pas un gadget « c'est l'art et la manière d'atteindre des objectifs et de réguler le fonctionnement d'une entreprise par des données quantitatives tout en utilisant de façon efficace et efficiente les moyens mis à la disposition des centres de responsabilités »[17].

Ensuite le préalable informationnel, il s'agit d'assurer la production et la reproduction d'information fiable et de qualité.

Enfin le préalable psychologique : cela suppose une conviction de l'intérêt du contrôle de gestion et une adhésion et un soutien du sommet de la hiérarchie (ministère, autorité de tutelle). Car ce n'est pas en imposant un système de contrôle de gestion ou d'audit à nos organismes publics qu'ils finiront par l'adopter. Ces deux systèmes doivent émaner de l'organisation suite à un besoin ressenti par tous[18].

### D- Un système d'évaluation continue des risques

Le risque peut être défini comme tout ce qui peut s'opposer à (la bonne) réalisation des objectifs, être en quelque sorte la cause d'échec, et financièrement, de perte. Cette définition est intéressante parce qu'elle ouvre l'imagination[19].

---

*15)* Le décret n°2-05-1369 du 2 décembre 2005 fixant les règles d'organisation des départements ministériels et de la déconcentration administrative a prévu obligatoirement la création des structures d'audit et de contrôle de gestion au sein des départements ministériels.

*16)* Mourad ben Turkia « management sans douleurs » Edition CLE 1992 Tunis, p.88.

*17)* Idem p.89.

*18)* Idem p.80.

*19)* A.G. Cohen « contrôle interne et audit publics » LGDJ-2005 p.130.

Le développement historique des approches de contrôle interne et d'audit consiste à nous fournir une plateforme servant à l'évaluation des risques auxquels peuvent se heurter les organismes publics.

### *Tableau N°1 : Evolution historique du champ du contrôle interne*

| 1962 | 1977 : Ordre des experts comptables et comptables agréés | 1992 : Commitee of sponsoring organisation(COSO) | 2004(COSO Framwork II) |
|---|---|---|---|
| ❑ Organisation rationnelle de la comptabilité<br>❑ Prévention des erreurs<br>❑ Prévention des fraudes | ❑ Partie intégrante de l'organisation<br>❑ Dispositif permettant :<br>- la prévention<br>- la sauvegarde du patrimoine<br>- assurance et application des instructions<br>❑ amélioration de la performance | ❑ processus visant à fournir une assurance raisonnable sur la réalisation des objectifs<br>❑ système de management stratégique<br>❑ optimisation des opérations<br>❑ respect des lois et règlements | ❑ Gestion et évaluation des risques (entreprise Risk management) |

Source : Mohamed Harakat-« finances publiques et droit budgétaire » -Elmaarif Aljadida 2006 (3ème édition) p.189

Une bonne gouvernance des services publics ne peut être garantie totalement par la conformité aux textes et la réglementation en vigueur.

Les fraudes les plus graves, dans les achats publics (marchés et commandes publics) sont apparemment réguliers sur le plan forme. Pour lutter contre la fraude et la corruption, il convient donc d'adopter aussi et en plus des mesures de légalité et de conformité des méthodes et techniques modernes de gestion.

Si La gestion publique traditionnelle est à base d'obéissance : tant à la loi qu'à la hiérarchie la nouvelle gestion publique est à base de responsabilité et d'initiative. « Manager », gérer, ne veut plus dire commander, donner des ordres, mais organiser, stimuler et obtenir des résultats sur la base des moyens disponibles.

### *Tableau N°2 : Comparaison entre l'ancien et le nouveau système de gestion*[20]

| | instance législative | Administration | Contrôle |
|---|---|---|---|
| **1- Ancien système**<br>(loi,texte) | Fixe les Obligations et modalités | **Exécute** | **Vérifie** (la régularité)<br>**Sanctionne** |
| **2- Nouveau Système**<br>Programme (revolving en fonction des résultats) | Objectifs Résultat outils | **Gère**(choix des moyens et des modalités) | **Evalue** (l'efficacité)<br>**Mesure** (les résultats)<br>**Recommande** (des améliorations) |

Source : A.G Cohen « contrôle interne » opcit p.23

*20)* Idem.

Les fonctionnaires ne doivent plus seulement obéir mais penser, voir imaginer. Ils savent grâce au management par objectif, pourquoi ils travaillent, avec l'analyse des risques ? Ils vont gagner en outre la liberté de comment ils vont travailler ?.

C'est à dire d'organiser eux-mêmes les réponses appropriées à la réalisation de ses objectifs et au contrôle des risques qu'ils ont eux-mêmes décelés[21].

Dans cette perspective, le concept de « Corporate gouvernance » ou gouvernement d'entreprise ayant pour objectif de fixer les règles entre les dirigeants et les actionnaires dans les sociétés de capitaux peut fournir beaucoup d'idées susceptibles à la conception et la mise en place d'une bonne gouvernance au sein des organismes publics.

## II - EPP, gouvernance et processus d'innovation sociale

Les politiques publiques bien conçues, élaborées et effectivement pratiquées peuvent constituer un cadre propice de développement humain durable au service des couches sociales les plus défavorisées (lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale) d'où l'importance de l'innovation dans la concrétisation des projets de développement[22].

L'innovation sociale demeure un concept difficile à définir et à cerner, en raison de l'aspect moins tangible de son produit et de ses extrants.

Même si l'innovation sociale, sous toutes ses formes, a résolument imprégné l'Histoire, sa conceptualisation n'a pas encore exploré cette profondeur historique. Dans cette perspective Louis Dandurand distingue trois phases d'évolution du concept d'innovation : la limitation, la généralisation et la spécialisation[23].

L'innovation n'est pas seulement un mécanisme économique ou un processus technique . Elle est avant tout un phénomène sociologique.

Au cours de la phase de limitation le concept d'innovation peut s'inscrire dans une logique marchande[24].

A ce titre, on peut définir l'innovation par « toute nouvelle approche, pratique, ou intervention ou encore tout nouveau produit mis au point pour améliorer une situation ou résoudre un problème social et ayant trouvé preneur au niveau des institutions, des organisations, des communautés[25]».

Ainsi, le concept d'innovation évoque le développement de pratiques sociales nouvelles qui, se situant en marge de représentation et des comportements dominants, introduisent des ferments d'évolution des sociétés : il s'agit donc d'un changement social lesté d'un certain contenu et qui tend à se diffuser dans l'ensemble de la société[26].

On peut distinguer deux fonctions du processus de l'innovation sociale : une fonction de création et une fonction de reconnaissance de l'innovation.

En raison de ses liens étroits avec le secteur public et tertiaire, l'innovation sociale présente un potentiel indéniable au regard des politiques publiques.

C'est à travers les politiques publiques que s'inscrit le processus de régulation des situations qui font problème. En effet, l'introduction du paramètre de politiques publiques soulève une difficulté plus importante relative à l'impact de l'action publique sur le processus de changement et d'innovation.

### *1. Approches d'évaluation des politiques de développement*

Trois approches peuvent être avancées[27], à ce titre :

**1. Une approche qui surestime l'importance de l'EPP et la conçoit comme vecteur de changement social.**

*21)* Idem p.131.
*22)* Notre ouvrage-« Gouvernance, gestion publique et corruption » Elmaarif Rabat 2006.
*23)* I.Dandurand « Réflexions autour du concept d'innovation sociale, approche historique et comparative » in RFAP N°115 p.378 et s.
*24)* Idem p.378.
*25)* Idem.
*26)* J. Chevalier « Politique publique et changement social » in RFAP Op.cit p.383.
*27)* Idem.

Cette vision mérite d'être fortement nuancée : la mise en œuvre d'une politique peut se heurter à une série de contraintes telles que les résistances culturelles et mentales. Comme le souligne, à juste titre, Michel Crozier « On ne change pas la société par décret ».

**2. Les politiques publiques comme accompagnement du changement social.**

Cette présentation sous - estime l'impact des politiques publiques, au nom d'une conception exigeante du changement rapportée à un bouleversement en profondeur de la société. En témoignent les politiques de réforme administrative.

Il convient de prendre ses distances avec ces visions opposées envisageant le problème du changement social à des niveaux différents. Si les politiques publiques ne sauraient être à elles seules génératrices de bouleversement social, elles n'en agissent pas moins, de diverses manières sur les représentations et les comportements sociaux et la dynamique du changement qu'elles génèrent et qui se trouve renforcée par le recours à des mécanismes d'apprentissage collectif.

**3. Les politiques publiques comme apprentissage collectif du changement.**

Le changement social est un processus complexe, or si les politiques publiques sont conçues comme le fer de lance du changement, celles-ci s'insérant dans un milieu structuré. Elles sont tout autant influencées par l'état social et des valeurs dominantes qu'elles ne parviennent pas à modifier[28].

Leur impact concret dépend de leur inscription dans une dynamique plus globale d'évolution (bonne réceptivité sociale, acceptabilité du changement). La politique publique apparaît ainsi comme un dispositif du changement social. Cet apprentissage collectif nécessite :

**a) La bonne conception du changement par l'adoption d'une planification stratégique participative du développement.**

La politique publique constitue une réponse à une situation problématique, à une demande sociale potentielle.

En fait, l'action publique suppose l'existence d'un problème, c'est-à-dire d'une insatisfaction sociale. Toute politique est potentiellement porteuse de changement dans la mesure où elle vise à corriger un dysfonctionnement social.

Cette situation ne relève pas cependant de l'évidence. Encore faut- il qu'on soit capable de la « nommer » (naming), de la « dénoncer » « blaming » en imputant la responsabilité à quelqu'un et de « revendiquer » « claiming » tout en étant prêt à agir pour demander des comptes et à obtenir réparation. Il s'agit désormais d'ouvrir le processus en direction de la « société civile » d'entendre la voix des citoyens dans le cadre d'une « politique délibérative » permettant de légitimer les choix politiques[29].

**b) Des capacités et des structures organisationnelles :**

Ce n'est pas parce qu'une politique est intrinsèquement porteuse d'innovation qu'elle est pour autant nécessairement productrice de l'innovation. Encore faut il qu'elle fasse l'objet d'une application effective d'où l'importance de l'implication de tous les acteurs concernés (mobilisation des moyens, ressources humaines, fort engagement politique) pour lever les blocages et surmonter les résistances des forces hostiles au changement.

## III - Enjeux de la connaissance et de l'innovation dans le processus de l'évaluation de la gouvernance

L'économie de la connaissance, du savoir et des compétences peut intégrer aujourd'hui, non seulement les formes délibérées de production et d'acquisition correspondant aux activités conférées aux universités et aux grandes institutions et centres de formation et de recherche, mais aussi le vaste domaine des processus d'apprentissage décrivant les situations de plus en plus nombreuses où les savoirs sont produits dans le cadre des activités « régulières » de production et d'usage des biens et services.

Par extension cette économie engloberait la compétence, la capacité d'apprendre et de s'adapter. Un management stratégique des savoirs au sein des organismes publics nécessite :

*28)* G. Rocher - le changement social - Point-1968.
*29)* J. Chevalier Opcit p.387.

- la mise en place et la diffusion d'une pensée stratégique de l'innovation consistant à identifier, évaluer et comparer ses forces et faiblesses par rapport à d'autres pays et d'autres expériences,

- un management stratégique[30] fondé sur l'acquisition, la mémorisation et l'exploitation des savoirs, dans le cadre d'une garantie des propriétés de production, de la subsidiarité et la méritocratie. Ainsi une organisation apprenante, qui apprend mieux que d'autres et qui développe les savoirs, gère et génère d'une manière efficiente et efficace,

- l'intégration des savoirs dans des projets et processus : la logique du processus est celle qui agence les activités de l'organisation[31], selon une logique de création de la valeur. Le processus exige et produit des compétences collectives. Il est le lieu de l'apprentissage progressif et collectif (amélioration cumulative, progrès continu, perfectionnement).

Une telle logique permet :

- la diffusion des compétences et savoirs tacites (langages, symboles, usages et spécificités culturelles et professionnelles...) par observation, transcription et benchmarking, à travers la diffusion des valeurs d'apprentissage collectif de la complexité et de la culture du partenariat qu'elle exige,

- l'explicitation et la codification de connaissances informelles, pour répondre aux besoins de communication entre acteurs d'un même processus,

- la combinaison des savoirs de natures différentes engendrant de nouvelles connaissances,

- l'appropriation pratique de connaissances nouvelles par leur mise en œuvre et leur pratique répétée,

- l'exploration des potentialités humaines peu valorisées dans les organismes publics :

Les contraintes auxquelles se heurte la constitution d'un capital connaissance au Maroc sont complexes et multiples.

L'université peut jouer, à ce titre, un rôle fondamental dans l'exploration des potentialités disponibles et la diffusion de nouvelles valeurs de création de richesse.

Or celle-ci est confrontée à plusieurs défis et difficultés qui se manifestent principalement par :

- Le manque d'une vision claire et cohérente de recherche scientifique (insuffisance des ressources, motivation des chercheurs),

- Les défaillances des structures d'organisation, de coordination, de communication et d'évaluation continue des recherches,

- Insuffisance des capacités pour accéder aux nouvelles technologies d'information et de communication,

- La fuite des compétences,

- Prépondérance de l'oralité et manque du réflexe moderne de tout répertorier et codifier[32].

Ce dernier facteur sociologique mérite d'attirer l'attention des chercheurs dans la perspective d'une approche globale d'analyse.

En effet, la prépondérance de l'oralité fait que les réflexes modernes de tout répertorier ne sont pas suffisamment développés. Les activités ou les connaissances sont non codifiées, ont une place non négligeable et en proportion relativement plus importante que celles que l'on trouve dans les pays avancés.

*« Lorsque un africain est mort, note un auteur, c'est toute une bibliothèque qui brûle »*, ceci est dû à une multitude de raisons d'ordre sociologique, économique et technologique. Ainsi des « gisements » de connaissance peuvent être valorisés par les chercheurs *à l'échelon local, national et même international.*

Ces gisements sont à chercher dans plusieurs domaines (administration, secteur informel, agriculture, artisanat, banque, médecine populaire, proverbe, chansons et musiques populaires).

**30)** J.C.Tarondeau - « Le Management des savoirs » QSJ , N° 3407 1998.
**31)** Idem.
**32)** Rapport « le Maroc dans l'économie de la connaissance » op.cit p.25.

## IV - Pour une structure permanente d'analyse stratégique et de l'évaluation de la gouvernance globale au Maroc

Le Maroc, en dépit des efforts accomplis, depuis 50 ans, a besoin, ici et maintenant, de structures permanentes de réflexion et d'analyse stratégique pluridisciplinaire bien conçues et articulées.

### *1. Capitalisation des expériences individuelles et collectives dans le domaine de l'évaluation de la gouvernance*

Le développement humain durable est une question d'innovation. Pour être durable ce développement doit être fondé sur la mobilisation de toutes les potentialités et les compétences disponibles et de tous les atouts dont un pays dispose tout en maîtrisant et en évaluant les risques auxquels peut se heurter son développement durable.

Si les avancées théoriques et conceptuelles ont consacré l'homme comme élément central de tout élément de croissance. Ce sont aussi les expériences vécues par les pays avancés qui montrent que l'homme bien intégré et motivé dans son milieu, participe d'une manière fondamentale à la création de richesse. C'est l'homme par ses capacités et surtout son savoir-faire qui est porteur de ce nouvel actif immatériel qui est la connaissance[33].

La stratégie peut beaucoup servir la gouvernance : C'est un élément fondamental de la bonne gouvernance globale (dans le sens de l'analyse géopolitique). Cette dernière, en dépit de ses charges idéologiques, constitue un concept opérationnel et utile au Maroc. Il s'agit d'un moyen par lequel l'ordre est insufflé revêtant de multiples dimensions stratégiques, économiques, humaines et institutionnelles.

### *2. Les enjeux pédagogiques de l'enseignement de l'analyse stratégique dans les universités et les instituts supérieurs de l'administration*

Sur le plan pratique si la stratégie est enseignée dans les écoles militaires elle n'est pas dispensée dans les universités et selon cet esprit dans les grandes écoles. Ce qui nécessite l'inculcation aux jeunes étudiants et chercheurs marocains (gestionnaires et responsables de demain) de nouvelles valeurs et cultures d'analyse stratégique et d'évaluation continue des risques.

En fait, notre pays a besoin de la mise en place d'un observatoire national d'analyse stratégique pluridisciplinaire regroupant de multiples compétences (multidisciplinaires) provenant de divers horizons.

Ce travail, permet d'inaugurer un projet sociétal scientifique innovateur et ambitieux, à plus d'un titre ; en vue de répondre à l'objectif « d'accessibilité et d'intelligibilité » des lois, des mentalités, des valeurs, des cultures, des institutions, des normes, des pratiques et des contraintes caractérisant particulièrement la bonne gouvernance globale et la nouvelle gestion publique, ce qui contribuera nul doute à dégager une réflexion critique et constructive sur les évolutions à venir permettant de saisir les multiples facettes et dimensions de « **l'équation de l'impuissance et la puissance du changement** ».

Certes, la mise en œuvre de ces structures d'analyse stratégique et de gouvernance globale revêt une importance cruciale pour la compréhension des mécanismes régissant aussi bien le fonctionnement de la société que ses institutions. De même il permet d'éviter les risques de la spécialisation dans une période ou les médecins prônent aujourd'hui la création de « spécialistes de la généralité ». Ce projet permet de servir particulièrement à :

- la compréhension des mutations opérées au sein du système productif mondial (Economie du savoir et des compétences) en termes d'acteurs, de système et de risque,

- la compréhension des mécanismes institutionnels et économiques régissant les nouvelles missions de l'Etat et ses rapports avec l'entreprise et le citoyen (reddition des comptes, transparence, évaluation continue des politiques publiques),

- rendre intelligible les grands risques auxquels peuvent s'exposer aussi bien la société marocaine que le reste de la planète,

*33)* idem p.10

- repenser et reconstruire la place du Maroc à l'échelon mondial et régional (Afrique, Asie, Amérique latine, organisations internationales..),

- l'élaboration d'une nouvelle conception de la fonction publique marocaine (spécialisation, enrichissement job, gouvernance diplomatique, formation continue),

- investir des recherches dans l'oralité qui prédomine le paysage sociologique marocain du fait que les réflexes modernes de tout répertorier et codifier n'y sont pas suffisamment développés.

## 3. Vers un parlement évaluateur

Au Maroc, comme dans beaucoup d'autres pays en voie de développement, il existe un fossé profond entre les pouvoirs formels et le rôle effectif des parlements dans le processus budgétaire. Celui-ci demeure gouverné à la fois par des règles formelles et par des procédures et pratiques informelles[34].

Le rôle du parlement demeure limité par des facteurs structurels liés à l'organisation interne du travail parlementaire et au contexte plus large des relations entre les pouvoirs exécutif et législatif en matière budgétaire.

Trois séries de facteurs méritent d'être mentionnés :

**1-** Manque de compétences institutionnelles et des capacités techniques suffisantes pour s'impliquer de manière constructive aussi bien dans le processus budgétaire que d'EPP,

**2-** L' impact des motivations individuelles sur le comportement des parlementaires liées au degré de compétition politique,à la nature du système de partis politiques,ainsi qu'aux conséquences du régime électoral ,

**3-** Faiblesse de l'opposition parlementaire.

Pour toutes ces considérations l'innovation et la modernisation des parlements dans tous les pays s'imposent avec acuité dans tous les pays du monde prônant la bonne gouvernance[35].

Une telle innovation nécessite une restructuration de l'organisation parlementaire et des structures et procédures régissant son travail en termes de vision stratégique, d'organisation, de transparence et d'évaluation continue des risques.

Sur le plan pratique l'institution parlementaire se heurte à une série de contraintes d'ordre logistique, humain et institutionnel.

### a) Contraintes d'ordre logistique et matériel mis à la disposition du parlement

Elles se manifestent par[36] :

- L'inadéquation des capacités institutionnelles en termes de ressources, de structures et de procédures. On peut citer à ce titre L'insuffisance des moyens matériels mis à la disposition du Parlement : à titre d' illustration « 78% du budget modeste alloué au Parlement est destiné à payer les salaires et les indemnités des parlementaires et les salaires des fonctionnaires, la part restante est nettement insuffisante pour subvenir aux besoins quotidiens et encore moins aux taches stratégiques de formation et d' information »[37].

- Faiblesse des capacités de conseil. Elle réside dans le manque d'une tradition d'accès au conseil et à l'appui technique afin d'évaluer correctement les projets de lois de finances et autres propositions gouvernementales. Plus précisément les moyens d'expertise sont inexistants face aux moyens dont dispose le ministère des finances et les ministères techniques. D'une manière générale dans les pays en développement, les capacités d'analyse et de recherche des parlements en matière financière demeurent faibles[38] ; cela est dû à l'absence de références techniques requises pour une évaluation rigoureuse et impartiale des projets de lois de finances ou des rapports de contrôle produits par la cour des comptes. Au Brésil un département de recherche composé de 35 professionnels est à la disposition de la commission parlementaire du plan, du budget et de l'audit.

*34)* Carlos Santiso - « pour le meilleur ou pour le pire? Le rôle du parlement dans le processus budgétaire des pays en développement » RFAP - n°117 - 2006 P .165 et s.
*35)* Managing Parliements in the 21 centry - IIAS - Caledonian University - Glasgow - United Kingdom - 2000.
*36)* F. El RHAZI - Y a -t-il un droit parlementaire marocain? in l'institution parlementaire no 23 / 2000 - REMALD p.17o et s.
*37)* Idem.
*38)* A l'exception de certains pays tels que le Brésil et le Mexique.

La chambre basse du parlement dispose d'un bureau de conseil qui emploie 245 personnes, dont 190 sont des consultants spécialisés dans différents domaines des politiques publiques . La chambre haute quant à elle dispose de son service de soutien, composé de 308 consultants. Ces professionnels recrutés en plein temps sur la base d'un examen de sélection et bénéficiant des conditions les plus généreuses du service public.

Au Mexique, la capacité de recherche et de conseil a été renforcée depuis la fin des années 1990 avec la création en 1998, au sein de la chambre basse, d'un Centre d'étude des finances publiques (CEFP). Ce centre comporte un service de recherche et d'analyse de la bibliothèque parlementaire et l'Institut de recherche législative de la chambre haute établi en 1985[39].

- Faiblesse quantitative et qualitative du personnel de soutien : Elle se manifeste par l'insuffisance du personnel administratif et de l'absence des experts et des assistants spécialisés. Le nombre des fonctionnaires au Parlement marocain ne dépasse pas 400[40].

A titre de comparaison, ce nombre dépasse en France, 2000 reparti entre la chambre des représentants et le sénat ce qui est insuffisant.

Quant aux députés ils « sont singulièrement délaissés à eux-mêmes. Ils n'ont ni collaborateurs ni bureaux personnels au sein du parlement ou dans leur propre circonscription. Ils manquent dans leur majorité de formation politique qui leur permet d'analyser les évolutions rapides qui affectent le champs politique national et international et de suivre les travaux des commissions compte tenu du degré de haute technicité que les textes à débattre exigent »[41].

A titre de comparaison et à l'instar des pays en développement notamment les pays arabes, les commissions des finances et des comptes publics, en Amérique latine[42] ne disposent que d'un nombre réduit de conseillers techniques qui leur sont rattachés de manière permanente et qui se consacrent exclusivement à l'analyse financière et l'évaluation budgétaire.

***Tableau N°3 : Conseillers rattachés aux commissions des finances et du budget***

| Nombres de conseillers | Nombre de pays | Pourcentage pour tous les pays | Pourcentage pour les pays de l'OCDE | Pays d'Amérique Latine |
|---|---|---|---|---|
| <2 | 2 | 5,1% | 3,8% | Uruguay |
| 2-5 | 17 | 43,5% | 46,1% | Argentine, Bolivie, Chili, Nicaragua |
| 6-10 | 9 | 23% | 15,3% | Mexique, Chili |
| >10 | 11 | 28,2% | 34,6% | Colombie |

Données de la Banque Mondiale et de l'OCDE (2003) citées par Carlos Santiso « pour le meilleur ou pour le pire? Op, cit. p, 175

***39)*** c.santiso opct p177.
***40)*** Idem.
***41)*** Idem p 171.
***42)*** A l'exception du Mexique et du Brésil.

Manque ou faiblesse de l'opposition parlementaire : L'efficacité du contrôle parlementaire dépend de la vigueur de l'opposition. L'émergence d'une opposition parlementaire crédible accroît de manière significative la motivation des parlementaires à superviser le budget et à contrôler la gestion gouvernementale ce qui les amène par ricochet à renforcer les compétences législatives.

Ainsi, comme le souligne à juste titre Richard Messick « quand les intérêts de la majorité parlementaire et ceux de la branche exécutive coïncident, cette majorité est faiblement motivée à contrôler le gouvernement ».

### b) limites institutionnelles et sociologiques

Elles sont liées en premier lieu aux mécanismes de renouvellement de l' élite parlementaire marocaine qui n' ont pas pu favoriser l'affermissement de pratique parlementaire et la naissance d'une élite de parlementaires connaissant parfaitement leur métier, maîtrisant les méandres et les subtilités des procédures parlementaires et œuvrant résolument pour la revalorisation de l' institution parlementaire[43].

En deuxième lieu, on cite notamment la méconnaissance du parlementaire de son métier et le taux très élevé d'absentéisme lors des séances de commission.

« Les députés se manifestent souvent lors des séances des questions orales devant les cameras de la télévision ».

Dans cette optique le PNUD s'est engagé dans les actions novatrices depuis presque une décennie[44] dans le cadre du renforcement des capacités institutionnelles des grands corps de l'Etat[45] au Maroc. Certains de ces travaux ont permis d'appréhender certaines contraintes auxquelles ses instances ?

L'intervention du PNUD s'est traduite par l'appui a l'élaboration d'un Programme National de Gouvernance et de renforcement institutionnel s'articulant autour de sept sous programmes :

**1.** Appui à l'élaboration d'un Programme national de gouvernance,

**2.** Programme de modernisation et d'amélioration des capacités de gestion de l'administration marocaine,

**3.** Appui au Secrétariat Général du Parlement,

**4.** Appui à la Cour des Comptes,

**5.** Appui au Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération pour la coordination et la gestion de la coopération internationale économique et sociale,

**6.** Renforcement des capacités de gestion des communes en appui à la décentralisation et aux programmes de lutte contre la pauvreté,

**7.** Appui à la Cour Suprême.

Plus particulièrement l'appui au secrétariat général du Parlement consiste à :

- atteindre une gestion parlementaire efficace et transparente,
- constituer un potentiel d'études juridiques,
- former des cadres,
- clarifier les structures organisationnelles,
- mettre en place un système d'information moderne permettant l'amélioration des services rendus aux députés.

L'objectif du sous - programme est « *d'asseoir la gestion parlementaire sur des bases organisationnelles qui répondent aux fonctions de soutien technique et administratif et d'accroître la capacité de conception des lois* »[46].

Dans cette optique, il est prévu le renforcement des capacités de l'institution par [47]:

- La création d'une unité de recherches juridiques rattachée au centre de documentation ;
- La saisie informatique de l'ensemble des lois et dahirs promulgués depuis l'indépendance en vue d'en faciliter l'accès et aider à systématiser le traitement des données ;
- L'appui dans le domaine de l'actualisation des lois ;
- La formation et le perfectionnement des parlementaires et des cadres afin d'élever la qualité du travail parlementaire ;
- Le renforcement des capacités de l'appareil administratif du Secrétariat Général du Parlement.

***43)*** Idem p. 172.
***44)*** Les protocoles signés avec les organismes signataires de l'accord de coopération signé le 30 décembre 1997.
***45)*** Selon l'expression d'ESCOUB- "Les grands corps de l'état " coll Que suis je ? .
***46)*** Evaluation thématique de coopération du PNUD dans le domaine de la gouvernance et du renforcement institutionnel au Maroc - rapport ronéo 2002.
***47)*** idem p.31.

Parallèlement à ces actions, la cellule de coordination du programme a lancé deux études :

- Etude de réalisation d'un schéma directeur informatique (en cours d'achèvement);
- Etude de réorganisation des structures, de modernisation de la gestion des ressources humaines et d'élaboration d'un manuel de procédures (en cours d'achèvement).

A ce titre l'évaluation du projet nous permet de constater que « peu de résultats ont été réalisés. Les réalisations en rapport avec la base de donnée et le centre de documentation demeurent modestes. Au niveau du centre de documentation, elles ont été limitées à l'achat du recueil des textes contenus dans le Bulletin Officiel disponible dans le commerce et le recrutement de documentalistes. C'est surtout le volet informatique qui a pris une part importante dans les réalisations du projet puisqu'il y a eu l'achat d'équipement, le recrutement d'un informaticien et d'une dizaine de programmeurs »[48].

Certes l'acquisition de moyens informatiques et la familiarisation aux logiciels bureautiques est un pas important vers la modernisation de la Chambre, puisque les moyens informatiques permettraient de bouleverser l'organisation et le fonctionnement de la Chambre et de favoriser sa transparence. Mais cette tâche n'est pas suffisante s'elle n'est pas accompagnée d'une véritable restructuration de l'Institution la dotant d'une administration moderne, de compétences de qualité (qualification des députés, personnel de soutien) et d'informations actualisées permettant la facilitation du travail parlementaire.

Dans l'optique de consolidation du système démocratique au Maroc, la restructuration de l'institution parlementaire permet « *de renforcer les capacités de cette Institution afin qu'elle puisse jouer pleinement le rôle qui lui est dévolu par la Constitution* »[49].

Pour cela, les deux priorités fondamentales qui ont été retenues par le programme du PNUD consistent à[50] :

- asseoir le soutien administratif et technique du Parlement par le biais de la réorganisation des chambres, la clarification des attributions et le développement des capacités de gestion des activités législatives et de contrôle ;
- le développement de sources propres d'information par la recherche et la maîtrise des dossiers intéressant la vie parlementaire.

Par rapport à ces deux priorités, force est de constater, note le rapport que « *Beaucoup reste à faire en dépit des efforts fournis en matière d'informatisation et de documentation* ».

L'appui au développement des capacités du parlement doit continuer pour affermir la fonction législative. La mission d'évaluation de ce projet de développement a montré « *l'urgence de soutenir la modernisation de cette institution. Le rôle de l'administration de la Chambre des représentants est d'appuyer les députés dans leurs trois secteurs d'affaires : législation, contrôle et diplomatie parlementaire.*[51]»

### C) Quelles structures d'évaluation de l'action publique opérée par le parlement ?

La prépondérance de l'exécutif a été mise en relief dans cette étude, aussi bien lors de l'élaboration du budget que lors de son contrôle par le parlement et lors de la production de l'information économique et financière. Cette prépondérance se manifeste aussi par l'élargissement du pouvoir réglementaire consacré par la loi organique des finances du 26 novembre 1998.

La prépondérance de l'administration peut être mesurée par l'étendue de ses prérogatives (élaboration et interprétation de la loi, monopolisation de l'information, insuffisance de moyens de contrôle mis à la disposition du parlement pour contrebalancer ce pouvoir).

Cette primauté de l'administration a contribué à l'affaiblissement du rôle du Parlement[52].

**48)** idem p, 32 faut il remarquer précise ce rapport que La réalisation la « plus notable est la mise sur Internet d'un site Web qui a permis la connexion de la Chambre des Représentants avec l'Union Parlementaire Internationale et surtout qui a contribué à l'ouverture de l'Institution sur son environnement national et international. ».
**49)** Idem p.33.
**50)** idem p.34.
**51)** idem.
**52)** A. Fikri - le parlement marocain, Casablanca, Afrique orient 1988, p154.

Quels sont donc les moyens susceptibles de renforcer les pouvoirs du Parlement à la lumière des lacunes énoncées auparavant ?

**La nécessité d'explorer de nouvelles voies et pistes de réflexion sur le contrôle parlementaire :**

L'examen de l'état des lieux du fonctionnement et de La pratique des instruments du contrôle parlementaire nous a montré les limites de contrôle. Cette dimension de contrôle budgétaire, d'ailleurs pertinente dans sa philosophie politique doit s'intégrer dans un processus d'EPP, c'est à dire dans une optique plus large.

Contrairement à l'expérience des autres pays le Maroc ne dispose pas encore des structures fiables et bien développes d'EPP.

Contrôler l'exécution d'une loi de finance c'est théoriquement examiner l'emploi des crédits. Une telle démarche amène donc le contrôleur (la cour des comptes) à émettre un jugement, une certification sur les comptes (déclaration de conformité).

L'EPP poursuit apparemment une finalité toute autre. Il ne s'agit plus d'atteindre l'exécutant mais la politique suivie[53].

Evaluer une politique publique, c'est en mesurer et en analyser les effets pour en apprécier l'efficacité au regard des objectifs poursuivis. La finalité de la démarche consiste ici à adapter, modifier voire supprimer la politique examinée.[54]

Si la notion de contrôle politique est forte ancienne celle d'évaluation est relativement récente. La notion de contrôle est évolutive. Notre propos n'est pas de chercher à opposer contrôle et évaluation.

**La place de l'évaluation dans les organismes publics :**

La place réservée à l'EPP de manière générale dans les textes législatifs et réglementaires au Maroc est marginale Elle témoigne moins de la méconnaissance de ses apports, que la difficulté à en formuler les conditions d'une meilleure prise en compte dans les réformes en cours de l'organisation et du fonctionnement de l'administration[55].

En effet le développement de l'EPP permet de :

- Favoriser l'acquisition et l'appropriation des connaissances et des expériences des autres pays; en la matière, en vue d'instaurer un dispositif juridique et institutionnel spécifique adapté à la réalité socio–administrative et culturelle marocaine ;
- Mettre à la disposition des décideurs gouvernementaux et des gestionnaires des outils et des exemples pratiques pour la conduite de l' EPP ;
- Définir les différents types d'évaluation afin de mettre en évidence les techniques et les méthodes adaptées au secteur public ;
- Concevoir un cadre théorique et méthodologique de l'EPP dans un document exposant les concepts, les objectifs et les principes de cette démarche. Une telle vulgarisation peut contribuer au développement d'une nouvelle culture de reddition de compte et de transparence.

**Finalités, missions et perspectives de l'évaluation de la gouvernance :**

Les finalités de L'EPP sont multiples et complexes. Elles se manifestent par :

- La nécessité de production et la reproduction de l'information critique et fiable sur la gouvernance : il s'agit à cet effet de développer un nouveau système statistique et informationnel adapté aux exigences de la bonne gouvernance. Certes des résistances plus profondes peuvent s'opposer à son effectivité, qui sont liées à la volonté de préserver des zones d'opacité dans l'action publique. Ces résistances se manifestent surtout dans les pays sous développés par l'absence d'une institutionnalisation plus élevée de l'EPP (absence de cadre juridique clair et cohérent de l'évaluation, manque de textes législatifs imposant la pratique d'évaluation à l'instar des corps de contrôle financier),

*53)* P - Heumel - le contrôle budgétaire du parlement en cours d'exécution des lois de Finances - université de Lille II - p.44.
*54)* Rapport Sénat n° 184 - 1995- 1996, p. 7.
*55)* L'évaluation de l'action publique - Fondation Abderrahim Bouabid - Etude ronéo p.7.

- La prédominance des activités du contrôle financier et de l'audit. En fait, certaines instances de contrôle supérieur des finances publiques[56] *cumulent des missions de contrôle et d'évaluation. A titre d'exemple le nouveau code des juridictions financières*[57] *permet aussi bien à la cour des comptes qu'aux cours régionales des comptes « d'effectuer des missions d'évaluation des projets publics afin d'établir sur la base des réalisations, dans quelle mesure les objectifs assignés à chaque projet ont été atteints, au regard des moyens mis en œuvre ».*

Au total, s'il est clair que les seuls textes qui régissent les activités de contrôle n'accordent qu'une importance marginale à l'évaluation comme activité spécifique, il n'interdisent pas sa mise en œuvre notamment dans le cas de l'Inspection Générale des Finances (IGF) et de l'Inspection Générale de l'Administration Territoriale (IGAT) et surtout la cour des comptes et les cours régionales des comptes pour lesquelles elle est facultative.

- Le manque de structures administratives (interministérielles) fiables, cohérentes et permanentes d'EPP.

- Les défaillances liées à la demande de l'évaluation, au reporting et à la formation en matière de l' EPP.

- La lutte contre l'inadaptation des systèmes statistiques et les difficultés d'accès aux données d'information (direction de la statistique, direction du Trésor).

Plusieurs indicateurs révèlent que les systèmes d'information économique et sociale tels qu'ils sont opérés et tels qu'ils fonctionnent au Maroc ne répondent plus aujourd'hui aux aspirations et aux besoins des parlementaires, des gestionnaires publics, des citoyens et des chercheurs. Le manque de contre expertise économique, juridique et financière nourrit les mouvements de défiance de l'opinion publique comme l'illustrent les controverses relatives aussi bien à « la pensée unique » des données statistiques qui sont généralement présentées de façon biaisée, au pire tronquées et manipulées.

A cela il faut ajouter le manque d'expertise indépendante qui peut être mise à la disposition des assemblées parlementaires (notamment en matière fiscale, budgétaire, EPP et l'analyse prospective) pour faire face au monopole dont dispose le ministère des Finances en matière notamment de fichiers des données fiscales ;

- La lutte contre le monopole public de l'information par le biais de l'instauration d'un pluralisme de progrès : Le pluralisme des données de l'information constitue une condition fondamentale du progrès scientifique. Le monopole étatique des données conduit à un soupçon permanent à l'encontre des chiffrages et des mesures avancés par l'exécutif.

Ce monopole est préjudiciable pour la population comme le suggérait la pratique du contrôle au Maroc. « Le manque de contre-expertise indépendante des administrations, conclut un rapport d'information du Sénat Français, freine le progrès scientifique, altère le dialogue social, brouille les enjeux politiques et conduit à des débats publics sans fondement[58] ».

A ce titre, la philosophie de l'EPP consiste à tenter de répondre à un ensemble de questions relatives à une politique, sa mise en œuvre et ses effets. Ce questionnement peut être orienté de différentes manières en fonction du contexte et des buts poursuivis par le commanditaire qui justifient cette tendance de développement sont multiples. On peut citer notamment :

- Les difficultés budgétaires et la crise de légitimité de l'action publique rendant nécessaires une justification plus solidement argumentée des interventions et des dépenses publiques.

- Les bailleurs internationaux de fonds (Banque Mondiale ; FMI, Union européenne) qui exigent constamment plus de transparence et de rigueur dans la gestion et la bonne gouvernante des projets financés par ces bailleurs. En effet, l'intensification de la coopération économique mondiale ont accru les interférences entre différents niveaux de pouvoir juridiquement autonome, ajoutant à cela la complexité qui en résulte, accroît les besoins d'information

**56)** Mohamed Harakat- « le droit du contrôle supérieur » op.cit.
**57)** Loi N° 62 - 99 du 13 juin 2002, B.O N° 5030 du 15 août 2002..
**58)** Rapport n° 326 du 15 mai 2001.

commune, de coordination de régulation et de contrôle de la part de tous les acteurs institutionnels et les partenaires (entreprises, associations, ONG, organisations professionnelles etc.) qui doivent tous participer à la mise en oeuvre et à l'EPP.

La cour des comptes de l'Union Européenne[59] n'avait elle pas émis plusieurs observations touchant à l'inefficacité des instances maghrébines et arabes d'audit, à la défaillance des systèmes d'évaluation et du contrôle interne ?

Or, en dépit de ces obstacles l'EPP est appelée à se développer dans tous les pays. C'est une exigence démocratique.

## *4. Les enseignements du droit comparé*

Les enseignements du droit comparé en matière de l'évaluation de la gouvernance sont riches, diversifiés et révélateurs[60].

### a) L'Office parlementaire d'EPP en France

La proposition de loi adoptée en juillet 1995 par l'Assemblée nationale française, tendant à élargir les pouvoirs d'information du Parlement et à créer un **Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques**, confère à ce dernier une double mission :

- d'une part, une mission d'évaluation rétrospective en le chargeant « d'informer le Parlement sur l'adéquation entre les moyens juridiques, administratifs ou financiers consacrés à toute politique publique (...) » ;
- d'autre part, une mission d'évaluation prospective en lui demandant de « fournir également au Parlement des études sur les moyens juridiques, administratifs ou financiers qui seront nécessaires pour atteindre les objectifs assignés » aux politiques financées grâce à des ressources publiques.

La comparaison entre cet Office et les organes qui existent dans les Parlements étrangers en vue des mêmes objectifs exige donc que soient pris en compte non seulement les dispositifs d'information et d'aide à la prise de décision permettant une évaluation prospective, mais aussi les instruments de mesure des effets de politiques déjà engagés.

Il résulte donc de la loi du 14 juin 1996 portant institution de l' office parlementaire d'évaluation que le législateur français a doté le Parlement d'un organe de contrôle financier dont la mission est de se pencher d avantage sur l' évaluation.

Au demeurant, mis à part les Parlements italien, et surtout suisse, qui ont introduit des mécanismes originaux d'évaluation des politiques publiques, les autres Parlements européens utilisent leurs liens privilégiés avec la Cour des Comptes. Le Congrès des Etats - Unis dispose quant à lui de moyens très importants difficilement comparables à ceux des assemblées européennes.

A ce titre l'Italie et surtout la suisse ont introduit des mécanismes originaux d' EPP .

### b) Le modèle britannique d'évaluation parlementaire

Les expériences européennes de Parlements évaluateurs montrent deux sortes de voies : celle de la collaboration étroite ou même un partenariat avec l'Institution de contrôle supérieur ou l'élaboration d'organes parlementaires d'évaluation.

La Grande Bretagne fournit un exemple édifiant. La loi sur la vérification des comptes publics de 1983 confie au NAO (National Audit Office) l'équivalent de la cour des comptes , deux missions : l'audit financier des organismes publics et l' audit de la performance recouvrant la méthode évaluative. C'est la deuxième activité qui concerne les parlementaires. Elle se concrétise par la production annuelle de 30 a 40 rapports déstinés à la commission de contrôle des comptes publics de la chambre des communes (Public Accounts committee), présidée traditionnellement par un membre de l'opposition.

Les rapports présentés par le NAO sont généralement servis comme support de recommandations faites par la commission au gouvernement.

Le NAO entretient des relations privilégiées avec le Parlement. les sujets de recherches sur l' EPP s'effectuent en commun accord avec la commission de contrôle de chambre.

*59)* Rapport de la cour des comptes européenne publié in JO de la communauté européenne du 14/11/1995.
*60)* Mohamed Harakat « le droit du contrôle supérieur» op.cit.

Ce modèle a fait preuve de son efficacité. En 1989-1990, le gouvernement a accepté 192 recommandations sur 200 qui avaient été formulées.

**c) Spécificités des expériences italienne et suisse :** (relatives aux informations économiques et financières fournies par le gouvernement avant l'examen des projets de loi).

En Italie, une loi de 1988 oblige le gouvernement à joindre un **rapport technique** à ses projets de loi et à ses amendements comportant des dépenses, nouvelles ou en augmentation. Ces rapports techniques doivent permettre au Parlement de vérifier les données et les méthodes utilisées par le gouvernement pour chiffrer les dépenses. L'absence de rapport technique empêche la transmission des projets aux commissions compétentes.

Cette disposition a obligé chacune des deux assemblées à se doter d'un **service du budget** pour analyser les rapports techniques du gouvernement. De la même façon, la loi suisse sur les rapports entre les Conseils prévoit que le Conseil fédéral indique à l'Assemblée fédérale quelles sont les conséquences économiques et financières des projets de loi et d'arrêté.

*Ainsi, depuis 1990, il existe un Organe parlementaire de contrôle de l'administration* (O.P.C.A.) qui « examine, sur mandat particulier des commissions de gestion, les tâches de l'administration, leur accomplissement et les effets découlant de l'activité des autorités et de l'administration. Ce contrôle s'exerce selon les critères de la légalité, de l'opportunité, du rendement et de l'efficacité ».

**d) Le modèle américain d'évaluation de la gouvernance**

Crée en 1921, le General Accounting Office (GAO) est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques aux Etats-Unis d' Amérique. Il s'est initialement consacré a la vérification de la régularité des comptes, mais au tournant des années 1950 il a mis l'accent sur des études d'évaluation des politiques publiques.

Le GAO dispose de moyens impressionnants. Il emploie 5000 personnes et produit annuellement 1000 rapports environ.

Le congrès américain dispose de structures très puissantes d' EPP.

Parmi les agences du Congrès des Etats-Unis, deux jouent un rôle particulièrement important en matière d'EPP. On cite :

- le General Accounting Office (G.A.O.), dont on a examiné les missions et structures ;
- le Congressional Budget Office (C.B.O.), créé en 1974, en même temps que les commissions du budget des deux Chambres, pour rendre plus effectif le pouvoir budgétaire du Congrès.

Le G.A.O. réalise essentiellement des évaluations rétrospectives portant sur l'adéquation des programmes administratifs aux objectifs qui leur ont été donnés, la possibilité de les réaliser à des coûts moindres...

Le C.B.O, créé pour analyser le coût des choix politiques effectués par le Congrès, procède surtout à des évaluations prospectives. Progressivement, il s'est cependant orienté vers un véritable contrôle des dépenses publiques.

## Conclusion :

La pratique de l'EPP est encore peu répandue au Maroc, lorsqu'on interroge les gestionnaires, les contrôleurs ou les textes, on s'aperçoit que l'évaluation n'est pas encore prioritaire[61].

Outil d'optimisation des services publics, l'EPP dans les pays développés est devenue un instrument indispensable de la bonne gouvernance assurant la transparence, l'équité et l'enrichissement du débat public.

Certes, les tentatives d'évaluation notamment au Maroc sont nombreuses et couvrent les divers secteurs, mais elles sont souvent, à défaut de structures institutionnelles et de visibilité, l'œuvre des chercheurs et d'universitaires ; d'où l'importance des efforts à déployer en vue de développer une nouvelle approche participative d'EPP adaptée à la société marocaine.

*61)* G. Rocher - le changement social - Point-1968.

Il s'agit en fait d'un processus d'apprentissage collectif de longue haleine des complexités de la gestion publique des services publics dans tous leurs enjeux et dimensions ; d'où les vertus irremplaçables de l'EPP en matière de la capitalisation des expériences et de recadrage des stratégies participatives de développement humain[62].

En fait la démarche intellectuelle de l'EPP semble « démontrer que l'on cherche à lui faire ce que l'on n'a pas réussi à faire par la planification ».

L'EPP remplit concurremment plusieurs objectifs : assurer d'abord une meilleure rationalisation des dépenses publiques ; ensuite adapter les missions de l'administration aux besoins de la population et de favoriser un renouveau de l'éthique du service public et enfin éclairer le débat sur l'efficacité et la légitimité des interventions publiques d'où ses fonctions stratégiques et pédagogiques de management des risques et de formation des compétences.

Un des aspects fondamentaux du débat réside dans la fonction cognitive de l'évaluation qui s'établit sur la base d'une lecture assez restrictive du monde socio politique tout en s'interrogeant sur la cohérence intellectuelle (corpus théorique) de l'évaluation qui est en principe chargée d'accompagner la complexité de la gouvernance des services publics d'où sa fonction de régulation sociologique.

Il faut donc défendre l'idée d'une évaluation modeste et réaliste tournée vers l'avenir et résolument fondée sur la satisfaction des besoins des citoyens.

Il parait lentement souhaitable qu'une telle EPP soit bien élaborée et conçue tout en s'appuyant sur l'expertise et l'intelligence acquise par l'action administrative.

Or, il faut le souligner, l'EPP n'est pas une fin en soi, car il faut que les demandeurs sociaux de l'évaluation considèrent que les jugements de valeurs portés sur le passé soient moins importants que l'apprentissage de l'avenir.

**Version 09/07/2005**

***62)*** J. Chevalier Opcit p.387.

# Annexe
# Arrêt de la Chambre administrative de la Cour suprême N° 698 du 28 décembre 2005 dossiers 2567/04 et 2889/04 *

## Le principe

Le transfert de propriété d'un bien immobilier à l'administration dans le cadre de l'expropriation forcée ne peut avoir lieu qu'en conformité avec la procédure légale prévue par la loi N° : 7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire et dans le respect de la Constitution qui dispose que le droit de propriété demeure garantie et que c'est à la loi seule d'en limiter l'entendue. Lorsque l'administration procède à l'occupation de la propriété privée en dehors de la procédure l'égale, son action constitue dans ce cas, une voie de fait que la jurisprudence ne peut consacrer et légaliser, à la suite du transfert de propriété du bien immobilier, objet de l'occupation par l'administration responsable de cet acte matériel qui fait suite au jugement prononçant l'indemnité au profit du propriétaire, que si tout cela intervient conformément à la procédure et aux formabilités juridiques en vigueur.

## Après délibération conformément à la loi

- Au niveau de la forme :

Attendu que l'appel interjeté en date du 14/11/04 par le sieur A-S par l'entremise de son avocat maître S-S à l'encontre des jugements avant dire droit rendus par le tribunal administratif de Casablanca le 9/10/02 ; 30/04/03 et 04/02/04 et aussi du jugement définitif du 18/10/04 dans le dossier 328/02, objet de l'appel et auquel a été ouvert le dossier n°2567/04.

Vu l'appel présenté le 15/12/02 par l'agent judiciaire du royaume au nom de l'état marocain en la personne du premier ministre à l'encontre du même jugement et auquel a été ouvert le dossier N° 2889/04.

Attendu que les deux appels ensemble sont recevables ayant satisfait aux conditions exigées par la loi.

Attendu que l'appel incident interjeté par le ministère.....en date du 26/1/05 par l'entremise de son conseil, maître (Avocat-T-M) est considéré comme non recevable en la forme vu que le droit de faire appel dudit ministère a été accompli tant que l'agent judiciaire du royaume a interjeté également appel à son profit et ce par une requête d'appel présentée le 29/12/04 dossier précité N 2889/04.

Attendu que, vu la connexité des deux dossiers, l'unicité des parties et de l'objet et pour le bon fonctionnement de la justice, il a été décidé de les joindre et d'en statuer par un même arrêt.

- Au niveau du fond :

Attendu qu'il résulte des pièces du dossier et du contenu du jugement, objet d'appel, qu'en date du 05/04/02, le sieur A-S, demandeur a présenté devant le tribunal administratif de Casablanca, une requête dans laquelle il précise qu'il possède un terrain Sis à El Jadida portant le plan de lotissement N 14 et ayant le titre foncier N 7525 S-D de superficie 1185 m-m.

* Voir arrêt n° 698 en langue arabe p : 70

Cependant, lorsqu'il a voulu mettre en vente son lotissement, il a été surpris d'apprendre que son terrain est occupé depuis 16/04/1993 par le ministère.....en vue de l'utiliser pour faire passer des canalisations d'eau à partir du fleuve Oum-ER-Rabia.

Devant cette situation, le Sieur A-S a sollicité du tribunal un jugement d'expulsion du ministère précité ainsi que des autres occupants et subsidiairement, une expertise afin de pouvoir demander des dommages pour le préjudice résultant de la privation d'exploitation du terrain considéré depuis le 16/04/1993 jusqu'au jour du jugement. Le Sieur A-S a demandé par la même occasion une indemnisation provisoire pour le bien, objet d'expropriation, d'un montant de 10 000DH.

Après discussion et à la suite de l'expertise qui à été confiée à Monsieur C qui a proposé la somme de 1475 DH le mètre carré pour le terrain, objet de l'expropriation, et la somme de 596 833 DH pour la privation d'exploitation et à la suite aussi de l'expertise réalisée par Monsieur A qui a proposé 1500DH le mettre carré pour le terrain, objet de l'expropriation et après épuisement de tous les moyens de défense, le tribunal a condamné les défendeurs à verser 1 500 000DH au demandeur. C'est le jugement, objet de l'appel de la part de Monsieur A-S et de l'agent judiciaire du Royaume au nom de l'état Marocain en la personne du premier ministre, du ministre.....et du ministre des finances.

## Sur la base des motifs de l'appel de Monsieur l'agent judiciaire du royaume

### *1. Au sujet du jugement condamnant celui qui n'a pas de qualité :*

Attendu que Monsieur l'agent judiciaire du royaume reproche au jugement, objet d'appel, que le tribunal n'as pas eu raison lorsqu'il a condamné les défenseurs, au nombre desquels figure le ministère .....au paiement des indemnités échues au lendemain du remaniement du gouvernement qui implique, que désormais, tout ce qui concerne l'eau, relève de la compétence du Secrétariat d'Etat à l'eau, le ministère.....doit, de ce fait, être écarté de l'instance.

Mais attendu qu'il est établi que d'après les pièces du dossier, c'est le ministère ..... qui était à l'origine du décret prononçant l'utilité publique. Par conséquent, c'est ce ministère qui est à l'origine de la voie de fait qui remonte bien au-delà du remaniement ministériel, lequel est intervenu, comme le confirme l'appelant, à la suite de l'introduction de l'instance de la justice.

De ce fait, le motif avancé, manque de fondement.

### *2. Au sujet de la non réponse aux moyens de défense avancés par l'administration :*

Attendu que l'appelant (l'agent judiciaire du royaume) reproche au jugement, objet d'appel que l'administration avait présenté devant le tribunal administratif le 25/07/02, des conclusions en réponse auxquelles le tribunal n'a pas cru devoir les discuter bien que celui-ci ai fait allusion à ces conclusions dans les attendus de son jugement.

Mais attendu que l'appelant ne précise pas l'objet de moyens de défense prévus dans ses conclusions de réponse, le motif reste cependant général et vague, ce qui ne permet pas de le prendre en considération.

### *3. Au sujet du non respect de l'article 62 du code de procédure civile :*

Attendu que l'agent judiciaire du royaume reproche au jugement, objet d'appel d'avoir été fondé sur une expertise considérée comme nulle, du point de vue de la procédure conformément à la pratique judiciaire constante de la cour suprême du fait que le jugement avant dire droit qui a ordonné l'expertise n'as pas été notifié aux parties conformément aux prescriptions de l'article 62 du code de procédure civile, afin qu'elles puissent récuser l'expert désigné s'il y a lieu.

Mais attendu que le but de la notification du jugement avant dire droit aux parties est de permettre à ces dernières d'entamer la procédure de récusation de l'expert désigné dans le délai légal, c'est-à-dire dans les 5 jours à compter de la réception de la convocation pour participer à l'expertise et que tant que l'administration intéressée,c'est-à-dire le ministère ....qui a assisté à l'expertise, par l'entremise de son représentant, Monsieur A-C et qui n'a fait aucune réserve au sujet de l'expertise précitée dans le délai susvisé, le tribunal a, dans ce cas, respecté les dispositions de l'article 62 de la procédure civile, ce qui implique que le non respect de cet article soulevé par l'agent judiciaire, n'a pas de fondement.

### *4. S'agissant du point premier du moyen quatre relatif au vice de motif :*

Attendu que l'agent judiciaire du royaume reproche au jugement attaqué, d'avoir considéré que l'administration n'a pas respecté les dispositions juridiques concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique étant observé que celle-ci se déroule en deux phases : administrative et judiciaire. La phase administrative a été, en effet, entamée par la voie de la convocation de l'intimé par l'administration pour signer les PV d'accords amiables ainsi que les contrats de désistement pour pouvoir établir par la suite la décision de main levée.

Mais aucune réponse n'a été faite de cette demande par l'intimé. L'administration a procédé également à l'élaboration du décret d'expropriation pour cause d'utilité publique qui a fait l'objet d'une publication au bulletin officiel numéro 4403 en date du 12/08/1996.

Attendu que, lorsque le tribunal considère que, malgré le fait que l'administration a suivi cette procédure, il y a voie de fait, laquelle suppose que l'administration s'est écartée des principes de droit d'une manière illégale manifeste, le tribunal, a de ce fait, fait une fausse compréhension de la voie de fait, ce qui implique, par voie de conséquence, que la cause sur laquelle il s'est appuyé est fausse.

Mais attendu qu'il est établi selon les pièces du dossier et les dires de l'administration appelante qu'elle a procédé à l'établissement d'un décret portant le N 382-2-82 publié au B.O N 4403 du 12/08/1996. Or, rien ne prouve dans le dossier, que parallèlement à ce décret, l'administration a procédé à la mise en ouvre des procédures administratives et judiciaires, ce qui a incité le demandeur A-S à présenter une action en justice, en date du 05/04/02, devant le tribunal administratif en vue de demander la réparation du préjudice subi résultant de la voie de fait et ce à la suite de l'expiration du délai de six ans à compter de la publication du décret prononçant l'expropriation pour cause d'utile publique et le fait que l'administration précitée n'a pas pris l'initiative pour demander la main levée devant le tribunal administratif en vue d'obtenir la possession et le transfert de propriété malgré l'expiration de ce délai, constitue une voie de fait manifeste.

En décidant ainsi, le tribunal a eu raison d'aller dans ce sens, ce qui implique que le point N°1 du moyen invoqué est non fondé.

### *5. Au sujet du point deux du moyen quatre :*

Attendu que l'appelant reproche au tribunal, d'avoir homologué une fausse expertise du fait que, le prix du mettre carré proposé par l'expert, fixé à 1500DH est exagéré et ne repose pas sur une base logique étant donné qu'il n'as pas pris en considération l'objet pour lequel ce projet sera réalisé loin des spéculations foncières.

Que, la réparation au titre de la privation d'exploitation ne repose pas elle aussi sur une base juridique du fait que la preuve du préjudice subi n'a pas été établie conformément aux dispositions de l'article 98 du DOC, que le règlement des impôts pour l'activité professionnelle exercée sur le bien immobilier précité n'a pas été prouvé, que la preuve que les impôts pour l'exercice d'une activité professionnelle sur le bien immobilier précité ont été réglés, n'a pas, elle aussi, été apportée.

Que la jurisprudence de la cour suprême est constante sur le fait que l'indemnisation pour privation d'exploitation ne peut pas avoir lieu pour la période antérieure à la création du service public.

Mais attendu qu'il résulte de l'expertise réalisée par l'expert, Monsieur A-I commis par le tribunal que le bien immobilier, objet du litige, se trouve au lotissement Karima à El Jadida dans un endroit stratégique important d'une région équipée, que l'expert est parvenu, à travers ses investigations, à proposer la somme de 1500DH le mettre carré, que le préjudice subi par le demandeur pour la privation de l'exploitation de son bien immobilier apparaît à travers diverses situations juridiques par la vente de ce bien ou d'une autre manière, qu'il n'existe pas parmi les dispositions du jugement attaqué, que le tribunal a accordé au demandeur une indemnisation pour la privation d'exploitation de son bien pour la période antérieure à la création du service, que tout ce qui a été soulevé au sujet de la 2ème partie du moyen soulevé est sans résultat.

### *6. Au sujet de l'absence de décision pour le transfert de propriété du bien, objet d'expropriation, en contre-partie du jugement ayant prononcé son coût :*

Attendu que l'administration appelante reproche au jugement attaqué la négligence du tribunal pour n'avoir pas voulu décider le transfert de propriété lorsqu'il a statué sur l'indemnité au profit du propriétaire pour le bien, objet d'expropriation, qu'il n'a pas cru devoir répondre à ce sujet ni positivement, ni négativement.

Mais attendu que le transfert de propriété d'un bien immobilier à l'administration dans le cadre de l'expropriation forcée ne peut intervenir que dans le cadre de la procédure légale prévue par la loi N 7-81 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire et ce, conformément aux prescriptions de la constitution qui dispose que le droit de propriété demeure garanti et que seule la loi peut en limiter l'étendue.

Attendu que lorsque l'administration procède à l'occupation de la propriété d'autrui, en dehors du cadre légal, son action constitue ainsi, une voie de fait que la jurisprudence ne peut consacrer et légaliser du fait du transfert de propriété du bien immobilier occupé par l'administration responsable de cet acte matériel qui fait suite au jugement prononçant l'indemnisation pour le bien, objet de l'expropriation, au profit du propriétaire, indemnisation qui représente, à l'origine, une réparation pour perte de son bien après que celui-ci lui a été retiré et transféré à l'administration laquelle est devenue simplement propriétaire matériellement.

Attendu qu'il résulte de ce qui précède, que la possession matérielle du bien immobilier, objet du litige, a été transférée à l'administration appelante à la suite de la voie de fait qu'elle a commise sur le bien, qu'elle est devenue propriétaire affective après qu'elle a crée un service public sur ce terrain.

Mais attendu que le tribunal ne peut prononcer le transfert de propriété en sa faveur, du fait qu'il a alloué une indemnisation au propriétaire, que si tout cela intervient conformément aux procédures légales en vigueur mentionnées plus haut.

Que le tribunal administratif lorsqu'il n'a pas accordé d'importance à la demande subsidiaire présentée par l'administration appelante dans ses conclusions après expertise, il n'a fait que suivre cette voie d'une manière implicite, ce qui rend le moyen sans valeur.

### *7. sur les motifs de l'appel interjeté par le dépossédé de la propriété de son bien :*

Attendu que le dépossédé de la propriété de son bien reproche au jugement attaqué de n'avoir pas été bien fondé lorsqu'il n'a pas tenu compte de la moyenne des trois expertises ainsi que de la période dans laquelle cette affaire a été jugée et que l'indemnité pour privation d'exploitation doit non seulement se limiter à deux années mais elle doit être accordée pour toute la vie sollicitant le relèvement de l'indemnité jugée à la somme de 2407288 avec intérêt de droit depuis août 1996.

Mais attendu que l'indemnité allouée par le jugement revêt une modération et une logique, le tribunal ayant pris en considération à ce sujet les éléments intervenus dans le rapport d'expertise, outre son pouvoir d'appréciation de l'indemnité accordée, de ce fait le moyen soulevé n'est pas fondé.

## Par ces motifs :

La cour suprême statue

**Au niveau de la forme :**

- Par la jonction du dossier 2889/04 au dossier 2567/04 dans un même arrêt.
- Par le rejet de l'appel incident présenté par le ministère.....
- Par l'acceptation de deux appels principaux.

**Au niveau du fond :**

- Confirme le jugement attaqué.

# Du nouveau dans la protection du droit de propriété*

## Note sous Cour Suprême 28/12/2005 Ministre de l'équipement et du transport c/Haj Ibrahim Sabili.

**M'hamed ANTARI**
**Avocat au barreau de Rabat**
**Ancien professeur de l'enseignement supérieur**

Dans l'arrêt objet de cette note, la cour suprême vient d'ajouter une pierre à l'édifice qu'elle n'a cessé de bâtir surtout depuis les années 1990, en matière de protection des droits et libertés, traduisant ainsi sa volonté de s'inscrire dans le mouvement conduit par sa majesté le Roi garant des droits et libertés des individus et des collectivités[1], de renforcer la protection des droits et libertés des particuliers, des individus et des groupements. Parmi ces droits figure en bonne place le droit de propriété, considéré comme sacré. Aux termes de l'alinéa 4 de l'article 15 de la constitution « seule la loi peut limiter l'étendue de l'exercice de la propriété privée ». Cette compétence de limiter l'étendue de l'exercice du droit de propriété conférée aux représentants de la nation, qui est en elle même une garantie n'est pas laissée à leurs pouvoirs discrétionnaires. En effet pour montrer l'importance accordée à ce droit le constituant a subordonné l'exercice du pouvoir législatif en la matière, à l'existence de conditions qui seules peuvent justifier les limites apportées à l'exercice du droit de propriété.

L'alinéa 4 précité précise que la loi peut intervenir pour limiter « l'étendue de l'exercice de la propriété privée, si les exigences du développement économique et social le nécessitent ».

Cela signifie que si ces exigences font défaut dans la loi qui limiterait le droit de propriété le conseil constitutionnel, s'il est saisi, pourrait sanctionner l'action du législateur pour inconstitutionnalité.

En effet le risque de porter atteinte au droit de propriété vient surtout du titulaire du pouvoir réglementaire qui a pour charge de veiller à l'application de la loi, et c'est là qu'intervient le juge administratif. Ce dernier a pour mission de veiller à ce que l'administration respecte la loi portant les droits et libertés des particuliers.

L'application par l'administration de la loi relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'occupation temporaire du 6 mai 1982[2] , constitue une parfaite illustration du rôle du juge administratif dans la protection des droits et libertés des particuliers.

La réalisation de projets destinés à satisfaire les besoins du public passe parfois nécessairement par l'acquisition de biens appartenant à des particuliers. Si ces derniers ont refusé l'accord à l'amiable avec l'administration, la loi a prévu à cet effet des procédures administratives et judiciaires, destinées à protéger les droits des personnes expropriées tout en permettant à l'administration de satisfaire les besoins d'intérêt général. Dans la pratique, l'administration considère parfois que les procédures prévues par la loi sont lourdes et sont de nature à retarder la réalisation de ses projets ce qui la conduit à ne pas les respecter.

Encouragée en cela par certains jugements[3], elle se contente, sans suivre les prescriptions de la loi, de s'emparer du bien sans même en informer le propriétaire.

---

* Voir en langue arabe, l'arrêt n° 698 p : 61 et le résumé de cet article p : 124.

*1)* En vertu de l'article 19 de la constitution et de la baiâa.

*2)* Cf BAJI BACHIR la phase administrative dans la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, mémoire du cycle supérieur de l'ENAP 1985 en arabe ; MOUSSAID ALI la phase judiciaire de l'expropriation au Maroc mémoire du cycle supérieur de l'ENAP 1990.

*3)* Cf Cour d'appel de rabat n°1710 du 24.06.1974 agent judiciaire c/ héritiers Othman ; et n°1677 du 20.16.1974 agent judiciaire/ douyouni et consorts non publiés.

Et lorsque ce dernier proteste et réclame son bien, l'administration lui propose une indemnité dérisoire en faisant valoir la loi relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire. L'affaire qui a suscité cette note constitue une nouvelle illustration des agissements de l'administration qui se permet de prendre certaines libertés avec la loi. Mais le juge administratif, qui a été saisi, a une fois de plus[4] montré sa volonté de sanctionner ces agissements, et fait nouveau, il a décidé que le transfert de propriété au profit de l'administration ne peut être ordonner tant que la procédure d'expropriation prévue par la loi n'a pas été respectée et ce malgré la condamnation de l'administration à verser une indemnité au propriétaire.

Les faits ayant donné lieu à cette décision sont très simples. Le ministère de l'équipement devait conduire de l'eau potable à partir de l'oued oum-errabia à l'aide d'une canalisation qui devait passer par la propriété de Haj Ibrahim Sabili. Ce dernier fut convoqué par l'administration, pour trouver un terrain d'entente à l'amiable, mais ne donnant pas réponse à cette convocation. Un décret d'expropriation pour cause d'utilité publique lui a été appliqué sans même prendre les mesures nécessaires imposées par la loi relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'occupation temporaire, l'administration s'empare du terrain privant ainsi son propriétaire d'exercer son droit de jouissance et d'exploitation.

Face à ces agissements le propriétaire saisit le tribunal administratif de Casablanca compétent territorialement, qui après avoir ordonné une expertise, condamne l'administration à verser une indemnité au propriétaire mais ne décide pas le transfert de propriété demandé par l'administration. Ce jugement a fait l'objet d'appel à la fois par l'administration qui a contesté,entre autres, l'absence de réponse à sa demande de transfert, et par le requérant qui considère que l'indemnité allouée n'a pas été faite sur la base de la moyenne des trois expertises effectuées et n'a pas tenu compte du retard pris pour statuer sur son affaire. Le juge d'appel a procédé à l'examen des différents moyens soulevés par les parties avec un accent particulier sur les conditions nécessaires pour que le juge ordonne le transfert de propriété au profit de l'administration expropriante et c'est là l'apport principal de cette décision.

Avant de s'attaquer à l'apport principal de cette décision, il semble intéressant de s'arrêter sur quelques moyens soulevés par l'agent judiciaire à l'appui de son appel, car les considérants y afférents s'ils ne constituent pas de véritables apports, ils viennent néanmoins réaffirmer la position du juge sur les points soulevés.

Le premier moyen soulevé par l'agent judiciaire « représentant de l'Etat »[5] concerne le défaut de qualité du ministère de l'équipement condamné par le tribunal administratif alors qu'il n'est plus en charge du secteur de l'eau confié à un secrétariat d'Etat au lendemain du remaniement ministériel. Le tribunal devait donc écarter le ministère de l'équipement.

La cour suprême, écartant ce moyen, considère que le remaniement ministériel n'a pas eu pour effet de modifier les données de l'action en justice car c'est le ministère de l'équipement qui a fait prendre le décret d'expropriation et c'est ce département qui est responsable de la voie de fait laquelle est antérieure à l'intervention du remaniement ministériel. En outre, l'action en justice a été engagée avant l'intervention de ce changement.

Le moyen soulevé qui cherche à différencier le ministère de l'équipement du secrétariat chargé de l'eau n'est pas fondé sur le plan juridique étant donné que les deux entités n'ont pas la personnalité juridique et c'est l'état qui est en cause. L'intérêt existe cependant sur le plan budgétaire car le montant de l'indemnité doit être imputé sur le budget de l'entité condamnée.

Le second moyen concerne l'étendue et les limites des pouvoirs du juge face aux prétentions des parties. L'agent judiciaire reproche au tribunal administratif d'avoir négligé de discuter un moyen soulevé au nom de l'Etat.

La cour suprême a eu l'occasion de connaître de cette question et de fixer sa doctrine en tant que juge de cassation. Dans une affaire du 18 mai 1961 Etat/Mayent[6] la haute juridiction avait posé comme règle lorsque les demandes des parties sont vagues la juridiction n'est pas tenue de les discuter.

***4)*** Le juge administratif avait à de nombreuses reprises sanctionné ces agissements et les jugements ont fait l'objet de nombreux commentaires cf les publications de la revue marocaine d'administration locale et de développement (R.E.M.A.L.D) en particulier le n° 47 de la publication thèmes actuels : dix ans de jurisprudence des tribunaux administratifs au Maroc ; n° 14 de la même publication, 40 ans de justice administrative au maroc.

***5)*** On fait souvent cette confusion entre la fonction de l'agent judiciaire qui est de défendre les intérêts de l'Etat et la représentation de ce dernier. L'agent judiciaire doit être mis en cause à peine d'irrecevabilité de la requête « chaque fois que l'action engagée devant les tribunaux a pour objet faire déclarer débiteur l'Etat... » art 514 du code de procédure civile de 1974.

***6)*** C.S.A n° 145, 18 mai 1961 Etat/Mayent R.A.C.S.A n° 89, 24 avril 1972 R.jL p 243.

C'est cette règle qui vient d'être réaffirmée par la haute juridiction, en tant que juge d'appel, dans cette affaire en considérant que la demande formulée au nom de l'état était vague et ne lui permettait pas de vérifier si le tribunal administratif a fait ou non une exacte application de la loi, en l'occurrence, l'obligation de répondre à tous les moyens soulevés.

Dans le troisième moyen soulevé, l'agent judiciaire reproche au tribunal d'avoir qualifié de voie de fait l'action de l'administration qui selon lui a respecté la procédure d'expropriation qui passe par deux phases l'une administrative et l'autre judiciaire et l'administration a entamé la phase administrative.

La haute juridiction a écarté ce raisonnement considérant, à juste titre, qu'il s'agit bien d'une voie de fait. En effet 6 ans après la publication du décret d'expropriation, l'administration n'a pas engagé les formalités exigées par la loi notamment en intentant une action devant le tribunal administratif en vue de la possession du terrain et du transfert de propriété.

Enfin, l'agent judiciaire reproche au tribunal administratif de Casablanca de n'avoir pas répondu à sa demande de transfert de propriété après avoir statué sur l'indemnité.

Dans la pratique, l'administration avait pris l'habitude dans cette « vente forcée »[7], de prendre possession du bien « exproprié » dès le versement de l'indemnité. Mais la cour suprême dans cette décision vient de fixer sa position qui tire sa base de la constitution. Cette dernière nous le savons, garantit le droit de propriété qui ne peut être touché que dans les cas et selon les formes prévues par la loi.

La haute juridiction vient de poser de manière claire que la voie de fait exercée par l'administration contre un bien appartenant à un particulier ne permet pas de passer outre les formalités exigées par la loi et qui constituent des garanties pour le propriétaire. Le versement de l'indemnité ne peut en aucune manière se substituer à l'accomplissement des formalités substantielles imposées par la loi.

L'administration cherchait par sa demande de transfert de propriété avec le versement de l'indemnité, à légaliser par voie juridictionnelle la possession du bien dont elle s'et emparée. La cour suprême refuse catégoriquement de la suivre dans sa démarche car pour elle, il n'appartient pas au juge de légaliser une action de l'administration en ordonnant le transfert de propriété étant donné que cette action n'est qu'une voie de fait. Et désirant semble-t-il clarifier sa position la haute juridiction s'explique d'avantage en considérant que l'indemnité décidée par le tribunal au profit du propriétaire est relative à la perte de la possession matérielle de son immeuble qui se trouve entre les mains de l'administration. Par, ailleurs, la possession matérielle du terrain par l'administration ne modifie pas le droit de propriété. En d'autres termes, l'administration ne peut pas devenir propriétaire du seul fait de verser une indemnité au propriétaire tant que la procédure d'expropriation prévue par la loi n'a pas été respectée. C'est à cette condition que le transfert de propriété peut être ordonné.

Le propriétaire qui a été privé de sa propriété est en droit d'être indemnisé pour le dommage subis du fait de cette privation, mais il reste propriétaire de droit alors que l'administration n'a q'une possession de fait.

Les règles posées par la cour suprême dans cette affaire soulèvent deux questions. La 1ère est relative au dommage que continue de subir le propriétaire tant que l'administration n'aura pas Les règles posées par la cour suprême dans cette affaire soulèvent deux questions. La 1ère est relative au dommage que continue de subir le propriétaire tant que l'administration n'aura pas régularisée sa situation. La seconde concerne les conséquences liées au droit de propriété.

▮ La première question se pose parce que le juge a condamné l'administration à payer une indemnité au propriétaire de droit pour perte de jouissance de son bien, mais les dommages résultants de cette perte durent tant que le terrain demeure entre les mains de l'administration sans droit ni titre, le juge ne pouvant lui ordonner l'évacuation étant donné la présence d'un édifice public. Cela signifierait qu'on peut se trouver devant l'une des deux situations suivantes :

● La première situation est celle dans laquelle l'administration continue d'assurer sa mission de service public sur le terrain propriété d'autrui, sans procéder à l'accomplissement des formalités qu'exige l'expropriation pour cause d'utilité publique.

*7)* Cass.civ 19.3.1958 bulletin I p 122.

La victime de cette voie de fait devra alors saisir à nouveau le juge administratif pour se voir répéter qu'il est toujours propriétaire de droit mais il ne peut avoir qu'une indemnité étant donné l'existence d'un édifice public affecté à un service public qui ne peut être détruit. L'indemnité qui serait décidée serait-elle de nature à compenser la perte de jouissance et celle de la propriété puisqu'il ne pourrait plus récupérer son bien ? Si l'on suppose que la réponse soit positive et donc l'exproprié obtient l'indemnisation pour perte de jouissance et perte de propriété, quel intérêt pratique faut-il accorder aux règles posées par la cour suprême selon lesquelles le transfert de propriété ne peut être décidé par le juge qu'a la suite de l'accomplissement des formalités exigées par la loi ?

- La seconde situation est celle dans laquelle l'administration accomplit les formalités exigées par la loi relative à l'expropriation et demande au tribunal administratif d'ordonner le transfert de propriété. Dans ce cas, l'exproprié d'office serait en droit de réclamer et d'obtenir non seulement le prix du terrain déterminé sur la base de la valeur du prix du marché[8], mais également une indemnité pour perte de jouissance pour la période située entre la décision de la cour suprême confirmant le jugement du tribunal administratif et le jugement qui prononcerait le transfert de propriété. L'agent judiciaire avait d'ailleurs fait valoir que la cour suprême avait posé une règle selon laquelle l'indemnité pour perte de jouissance ne couvre pas la période postérieure à l'édification de l'ouvrage public.

Mais est ce que cette règle est juste et équitable?

Nous pensons que cette règle est contraire à la constitution qui consacre dans son article 17 l'égalité de tous devant les charges publiques. L'exproprié d'office, privé de la jouissance de sa propriété serait donc le seul à supporter les charges nécessaires pour le fonctionnement du service public. En conséquence, c'est l'indemnité qui rétablirait l'égalité.

La seconde question que soulève la règle posée par la cour suprême dans cette affaire est relative aux conséquences juridiques liées au droit de propriété. En effet, la haute juridiction considère que l'administration n'a q'une possession effective et de fait alors que l'exproprié garde la possession juridique de son immeuble. Cela signifie que le propriétaire de droit doit normalement exercer tous les droits et supporter toutes les charges liées au droit de propriété.

En revanche, l'administration assure le fonctionnement du service public sur un terrain dont elle n'est pas propriétaire mais elle ne peut ni exercer les droits ni supporter les charges liées au droit de propriété.

En somme, la règle posée par la cour suprême selon laquelle le transfert de propriété ne peut être décidé par le juge qu'après l'accomplissement par l'administration des formalités exigées par la loi relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique constitue incontestablement un nouveau jalon dans le renforcement de la protection des droits et libertés des particuliers et à ce titre elle doit être saluée. Mais il y a lieu de craindre qu'elle ne donne lieu à des situations juridiques assez complexes qui risquent de lui faire perdre tout son intérêt pratique.

***8)*** La loi relative à l'expropriation ne peut être appliqué, ni les articles 79 et 80 du D.O.C du 12 aôut 1913 cf MOHAMED Amine Benabdallah :
L'inapplication des articles 79 et 80 du D.O.C en matière de voie de fait note sous C.S.A, 19 septembre 1996, Inous R.E.M.A.L.D n° 22 p 117 et suiv.

# Diwan Al Madhalim dans l'espace francophone à la lumière de sa participation au 4ème Congrès de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie*

**Abdelhadi ATTOBI**

L'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie figure parmi les 10 réseaux institutionnels de la Francophonie qui représentent la majorité des institutions nationales de contrôle, de régulation et de médiation ainsi que les institutions nationales des droits de l'Homme.

L'AOMF a été créée en 1998 à Nouakchott avec l'appui de l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie et la participation des dix sept membres fondateurs. Elle regroupe actuellement une quarantaine de membres relevant de trente pays, les médiateurs sectoriels étant également admis au sein de l'association. Son objectif est de promouvoir la démocratie, la paix sociale, la défense et la promotion des droits de la personne dans l'espace francophone. Elle agit aussi pour le renforcement des institutions d'ombudsmans dans les pays membres. Elle est enfin le cadre privilégié de la coopération entre les institutions similaires[1] dans les pays francophones.

La participation du Maroc au 4ème Congrès de l'AOMF a été consécutive à l'acceptation de son adhésion en tant que membre avec voix délibérative en 2004. L'adhésion en tant que membre votant a été accordée à Diwan Al Madhalim qui répondait aux garanties d'autonomie prévue par les statuts de l'association. Si pour certains médiateurs cette autonomie reste discutable, pour Wali Al Madhalim cette autonomie est totale[2] par rapport aux organes législatif, exécutif et judiciaire, lui permettant de statuer en toute impartialité sur les requêtes dont il est saisi.

Les congrès sont une occasion privilégiée de rencontre et d'échanges et le 4ème Congrès de l'AOMF réuni à Paris du 28 au 30 novembre 2005 a tenu toutes ses promesses ; il a été celui de la clarification et de la transparence. En effet, plusieurs questions appelaient des réponses, parmi les plus importantes : Quelle peut être la contribution de l'AOMF à la construction d'une francophonie mondiale promouvant les Droits de l'Homme et le dialogue des cultures ? Comment répondre au besoin croissant de médiation qui caractérise nos sociétés ? Comment définir le rôle de l'ombudsman face aux pouvoirs législatif, exécutif, judiciaire mais aussi économique ? Comment prendre en compte les évolutions scientifiques et sociétales qui bouleversent nos conceptions de la famille, du travail et de la citoyenneté ? Comment faire prendre conscience que bonne gouvernance et droits des usagers de l'administration soient des conditions essentielles du développement économique ?[3]

---

* Voir rapport en langue arabe, p : 91

***1)*** Cette coopération avec les institutions similaires a été souhaitée par S.M. le Roi Mohammed VI lors de la création de l'institution Diwan Al Madhalim dans son discours du 9 décembre 2001 «... cette voie qui incite à s'inspirer des desseins de notre chari'a islamique généreuse et tolérante, de nos traditions et des valeurs de notre civilisation, pour trouver des réponses marocaines à des préoccupations marocaines, ne nous a pas empêchées de nous ouvrir sur les nobles idéaux du patrimoine humain commun et de tirer parti de l'expérience des institutions similaires dans les systèmes contemporains. L'institution auprès de nous de Diwan Al Madhalim est de nature à lui conférer toute l'autonomie et l'indépendance requises. »

***2)*** Dahir n° 1-01-298 du 9 décembre 2001 portant création de l'institution Diwan Al Madhalim.
Bulletin Officiel n° 4966 du 3 janvier 2002 p.3

***3)*** «Médiateur Actualités», le journal du Médiateur de la République Française -n°13 du mois de décembre 2005 p.2.

C'est pour tenter de répondre à ces questions que le Congrès de Paris a regroupé une quarantaine de délégations venues de trente pays, mais aussi de nombreux invités français et étrangers, universitaires, juristes, scientifiques et personnalités qui ont participé et enrichi ces débats universels qui touchent le cœur même de la fonction de médiateur.

Les travaux du Congrès se sont déroulés au siège de l'Assemblée Nationale (Parlement Français) et à l'Hôtel de Ville (Mairie de Paris).

## 1) Travaux de l'Assemblée Générale :

Au cours de cette assemblée, les congressistes étaient appelés à réfléchir sur les deux principaux thèmes inscrits à l'ordre du jour, à savoir :

- l'action de l'AOMF : clarification des objectifs, des moyens et des rôles ;
- et la place de l'AOMF dans l'espace francophone et international.

Plusieurs interventions ont permis d'engager les débats autour de ces deux thèmes principaux notamment les interventions de messieurs :

✓ Bruno Bourg-Broc, député de la marne, président délégué de l'Assemblée parlementaire de la francophonie ;

✓ Jean-Paul Delevoye, médiateur de la République Française, ancien ministre de la Fonction Publique ;

✓ Maria Grazia Vacchina, Présidente de l'AOMF, médiatrice de la Vallée d'Aoste (Italie) ;

✓ Christine Dessouches, représentante de l'AIF : Agence Intergouvernementale de la Francophonie ;

✓ Alifa Chaabane Farouk, Vice présidente de l'AOMF, Présidente de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs Africains et Médiatrice Administrative de la République Tunisienne ;

✓ Bernard Richard, Ombudsman du nouveau Brunswick (Canada) et Président du Forum Canadien des Ombudsmans.

Les débats qui ont suivi, ont permis la clarification du rôle de l'association qui réside dans la promotion de la connaissance du rôle du médiateur dans la francophonie, l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'échanges des informations et des expériences entre ses membres, le recueil, la conservation et la diffusion des informations et des résultats de recherches sur l'institution de l'ombudsman et du médiateur, le développement du professionnalisme, la formation du personnel.

Au cours de l'Assemblée générale une réforme des statuts de l'association afin d'optimiser le fonctionnement de l'association a été préconisée par l'ensemble des participants ; et la mise en place d'un secrétariat permanent, permettant à l'AOMF d'agir plus efficacement en ce sens, a été rendu possible grâce au soutien de l'Organisation Internationale de la Francophonie.

L'AOMF a également procédé au renouvellement de ses instances en portant à sa présidence *Mme Diakité Fatoumata N'Diaye*, Médiatrice de la République du Mali. Jean-Paul Delevoye a, quant à lui, été élu Secrétaire général de l'association.

## 2) Débats avec d'éminentes personnalités du monde de la politique, de la justice et des affaires :

M. Robert Badinter, Sénateur des Hauts de Seine, ancien Garde des Sceaux (Ministre de la Justice) et ancien président du Conseil Constitutionnel est intervenu sur les trois fonctions attendues du médiateur :

- la fonction d'information, être à l'écoute et répondre aux attentes des citoyens ;
- la fonction d'intermédiation, règlement des litiges et des conflits ;
- la fonction de proposition, constater les dysfonctionnements et proposer des réformes et des remèdes. Il a constaté que cette fonction fondamentale était très peu usitée.

*M. Luc Ferry*, ancien ministre de l'Education Nationale, Président du Conseil d'analyse de la société, devait animer un débat autour du thème « *médiateurs et éthique* ». Il a présenté le paysage moral dans lequel baigne le citoyen perdu « *the lost citizen* », revendiquant son « bon droit » face à l'administration « ce monstre froid et sans âme ». La prolifération des droits rend le métier de médiateur de plus en plus difficile, en l'absence de référence légale, il est aussi appelé à se référer à une éthique procédurale, argumentaire.

*M. Jacques Dermagne*, Président du Conseil Economique et Social (C.E.S), devait, quant à lui, intervenir sur le thème « *médiateurs et médiations* » ; il a démontré les relations qui existent entre la médiature française et le Conseil qu'il préside en précisant que ce sont deux outils nouveaux de la démocratie agissant dans leurs champs respectifs mais dans lesquels la bonne volonté est primordiale. La façon la plus efficace de résoudre les conflits, c'est de les éviter ; le C.E.S se trouve en amont des conflits (prévision à titre collectif), ce qui permet d'évacuer certains conflits globaux, les médiateurs sont par contre confrontés aux cas d'espèces, c'est dire les vrais problèmes qui n'ont pas pu être prévus et évités, parfois l'injustice résulte de l'application des textes. Il termine sur la nécessité d'un partenariat entre la médiature et le Conseil Economique et social.

*M. Stève Gentili*, Président du Groupe BRED-Banque Populaire et Président du Forum Francophone des Affaires, devait démontrer comment face à « la marchandisation du monde, on devait rechercher une mondialisation plus éthique », il a précisé que le monde n'est pas à dominer mais à partager.

## 3) Contribution de Diwan Al Madhalim aux travaux du congrès :

La participation de Diwan Al Madhalim à cette rencontre internationale a eu un écho favorable auprès de tous les participants. En effet, deux documents de travail ont été présentés par Wali Al Madhalim, le premier précisant l'organisation adoptée par le Maroc en matière de médiation et des Droits de l'Homme et le deuxième sous forme de contribution à la table ronde traitant du « médiateur, garant des droits des *usagers/citoyens* ».

Nous reproduisons ci-après les textes communiqués à l'ensemble des congressistes dans leur intégralité :

## DOCUMENT DE TRAVAIL N°1 :

*Présenté par Wali Al Madhalim*
*lors du 4ème Congrès de l'Association des Ombudsmans*
*et Médiateurs de la Francophonie (AOMF),*
*tenu à Paris du 28 au 30 novembre 2005,*
*concernant l'évaluation permanente*
*de la démocratie, des droits et libertés.*

Nous avons été destinataires d'un questionnaire élaboré par l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie (A.I.F) visant l'évaluation permanente de la démocratie, des droits et libertés ; auquel nous avons répondu en toute objectivité. En tant que nouveau membre, nous nous sommes penchés sur les statuts de l'AOMF et sur l'amendement apporté au préambule en 2003, relatif à la déclaration de Bamako que nous avons également analysé.

Il est cependant à noter que le rôle de l'Ombudsman (ou Médiateur), tel qu'il est universellement connu est, avant tout, à connotation administrative, il intervient dans les conflits entre les citoyens et l'Administration et non entre les citoyens et le Gouvernement ce qui suppose un rôle politique et idéologique que le Médiateur ferait mieux de ne pas s'en prévaloir, s'il veut préserver les qualités qui font sa force : **la neutralité et l'objectivité**. En effet :

- le choix de tel modèle démocratique ou de tel autre, fait l'objet de surenchères entre les partis politiques, entre la majorité et l'opposition et entre la société civile et le gouvernement ;
- les droits de l'Homme sont en constante évolution et sont fonction du degré de développement de chaque pays :
  - on revendiquait, en occident, à la fin du 18ème siècle des droits civils et politiques, c'est ce qu'on appelle communément la 1ère génération des droits de l'Homme ;
  - puis est apparue, au début du 20ème siècle, la 2ème génération consistant dans la garantie des droits économiques et sociaux ;
  - et actuellement on parle de la 3ème génération des droits de l'Homme pour désigner le droit à l'information ou le droit de savoir.

Devant l'immensité de ce volet, l'imprécision de ses contours, son impact sur le champ politique ainsi que son interférence avec la raison d'Etat (maintien de l'ordre et stabilité politique), plusieurs pays ont opté pour des institutions spécialisées pour le suivi et la sauvegarde des droits de l'Homme et de la démocratie.

Au Maroc, le Conseil Consultatif des Droits de l'Homme (CCDH)[4], veille au respect des droits et libertés politiques notamment contre les détentions arbitraires, la torture, la discrimination, la violence institutionnelle, le terrorisme.

***4)*** Institution indépendante des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ; créée par Dahir (acte Royal) n° 12.90.1 du 20 avril 1990, restructurée le 10 avril 2001 par Dahir n° 350.00.1. Cette restructuration visait à dégager le CCDH des plaintes à caractère administratif et conforter son rôle dans le domaine de la protection des droits et libertés.

Il est vrai que l'Administration constitue le prolongement de l'appareil gouvernemental et est chargée de l'application de ses décisions, c'est pourquoi le Royaume du Maroc, tout en sauvegardant l'autonomie de chacune de ces deux institutions, a prévu une jonction entre elles, dans le but bien compris de prémunir Wali Al Madhalim contre toute implication à caractère politique pouvant remettre en cause son impartialité, sa neutralité ou son objectivité[5].

C'est dans ce sens que Wali Al Madhalim (médiateur) est, es-qualité membre avec voix délibérative du CCDH (article 3); il est habilité à adresser au CCDH un rapport sur les questions concernant la promotion des Droits de l'Homme dans ses domaines de compétence (article 13)[6].

En définitive, Wali Al Madhalim (tout en étant chargé de promouvoir l'intermédiation entre le citoyen et l'administration, de le protéger contre les abus en se basant sur les principes de la primauté du droit et de l'équité et de proposer au chef du gouvernement les mesures à même d'améliorer l'efficacité du service public, de corriger les défaillances et de réformer, le cas échéant, la réglementation en la matière (article52)[7], joue un rôle important, à travers sa participation aux délibérations du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme, dans l'enracinement de la démocratie, des droits et des libertés fondamentales.

***5)*** Diwan Al Madhalim se distingue des autres institutions par ses caractéristiques propres d'où il tire sa force morale et sa capacité d'intervention efficace pour proposer des solutions de conciliation et pousse l'ensemble des administrations et des établissements à respecter les principes de la primauté du droit et de l'équité. Parmi ces caractéristiques on peut citer la provenance des crédits nécessaires à son fonctionnement et à son équipement qui sont inscrits dans le cadre des dépenses de souveraineté (Budget de la Cour Royale). En conséquence son statut et son règlement intérieur lui interdisent de bénéficier d'une quelconque subvention ou soutien financier du Gouvernement ou des organismes qu'ils soient nationaux ou internationaux.
***6)*** Dahir portant création de Diwan Al Madhalim.
***7)*** Règlement intérieur de Diwan Al Madhalim.

## DOCUMENT DE TRAVAIL N°2 :

*Présenté par Wali Al Madhalim*
*lors du 4ème Congrès de l'Association des Ombudsmans*
*et Médiateurs de la Francophonie (AOMF),*
*tenu à Paris du 28 au 30 novembre 2005.*
*Table ronde du 30 novembre 2005 – Hôtel de ville*
*Animée par Mme Guillaume - Hofnung*
*Le médiateur, garant des droits*
*des usagers-citoyens*
*(cas du Maroc)*

En créant Diwan Al Madhalim (médiature du Royaume du Maroc), le législateur a tenu à faire de cette institution « un outil de conciliation souple et simplifié..., et un recours efficace pour 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 compétences de la puissance publique.»[8] . L'institution est également habilitée, de par son texte de création (article 6 du Dahir de création), à recevoir des demandes de règlements ; elle peut de ce fait « rechercher avec les parties concernées, à leur demande, les solutions de nature à régler rapidement et équitablement le différend ».

Certes, les autorités judiciaires jouent un grand rôle en matière de protection des droits et des libertés. La création des tribunaux administratifs au Maroc en 1993, a constitué une évolution qualitative dans le processus de renforcement de l'Etat de droit et de justice. Cette création tendait à remédier à l'insuffisance constatée dans le contrôle administratif interne et d'apporter la généralisation d'une autre forme de contrôle juridictionnel exercé par les tribunaux administratifs.[9]

Cependant, en vue de compléter les missions remplies par l'appareil judiciaire, dont les procédures sont nécessairement complexes et les lois générales, et afin de renforcer le rôle assumé par le Conseil Consultatif des Droits de l'Homme dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues, le législateur a créé une institution dénommée Diwan Al Madhalim (médiature), chargée de promouvoir l'intermédiation entre d'une part, les citoyens ou groupe de citoyens et d'autre part, les administrations ou tout organisme disposant des prérogatives de puissance publique, et d'inciter ceux-ci à observer les règles de la primauté du droit et de l'équité.

### *Wali Al Madhalim (médiateur) et l'Equité :*

Le législateur a prévu de larges pouvoirs à Wali Al Madhalim lui permettant « d'entreprendre 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 »[10].

---

***8)*** Extrait du discours de S.M. le Roi Mohammed VI, à l'occasion de la journée mondiale des Droits de l'Homme – Rabat, le 9 décembre 2001.
***9)*** Slimane Alaoui, médiateur du Maroc « les juridictions administratives et l'institution Diwan Al Madhalim, quel rapport ? in Revue de D.A.M n° 2 juin 2005 p.16.
***10)*** Article 10 du Dahir portant création de l'institution Diwan Al Madhalim n° 1.01.298 du 9 décembre 2001.

Si l'administration est obligée de respecter scrupuleusement la loi et si les tribunaux sont astreints à l'appliquer et à s'y conformer, il arrive quelque fois que celle-ci soit inéquitable ; d'où le rôle important accordé à Wali Al Madhalim dans la recherche constante de l'équité. Ainsi, il lui est permis notamment, dans le cas d'une loi de portée générale ou très évasive, ayant causé un tort ou pouvant induire une iniquité, de demander à l'administration de surseoir à l'exécution de sa décision dans le cas d'espèce. L'administration ne devant pas s'opposer à son intervention arguant de la légalité de sa décision, car Wali Al Madhalim intervient en tant qu'autorité indépendante, désintéressée et habilitée à garantir aux citoyens la justice et l'équité même en dehors des textes.[11]

### *Wali Al Madhalim face à la non exécution des jugements prononcés à l'encontre des administrations publiques :*

Le refus de l'administration d'appliquer les décisions judiciaires, abstraction faite de ses causes et de ses motivations, peut être considéré comme l'illustration parfaite du paradoxe frappant dans l'attitude des pouvoirs publics.

L'intervention de Wali Al Madhalim consiste à inciter l'administration à réagir face à des cas de non application des lois par ses services mais aussi et avant tout à faire exécuter les jugements définitifs prononcés à son encontre.

Il est important de signaler à cet égard que la majorité des cas de non application des décisions judiciaires, dont Diwan Al Madhalim a été saisi au cours de ses deux premières années d'exercice, concernent l'indemnisation pour expropriation, l'annulation de décisions administratives relatives à la situation individuelle de fonctionnaires ou d'employés, ainsi que le règlement de créances au profit d'entreprises ayant réalisé des travaux ou fourni des prestations pour le compte de l'administration.

Globalement, il s'agit de jugements d'annulation de décisions administratives pour excès de pouvoir, de jugements pour réparation de préjudice subi, d'indemnisation pour expropriation pour cause d'utilité publique ou de jugements pour versement de sommes exigibles.[12]

### *Wali Al Madhalim et la réforme de l'administration :*

Parmi les principales fonctions dont le législateur a chargé Wali Al Madhalim, les propositions de réforme de l'administration figurent en bonne place. En effet, l'administration est mal perçue par les citoyens et les usagers ; on lui reproche souvent la complexité de ses procédures, la lenteur de ses mécanismes et le laxisme de ses fonctionnaires. Comme le constatait un spécialiste de la science administrative[13]« Dans tous les pays et à toutes les époques, les hommes ont été mécontents de leur administration ». Mais au delà du phénomène bureaucratique, se sont les relations avec les citoyens, sa mauvaise information et l'absence de transparence qui sont le plus souvent reprochés à l'administration. Elle ne peut soigner son image de marque auprès du citoyen qu'en étant à son écoute, qu'en tenant compte de ses opinions et qu'en répondant à ses attentes, à ses aspirations et à ses exigences.

---

***11)*** Driss Dahhak, Président de la Cour Suprême du Maroc, « Rôle de Wali Al Madhalim dans le respect de la légalité et de l'équité au sein de l'administration publique » in Revue DAM n° 3 décembre 2005 p. 105.

***12)*** cf. rapport présenté le 29 juillet 2005 par Wali Al Madhalim au Premier Ministre, comportant des études de cas et proposant des solutions pratiques et des suggestions juridiques..

***13)*** B. Gourmay « introduction à la science administrative » in presses de la fondation nationale des sciences politiques. Paris 1978 p. 293.

Il serait intéressant à cet égard de s'inspirer de l'exemple de la Grande Bretagne, qui a été le premier pays à se lancer dans une réforme systématique de son administration et de sa gouvernance en adoptant la « citizen charter » (charte du citoyen », qui a fixé au plus haut niveau hiérarchique les paramètres de la participation des citoyens à l'administration des services publics.

Parmi les six principes préconisés par cette charte, on peut citer les trois qui traitent particulièrement de l'intérêt accordé aux citoyens :

- information et transparence ;
- choix et consultation ;
- correction des erreurs et traitement des plaintes[14].

En France, le grand virage, a été le passage du citoyen-administré, devant faire preuve de sa conformité à telle ou telle politique nationale, au citoyen-client, ayant droit à un service adapté, accessible, rapide et transparent.

En adoptant le principe d'une « charte de qualité », diffusée dans les services et auprès du public, la France s'était appuyée sur une approche client considérant le citoyen comme un consommateur individuel. Pour mieux le servir on met en place un service clientèle qui consulte les usagers sur leurs besoins, reçoit leurs plaintes et les informe des standards de qualité en vigueur. Cette évolution a donné naissance à des mouvements qui réclament une « charte » de la participation démocratique pour encadrer la qualité, l'efficacité et l'efficience[15].

Pour sa part, et dans le cadre du renforcement des réformes, le Maroc a adopté le nouveau concept d'autorité, lancé dès son intronisation par Sa Majesté le Roi Mohammed VI dans son discours du 12 octobre 1999, préconisant une administration citoyenne au service de ses usagers.

C'est là, l'un des principaux rôles qui échoient à Wali Al Madhalim en tant que garant des droits et libertés des citoyens et en tant que force de proposition pour la réforme de la législation, de l'administration et de la justice.

---

***14)*** « Réforme administrative et rôle des citoyens » in revue « administration du Maroc» n°1 – juillet 2000 p.48.
***15)*** Extrait de l'article de l'Audie Thibaut, repris par la revue « administration du Maroc » n° 1 p. 50 et s.

# *Allocution de Madame Maria Grazia Vacchina Présidente Italienne de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs Francophones (AOMF) prononcée lors du IV congrès de l'A.O.M.F Paris 28-30 Novembre 2005*

## *Bilan d'une expérience enrichissante*

Dans le cadre des échanges, désormais enracinés entre Wali Al Madhalim et les ombudsmans et médiateurs des différents pays et spécialement avec ses homologues membres de l'AOMF, Madame *Maria Grazia Vacchina*, médiateur de la Valée d'Aoste (Italie) et ancienne présidente de cette association, a bien voulu contribuer au 4ème numéro de la revue spécialisée de Diwan Al Madhalim.

Madame Vacchina nous a ainsi transmis l'intégralité de son important discours prononcé lors de la séance d'ouverture du 4ème Congrès de l'AOMF, tenu à Paris du 28 au 30 novembre 2005.

Madame *Vacchina*, qui a présidé aux destinées de l'AOMF de 2003 à 2005 et dont elle est membre fondateur, expose dans son discours le bilan de cette expérience et les défis qu'elle a pu relever au cours de cette période grâce au soutien de l'Agence Internationale de la Francophonie (AIF/OIF) mais aussi grâce à une importante contribution financière de la part de la Valée d'Aoste et de l'Italie.

Cet effort sans précédent dans l'histoire de l'AOMF a été unanimement salué et apprécié par tous les ombudsmans et médiateurs francophones réunis à Paris.

C'est avec un immense plaisir, et toujours avec quelque peu d'émotion mêlée de fierté, que je prends la parole à l'ouverture de ce IVème congrès statutaire de l'A.O.M.F., dont j'ai eu l'honneur d'être un des membres fondateurs en 1998, Secrétaire Générale en 2001, sous la Présidence de M. Bernard Stasi (avec lequel s'est aussitôt instauré un étroit rapport de collaboration), et Présidente à compter de 2003. Et ce, d'autant plus que les travaux de l'A.O.M.F., notre chère Association dont l'ancien Médiateur de la République Française, M. Jacques Pelletier, et l'ancien Protecteur du Citoyen du Québec, Me Daniel Jacoby, ont été les bâtisseurs et les promoteurs, se déroulent à Paris, berceau historique de la Francophonie.

Un rêve, une utopie de l'espoir réel, d'un certain nombre d'entre nous qui, s'étant réunis à Buenos Aires, en 1996, pour un congrès de l'Institut International de l'Ombudsman (I.O.I.), ont ressenti le besoin de matérialiser un esprit de famille qui, existant déjà, ne demandait que d'être organisé pour la bonne cause, partagée par nous tous, déjà unis par la langue, la culture et l'histoire : à savoir, la Francophonie au service de la démocratie, des droits de l'Homme et de la paix sociale.

Une utopie politique, donc, en vue de laquelle, dès le début, à l'occasion de la fondation même de l'Association, l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie (A.I.F.) a toujours été notre partenaire privilégié et naturel, étant unique la cause et l'espoir de l'engagement. Et ce, non seulement en ce qui concerne son indispensable soutien financier, notamment pour les Pays de la Z.S.P. et, à ma demande, de l'Europe de l'est, mais également en ce qui a trait à son activité de programmation d'initiatives adressées par l'A.O.M.F. et à l'élaboration de plans partagés par l'A.I.F. et l'A.O.M.F.

Pour revenir aux années les plus récentes, dans la foulée de l'adoption du *Préambule* des nouveaux *Statuts* de l'A.O.M.F., lors du congrès de Yasmine Hammamet, en octobre 2003, qui a eu pour effet d'engager l'A.O.M.F. et ses membres, tant nationaux que régionaux, dans la défense des droits de la personne, dont à la *Déclaration de Bamako* et à la *Déclaration des Droits de l'Homme*, j'ai souhaité, avec l'accord de l'A.O.M.F. toute entière, qu'un séminaire de formation visant à assurer le suivi de notre réunion statutaire de 2003 et destiné aux Médiateurs/Ombudsmans de la Francophonie et de leur personnel, soit organisé, le 6 septembre 2004, à Québec, à l'occasion du congrès I.O.I.. Et ce, étant donné que l'engagement formel de l'A.O.M.F. et de ses membres envers l'application et le renforcement des droits de la personne est une caractéristique unique qui la distingue des autres Associations internationales et régionales de Médiateurs/Ombudsmans.

Ce séminaire de formation, intitulé *Le triple défi de l'A.O.M.F en rapport avec les droits de la personne, le préambule de sa loi constitutive et la Déclaration de Bamako*, qui fut, à ma demande, organisé et préparé par M^e^ Daniel Jacoby, Président fondateur et honoraire de l'A.O.M.F., ainsi que Conseil du C.A., a mis en relief les changements de pratique que pourraient adopter les bureaux de Médiateurs/Ombudsmans de la Francophonie dans leurs activités quotidiennes. Le séminaire a également permis de souligner la contribution de l'A.I.F., en la personne de M^me^ Christine Desouches, Déléguée aux droits de l'Homme et à la démocratie, du doyen M. Jacques Frémont de l'Université de Montréal et de M. Pierre-Yves Monette en leur qualité d'experts de l'A.I.F. Ces personnes se sont penchées principalement sur certains aspects plus techniques relatifs à la *Déclaration de Bamako*: information du Secrétaire Général de l'O.I.F. sur la situation de la démocratie; Observatoire; évaluation permanente de l'application de la *Déclaration de Bamako*. De son côté, M^me^ Desouches a rappelé, entre autres, la nécessité de transmettre, au plus vite, les *Rapports* annuels des Médiateurs/Ombudsmans à l'A.I.F et, dans ce but, la disponibilité de l'Agence à soutenir les frais concernant les publications de *Rapports* et autres ayant trait aux finalités dont à la *Déclaration de Bamako*, pour les Pays en difficulté économique.

De plus, l'accent a été mis sur les rôles respectifs des réseaux et de la Délégation des Droits de l'Homme et de la démocratie: à savoir, les principes en cause sont la préservation et valorisation de l'autonomie de chaque réseau (sujet qui a rassuré les membres de l'A.O.M.F); le partage de l'information fournie par les réseaux aux fins d'un enrichissement mutuel; la coordination, si possible, des priorités des réseaux; la responsabilité des réseaux de participer au processus d'application de la *Déclaration de Bamako* (ce qui, d'ailleurs, avait été déjà introduit dans les *Statuts* modifiés de l'A.O.M.F), notamment en participant au réseau d'information et de concertation.

Les étapes suivantes ont été la mise en ligne du site pilote de l'Observatoire, une entente-cadre définissant les principes de coopération entre chaque réseau et la Délégation des Droits de l'Homme et de la démocratie, la tenue de réunions bilatérales annuelles et une concertation autour des réseaux, dont les réunions de Ouagadoudou (novembre 2004) et de Bamako (novembre 2005).

Dans mon allocution d'ouverture, à Québec, j'avais souligné l'importance de la présence de tous les Médiateurs/Ombudsmans aux séminaires de formation, étant donné que ces derniers représentent un outil de travail fondamental pour la bonne réussite des objectifs que l'A.O.M.F. s'est fixés. Pour ce faire, j'ai souhaité que, dans le futur, avec l'aide de l'A.I.F. qui a toujours été déterminante, l'Association puisse disposer de moyens adéquats pour rembourser les frais de transport et d'hébergement des Médiateurs/Ombudsmans de la Z.S.P et d'autres similaires (à titre d'exemple, l'Europe de l'est), ce qui permettrait une plus grande participation et, par conséquent, de façon presque continue, la mise à jour des connaissances et le partage des expériences afin de pouvoir grandir ensemble.

Il serait bon de souligner que, pour la première fois, les travaux du séminaire ont été enregistrés sur des cassettes vidéo, afin que tous les bureaux puissent y avoir accès et afin d'élargir la formation des collaborateurs: et ce, grâce aussi à une contribution économique extraordinaire de la part de la Vallée d'Aoste et de l'Italie, qui ne trouve d'ailleurs aucun précédent dans l'histoire de l'A.O.M.F, ce dont je suis fière. Les membres de l'A.O.M.F et les Institutions concernées se sont complimentés de l'envoi des cassettes, instruments de travail constituant une importante source d'information pour les bureaux, les experts et les spécialistes ayant des intérêts dans ce domaine.

Pour revenir aux rapports A.O.M.F-A.I.F/O.I.F, et donc à la mise en œuvre de la *Déclaration de Bamako*, l'objectif principal de l'A.O.M.F reste le respect et l'application, dans le travail quotidien des Médiateurs/Ombudsmans, des principes contenus dans la *Déclaration*. L'A.O.M.F et ses membres se sont, en effet, formellement engagés, dans le *Préambule* qui précède le dispositif des nouveaux Statuts, adoptés en octobre 2003, à promouvoir et à défendre, à travers la Francophonie, la démocratie, l'Etat de droit et la paix sociale, ainsi qu'à faire respecter les textes nationaux et internationaux sur les droits de la personne ou Droits de l'Homme. Et ce, «comme idéal de valeurs qui doit être poursuivi»: c'est donc dire que l'A.O.M.F ne se limite pas à décrire son cadre associatif ou corporatif (structure, règles d'adhésion, fonctionnement), car elle s'est dotée d'une mission «politique», dans le sens étymologique du terme, c'est à dire dans le sens le plus noble et élargi, étant donné qu'elle œuvre prioritairement pour le renforcement et développement de l'Institution, notamment dans les Pays de l'espace francophone.

Voici la toile de fond de l'A.O.M.F, qui a su également prendre en compte les récentes évolutions intervenues dans les missions du Médiateur/Ombudsman en tant qu'autorité publique de contrôle des droits de la population contre toute forme d'abus, erreurs, négligences et injustices, afin de répondre aux attentes de la société toute entière et de permettre à l'ensemble des populations, et notamment aux plus vulnérables, d'accéder aux possibilités offertes par ce mode alternatif de règlement des conflits.

Bien plus, le *Préambule* des nouveaux *Statuts* (qui est une «véritable profession de foi», diraient les uns, une «utopie» diraient les autres, comme l'a synthétisé M^e^ Jacoby, Président de la Commission pour la révision des Statuts dont j'ai fait partie) reconnaît que les valeurs démocratiques ne sont jamais acquises, que leur défense doit être permanente et qu'elles doivent être mesurées sur la base de l'effectivité des droits de la personne (alinéa 8). C'est pourquoi, «l'Association et ses membres sont tenus de promouvoir et de défendre à la fois la démocratie, l'Etat de droit, la paix sociale et les droits de la personne consacrés par des textes tant internationaux que nationaux ». C'est pourquoi, « avec l'humilité qui s'impose, l'on doit retenir que l'A.O.M.F semble, aujourd'hui, être la seule organisation de Médiateurs/Ombudsmans à dépasser le cadre des simples désirs, vœux, objectifs et principes, autant pour le concept de l'indépendance que pour les questions liées à l'exercice de la démocratie ».

En particulier, pour la mise en œuvre et l'efficacité de son mandat, le Médiateur/Ombudsman de la Francophonie devrait - règle générale - être reconnu officiellement comme Institution publique de promotion et protection des droits et libertés de la personne et, donc, répondre à des critères précis que l'on retrouve dans les *Principes de Paris* et dans les lois gouvernant les Associations professionnelles, comme les *Statuts* de l'A.O.M.F et les *Règlements* généraux de l'I.O.I. L'indépendance des Médiateurs/Ombudsmans occupe une place importante parmi ces critères de qualification: indépendance et du gouvernement et des fonctionnaires, bien sûr, s'agissant d'un gardien de l'Etat contre les abus, les excès et la corruption.

Et si un bon nombre de textes portant création des bureaux de médiation ne mentionne pas expressément la compétence des Médiateurs/Ombudsmans sur les droits et libertés de la personne, il faut se demander si le silence des lois constitue un obstacle à cet exercice. L'on doit, certes, accepter que les Statuts de l'A.O.M.F, malgré leur caractère contraignant, ne peuvent outrepasser le mandat législatif conféré spécifiquement à chaque Institution par les textes nationaux et régionaux. Mais, néanmoins, les règles d'interprétation enseignent que le silence n'est pas une cause de « non application », parce que le législateur ne peut pas tout prévoir et c'est, donc, seulement en cas de doute objectif qu'il y a lieu de décider si le Médiateur/Ombudsman a, ou non, compétences ou pouvoirs afférents. Bref, le Médiateur/Ombudsman a compétence sur les Droits de l'Homme, sauf si la loi constitutive restreint son pouvoir d'agir, formellement ou par implication, ou si une loi attribue manifestement cette compétence à une autorité différente. De toute façon, ce qui importe, c'est d'adopter tous les moyens possibles pour coordonner les actions de chacun, de façon à éviter des interventions parallèles pour une même réclamation alors qu'il serait peut-être souhaitable d'intervenir en collaboration et d'assurer, par là, aux citoyens le plein exercice de leurs droits.

Dans cette optique, suite aux accord pris au séminaire de formation de Québec et à la *Déclaration finale* du III$^{ème}$ congrès statutaire de Yasmine Hammamet, il a été établi que toutes les Institutions membres de l'A.O.M.F envoient leur *Rapport* annuel à l'A.I.F : et ce, afin de permettre à l'Agence d'avoir une vue plus précise et actualisée de la situation dans les différents bureaux, notamment en ce qui concerne l'application des pratiques de la démocratie dans l'espace francophone.

Dans le cadre du partenariat 2005 et de la mise en œuvre du dispositif d'observation et d'évaluation permanentes des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés, l'A.I.F a, de plus, envoyé à la Présidente de l'A.O.M.F un questionnaire détaillé concernant le fonctionnement des Institutions, leurs compétences, leur degré d'autonomie, leurs domaines d'action etc.. J'ai procédé, alors, à la transmission du questionnaire aux membres de l'Association, accompagné d'une lettre expliquant plus en détail le projet de l'A.I.F et demandant de bien vouloir le renvoyer, dûment rempli (ce qu'une grande partie des membres ont fait), et j'ai fait parvenir, en même temps, à la Déléguée aux Droits de l'Homme et à la démocratie, M$^{me}$ Desouches, une lettre contenant des précisions spécifiques à ce sujet. Et ce, parce que, dès ma première visite officielle à l'A.I.F, en mai 2004, en qualité de Présidente, j'ai défendu avec force une politique pragmatique, visant à faire grandir, tous ensemble, les membres de l'A.O.M.F, en essayant de les impliquer le plus possible dans la vie de l'Association et de les soutenir d'une manière équitable. C'est la raison pour laquelle, dans ma lettre de réponse à M$^{me}$ Desouches, j'ai tenu à préciser que le questionnaire pourrait mettre certaines Institutions en difficulté, notamment les Médiateurs/Ombudsmans ne possédant pas, à tout le moins dans les faits, une réelle indépendance à l'égard de leur gouvernement: ce qui pourrait avoir un effet inverse qui affaiblirait l'Institution et la Francophonie plutôt que de les renforcer.

Toujours dans l'optique de l'étroite collaboration entre l'A.O.M.F et l'A.I.F, j'ai approuvé la proposition du cadre de programmation quadriennale de la Francophonie 2006-2009, prédisposée par l'A.I.F. Je me suis réjouie de voir que ce document prend en compte les contributions, écrites et orales, que l'A.O.M.F a eu l'occasion d'apporter. Développer un esprit de tolérance, promouvoir une culture démocratique sous toutes ses formes visant à garantir l'Etat de droit et la paix sociale afin que les citoyens puissent vivre «à l'abri de la pauvreté, sans peur, dans la dignité», assurer l'égalité des sexes, non seulement dans le monde du travail mais aussi dans tous les secteurs décisionnels du monde moderne, garantir à la jeunesse, qui représente le futur du monde, une correcte et efficace éducation à la démocratie (et ce, notamment, à travers, d'abord, les écoles et, ensuite, la formation continuelle de l'individu), défendre et valoriser tout type de minorité (aussi bien individuelle que de groupe), travailler en vue de prévenir et régler de manière pacifique les crises et les conflits (voir, à titre d'exemple, ma présence au I^er^ colloque international de Yamoussoukro, en Côte-d'Ivoire) sont des objectifs qui rentrent également dans le plan d'action de l'A.O.M.F et qui nécessitent un soutien et une attention continuels et assidus de la part de nous tous.

Ce document de l'A.I.F-A.O.M.F permet, en outre, aux Médiateurs/Ombudsmans de la Francophonie de réfléchir sur leur mission et d'évaluer dans quelle mesure le travail qu'ils accomplissent respecte les lignes directrices et les engagements contenus dans les propositions-cadre communes à l'A.O.M.F et à l'A.I.F. Et ce, étant donné que les objectifs tracés devraient pouvoir être mis en application au quotidien par chaque Pays appartenant à l'espace francophone et à l'avantage de tous et de chacun: il est, donc, de notre devoir de travailler, tous ensemble, afin de trouver les moyens les plus adéquats à cette fin.

Il est bon également de souligner que, depuis ma première rencontre avec l'A.I.F, en mai 2004, la mise en place du site Internet a représenté une étape importante dans le parcours vers une meilleure divulgation des informations et, par conséquent, en vue d'une tutelle des droits plus élargie. Il s'agit d'une étape qui a été franchie grâce à l'aide de l'A.I.F, qui a bien voulu prendre en charge cette tâche avec le professionnalisme qui la caractérise. Les résultats sont significatifs et ont permis une constante mise à jour des données concernant la vie et l'activité de l'Association en général, mais aussi celles de chaque bureau. La collaboration entre nos deux Institutions a été, donc, à ce sujet aussi, exemplaire et j'espère vivement qu'elle se poursuivra avec le souhait que ce travail soit pris en charge par le bureau du Secrétariat permanent de l'A.O.M.F, dont le projet de faisabilité est à l'étude.

En ce qui concerne notre IV^ème^ congrès statutaire d'aujourd'hui, je désire, également, souligner les excellents rapports de collaboration entretenus entre la Présidence de l'A.O.M.F et le bureau du Médiateur de la République Française, et, donc, remercier infiniment - au nom de toute l'Association et à titre personnel - le Médiateur de la République Française, M. Jean-Paul Delevoye, et ses collaborateurs, pour avoir si bien organisé, dans le respect de la meilleure tradition française, ce congrès, dont le thème choisi, *Le Médiateur: interprète des attentes, acteur des réformes*, résume parfaitement l'importance du rôle joué par les Médiateurs/Ombudsmans, notamment de l'A.O.M.F, au sein de nos sociétés, à l'égard et des citoyens et des Institutions. J'adresse aussi un remerciement tout particulier au Maire de la Ville de Paris, M. Bertrand Delanoë, et à la Médiatrice de la Ville de Paris, M^me^ Frédérique Calandra, qui nous accueillent dans ce cadre merveilleux et qui ont déployé tous leurs efforts afin de garantir le plus grand prestige à notre congrès.

C'est, du reste, ce à quoi nous nous attendions tous, y compris les anciens Médiateurs/Ombudsmans, les Universités et les Organismes/Institutions opérant dans le domaine de la défense des droits de la personne qui suivent, avec un intérêt de plus en plus grand, les travaux et les buts de notre Association, répondant ainsi, avec succès et en esprit de collaboration élargie, à un point précis du plan d'action que j'ai adopté durant mon mandat de Secrétaire Générale et poursuivi avec engagement durant toute ma période de présidence. Je me suis, en effet, toujours appliquée à maintenir la plus grande harmonie à l'intérieur de notre Association, en considérant essentielle et indispensable la contribution de chacun (des petits comme des grands, comme le veut le martyr de la résistance valdôtaine Emile Chanoux), tout en essayant et de faire découvrir l'A.OM.F au monde extérieur et d'assurer son ouverture à tous les niveaux de la société, en impliquant successivement surtout le monde de la recherche, de la politique et des Médiateurs/Ombudsmans, trois mondes qui ont souvent été séparés, dans le passé, tandis qu'ils devraient travailler en synergie au service des citoyens et en vue d'assurer la paix sociale.

Mais revenons, avant de conclure, à la « substance » de la démocratie, dont au titre du congrès. Comme vous le savez, dans une démocratie, les textes doivent révéler notamment les éléments suivants: la reconnaissance de la souveraineté populaire avec régularité d'élections compétitives; un Etat de droit respectant les libertés et les droits individuels; une structure de gouvernement pluraliste, fondée sur la séparation des pouvoirs, et une diversité des partis politiques. De plus, le Médiateur/Ombudsman travaille pour la démocratie réelle, qu'il faut distinguer par rapport à la démocratie formelle. Or, de nos jours, il est généralement reconnu que c'est l'effectivité du respect des droits qui permet de mesurer la réalité de la démocratie; de plus, bien que les indicateurs de la démocratie soient multiples, la pratique de la démocratie suppose l'existence d'autorités publiques de contrôle de l'administration et d'écoute du citoyen, comme le sont, justement, les Médiateurs/Ombudsmans.

Il est à noter, par ailleurs, que les Etats, malgré la ratification des instruments internationaux, ne s'empressent pas toujours d'harmoniser leur législation, réglementation et pratique administrative: c'est là que les Médiateurs/Ombudsmans, dans leur fonction de proposition de réformes, peuvent jouer un rôle qui s'inscrit clairement dans les engagements que l'A.O.M.F et ses membres ont pris.

Il existe un temps pour la semence et un autre pour la récolte, récite la Bible, et ceci est valable pour chaque homme, ainsi que pour les Associations auxquelles les hommes donnent vie, y comprise l'A.O.M.F.. Aujourd'hui, se vérifie une mondialisation négative, faite d'intérêts et d'exploitations, mais il existe aussi une mondialisation positive, faite de solidarité et d'espoir. Que nous puissions nous retrouver toujours, tous ensemble, engagés dans « le juste combat », en vue d'une existence qui soit réellement et, pour tout un chacun, digne d'être vécue.

Ma charge de Présidente de l'A.O.M.F, à ce jour, représente pour moi une expérience unique, non seulement au niveau du travail, mais aussi et surtout au niveau des relations humaines qui sont un gage réel d'enrichissement. Je vous remercie, donc, toutes et tous, chères consœurs et chers confrères, et de tout mon cœur, vous souhaitant bon travail et toute forme de fécondité et de bonheur qui soit possible sur terre.

Merci de votre attention. Bonne et belle journée à tous.

***Aoste/Paris, novembre 2005***

# *Participation de Wali Al Madhalm à la réunion du réseau régional des bureaux des Ombudsmans dans les pays arabes*

Wali Al Madhalim a participé à la réunion du réseau des bureaux des Ombudsmans des pays arabes tenue au Caire entre les 25 et 27 Juin 2006 en compagnie d'une délégation du Diwan Al Madhalim.

Cette réunion a été organisée par le conseil national des Droits de l'Homme au Caire en collaboration avec l'Institut Suédois d'Alexandrie. L'idée de créer ce réseau provient d'une recommandation du séminaire organisé à Alexandrie les 29 Mars et le 1er Avril 2004 dans le but d'appuyer les bureaux de l'Ombudsman dans les pays arabes et de susciter la création d'institutions semblables dans les Etats qui n'en disposent pas encore. Le séminaire d'Alexandrie a réuni des représentants des bureaux de l'Ombudsman, des organisations des Droits de l'Homme et des services de plainte suivant la liste ci-après :

- Diwan Al Madhalim pour le Maroc en la personne de My MHamed IRAKI, Wali Al Madhalim, président de la délégation marocaine,
- Le Centre arabe des Droits de l'Homme pour la Tunisie,
- L'instance indépendante des Droits de l'Homme pour la Palestine,
- L'Association des Droits de l'Homme pour le Bahreïn,
- Le centre national des Droits de l'Homme pour la Jordanie,
- L'instance des Droits de l'Homme pour l'Arabie Saoudite,
- L'organisation arabe des Droits de l'Homme pour l'Egypte,
- Les responsables au Caire du réseau,
- Les responsables du conseil national des Droits de l'Homme.

La réunion de Caire de 2006 avait pour but l'échange d'expériences, d'expertises et la présentation de propositions pour rendre effectives les missions des bureaux des Ombudsmans arabes en vue de la Création Future d'un Institut arabe de l'Ombudsman.

* Voir rapport en langue arabe, p : 80

Dans le discours qu'il a prononcé à cette occasion, Wali Al Madhalim a mis l'accent sur les principaux objectifs que se propose d'atteindre cette institution, objectifs qui se concrétisent à travers la réconciliation entre le citoyen et l'administration dans le cadre de relations fondées sur les principes de l'équité, du respect des droits et libertés dans le sens d'une politique de proximité.

Wali Al Madhalim a estimé que l'initiative de créer un réseau régional arabe des bureaux des Ombudsmans constitue le cadre adéquat pour la conception d'un projet réussi de l'institution de l'Ombudsman dans le monde arabe et un moyen efficace pour le développement du partenariat entre les institutions officielles et les organisations de la société civile qui agissent dans le domaine des Droits de l'Homme.

Wali Al Madhalim a insisté également dans son intervention sur le fait que ce genre d'institut que le réseau régional des bureaux arabes de l'Ombudsman vise à réaliser ne doit pas avoir pour but d'ajouter une institution nouvelle à celles qui existent déjà et qui sont dépourvues de moyens de fonctionnement et qui ont peu d'influence dans la vie publique en général. Mais ce qu'on attend de ce projet, pour atteindre les objectifs fixés, c'est une institution dynamique, efficace de l'Ombudsman dans les pays arabes, capable d'agir et de participer à la concrétisation des valeurs des Droits de l'Homme et la diffusion d'une culture dans ce domaine, d'atténuer les distances qui séparent le citoyen et les institutions de l'Etat, d'assurer une conciliation nationale et permanente entre les citoyens et l'administration.

Wali Al Madhalim a précisé par la même occasion la détermination du Royaume du Maroc à appuyer cette initiative et à participer à sa réussite en vue d'atteindre le but stratégique qui existe à la base de la création d'un institut arabe de l'Ombudsman.

Les travaux de la réunion du Caire de 2006 qui ont duré trois jours, ont porté essentiellement sur les axes suivants :

**Axe I :** Présentation des expériences des pays à propos des bureaux de l'Ombudsman,
**Axe II :** Présentation des exposés sur les institutions des droits de l'homme et de l'ombudsman,
**Axe III :** Propositions et conclusions du séminaire.

La participation de Diwan Al Madhalim aux travaux de ce séminaire a été remarquée par la présentation d'un exposé sur l'institution selon les sujets suivants :

- Les réformes accomplies par le Maroc en matière de Droits de l'Homme et le cadre dans lequel a été créé Diwan Al Madhalim,
- Les structures de Diwan Al Madhalim et leurs particularités,
- L'organigramme de l'institution,
- La procédure et les conditions de présentation des plaintes et doléances,
- Les relations entre Diwan Al Madhalim et les institutions nationales ayant des objectifs similaires,
- Les moyens de pression mis à la disposition du Wali Al Madhalim,
- Les particularités de Diwan Al Madhalim.

Les travaux du séminaire du Caire ont pris fin par des propositions et des conclusions. Wali Al Madhalim a présenté, à cette occasion des recommandations dans les domaines de la formation, de l'expertise et de l'échange des expériences.

Il convient de signaler que la plupart des participants ont montré un intérêt particulier pour l'expérience marocaine. Certains ont même préconisé de prendre celle-ci comme modèle pour la création d'institutions semblables dans les pays arabes. Ils ont souhaité effectuer des visites à Diwan Al Madhalim afin d'en tirer profit.

Parallèlement aux travaux du séminaire, Wali Al Madhalim a eu des contacts avec le directeur du réseau, Monsieur Faïk Mohammed et la représentante de l'institut Suédois.

A cette occasion, Monsieur le Wali a fait part aux deux responsables des progrès réalisés par le Maroc en matière de Droits de l'Homme. Il a de même attiré leur attention sur le rôle que joue Diwan Al Madhalim dans l'amélioration des relations entre les citoyens et l'administration. Il a enfin insisté sur l'importance que revêt pour les pays arabes la création d'un institut arabe de l'ombudsman.

Monsieur le Wali a eu également des entretiens avec la presse essentiellement la MAP et l'Agence Arabe Presse.

## *Bulletin Officiel n° 5400 du Jeudi 2 Mars 2006*

Dahir n° 1-06-23 du 15 moharrem 1427 (14 février 2006) portant promulgation de la loi n° 81- 03 portant organisation de la profession d'huissier de justice.

**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° 81-03 portant organisation de la profession d'huissier de justice, telle qu'adoptée par la Chambre des représentants et la Chambre des conseillers.

Fait à Ifrane, le 15 moharrem 1427 (14 février 2006).

### Pour contreseing :

Le Premier ministre : **Driss JETTOU**

## Loi n° 81-03 portant organisation de la profession d'huissier de justice

### Dispositions Générales :

**Article premier :** L'huissier de justice est un auxiliaire de justice qui exerce une profession libérale, conformément aux dispositions de la présente loi et des textes réglementaires pris pour son application.

**Article 2 :** Il est créé dans le ressort des tribunaux de première instance des bureaux d'huissiers de justice aux fins d'accomplir les missions dont ils sont chargés, conformément aux dispositions de la présente loi devant les différentes juridictions du Royaume.

**Article 3 :** la profession d'huissier de justice est incompatible avec l'exercice de toute fonction ou charge publique, avec toute activité commerciale ou industrielle ou réputée telle par la loi, ainsi qu'avec les professions d'avocat, d'adel, d'expert, de traducteur, d'agent d'affaires, de courtier ou de conseiller juridique ou fiscal, et avec tout emploi rémunéré qui n'entre pas dans ses missions à l'exception des activités scientifiques.

### Chapitre premier : Des conditions d'exercice de la profession

**Article 4 :** Le candidat à l'exercice de la profession d'huissier de justice doit :

1- être de nationalité marocaine ;
2- être âgé de 25 ans révolus et ne pas dépasser 45 ans sauf s'il est dispensé conformément aux dispositions de l'article 5 ci-après ;
3- être titulaire d'une licence en droit ou d'un diplôme reconnu équivalent ou d'une licence en charia islamique ;
4- être en position régulière au regard de la loi sur le service militaire ;
5- jouir de ses droits civils ;
6- justifier des conditions d'aptitude physique à l'exercice de la profession ;
7- n'avoir encouru aucune condamnation soit pour crime, soit pour délit à une peine d'emprisonnement avec ou sans sursis, à l'exception des infractions involontaires, soit même à une simple amende pour infraction contre les biens ;
8- n'avoir été frappé d'aucune sanction disciplinaire ou fait l'objet d'une condamnation devenue définitive, pour incapacité professionnelle, à raison d'un fait contraire à l'honneur ou à la probité ;
9- avoir été admis au concours des huissiers de justice, effectué une formation et réussi à l'examen de fin de formation.

**Article 5 :** Sont dispensés du concours uniquement, dans la limite d'un tiers des bureaux vacants :

❖ les commissaires de justice justifiant avoir accompli au moins dix années de service interrompu aux tribunaux ;

❖ les rédacteurs judiciaires et les secrétaires-greffiers justifiant avoir accompli au moins quinze années de service ininterrompu en cette qualité aux tribunaux et titulaires du diplôme visé au 3) de l'article 4 ci-dessus.

## Chapitre II : Du concours , de la formation et de l'examen de fin de formation

**Article 6 :** Les modalités de l'organisation du concours, de formation et l'examen de fin de formation sont fixés par voie réglementaire.

**Article 7 :** La formation comprend une qualification théorique et pratique et une formation sur le terrain.

**Article 8 :** Le stagiaire qui ne remplit pas ses obligations peut être rayé de la formation par le ministre de la justice, sur proposition de l'organisme chargé de la formation.

## Chapitre III : De l'autorisation d'exercer

**Article 9 :** Le ministre de la justice autorise les candidats ayant satisfait à l'examen de fin de formation à exercer la profession d'huissier de justice, par arrêté fixant les sièges de leurs bureaux et le ressort dans lequel ils peuvent instrumenter après consultation d'une commission comprenant parmi ses membres deux représentants des huissiers de justice mandatés par l'Ordre national des huissiers de justice prévu ci-dessous.

La composition et le fonctionnement de cette commission sont fixés par voie réglementaire.

**Article 10 :** Préalablement à l'exercice de sa profession, l'huissier de justice prête devant le tribunal de première instance dans le ressort duquel se trouve son bureau, le serment suivant :

« Je jure devant Dieu Tout Puissant, de remplir loyalement mes fonctions, avec exactitude et probité, d'observer en tout les devoirs qu'elles imposent et de me tenir au secret professionnel ».

Mention de ce serment est consignée sur un registre spécial tenu à cet effet au greffe de cette juridiction. L'huissier de justice dépose, en outre, sa signature et son paraphe sur ce registre spécial.

**Article 11 :** Il est ouvert auprès du président du tribunal de première instance un dossier personnel de chaque huissier de justice, exerçant dans son ressort, où sont conservés tous les documents et pièces relatifs à son statut civil, universitaire et professionnel, ainsi que toutes les copies des rapports établis à son sujet, des décisions disciplinaires ou pénales prises à son encontre et celles relatives à sa réhabilitation, le cas échéant.

**Article 12 :** En cas d'absence ou d'empêchement temporaire d'un huissier de justice, il est pourvu à son remplacement par ordonnance du président du tribunal de première instance du lieu de son bureau, par un autre huissier de justice du même ressort, aux fins de prendre d'office, sur réquisition du procureur du Roi ou à la demande de l'huissier de justice concerné, toutes les mesures nécessaires ou, le cas échéant, d'assurer la gestion de la direction du bureau.

Le président du tribunal désigne un suppléant de l'huissier de justice ayant eu un empêchement, pour une période n'excédant pas six mois, soit sur proposition de l'huissier de justice concerné soit sur consultation de l'Ordre national des huissiers de justice.

En cas d'empêchement définitif, le président du tribunal avise le ministre de la justice qui peut prendre une décision de mettre fin à l'exercice de sa profession.

Dans les cas nécessitant la désignation d'un autre huissier de justice, soit pour la gestion du bureau, soit pour sa liquidation, le chef du secrétariat-greffe procède, en vertu d'une ordonnance du président du tribunal, à l'inventaire des documents se trouvant dans le bureau de l'huissier en présence du représentant du ministère public et du représentant de l'Ordre, après en avoir avisé le ministre de la justice.

L'huissier de justice peut, à la disparition de la cause de la cessation d'exercice de la profession, présenter une demande au ministre de la justice pour réintégrer son poste.

Il est statué sur la dite demande dans les trente jours à compter de la date de sa présentation.

**Article 13 :** Il peut être procédé à la mutation de l'huissier de justice du ressort du tribunal où se trouve son bureau au ressort d'un autre tribunal, à sa demande, sur arrêté du ministre de la justice, après consultation de la commission visée à l'article 9 ci-dessus, sous réserve de l'intérêt général.

**Article 14 :** L'huissier de justice peut présenter la demande de mettre fin à l'exercice de sa profession au ministre de la justice sous la supervision du président du tribunal dans le ressort duquel il exerce.

Il ne peut cesser l'exercice de ses missions qu'après acceptation de sa démission.

Le président du tribunal de première instance, dans le ressort duquel se trouve le bureau de l'huissier de justice démissionnaire, désigne un autre huissier de justice du même ressort pour la liquidation des travaux en cours de bureau, sur proposition du corps auquel il appartient, sous réserve des dispositions du 4ème alinéa de l'article 12 ci-dessus.

## Chapitre IV : Des compétences des huissiers de justice

**Article 15 :** L'huissier de justice est compétent en cette qualité, sous réserve du 4ème alinéa du présent article, pour procéder à toutes les notifications et procédures d'exécution des ordonnances, jugements et arrêts ainsi que tous les actes et titres ayant force exécutoire, à charge d'en référer à la justice en cas de difficultés à l'exception des procédures d'exécution relatives à l'évacuation des locaux, aux ventes immobilières et à la vente des navires, des aéronefs et des fonds de commerce.

Il est chargé de remettre les convocations en justice, dans les conditions prévues par le code de procédure civile et autres dispositions législatives particulières, ainsi que de délivrer les citations à comparaître prévues par le code de procédure pénale. Il peut procéder au recouvrement de toutes les sommes objet de condamnation ou les sommes dues, en vertu d'un acte exécutoire et, le cas échéant, aux ventes aux enchères publiques des effets mobiliers corporels.

L'huissier procède à la notification des mises en demeure à la demande de l'intéressé directement sauf si la loi prévoit des modalités différentes de notification.

Il peut être commis par la justice pour effectuer des constatations purement matérielles exclusives de tous avis. Il peut également procéder à des constatations de même nature, directement, à la requête des intéressés.

L'huissier de justice peut se faire suppléer, sous sa responsabilité, par un ou plusieurs clercs assermentés pour procéder uniquement aux notifications, conformément aux dispositions du chapitre X de la présente loi.

## Chapitre V : Des procédures de l'huissier de justice

**Article 16 :** L'huissier de justice exerce les missions dont il est chargé relatives à l'exécution des ordonnances, jugements et arrêts, effectuées conformément aux règles générales d'exécution, et ce sous le contrôle du président du tribunal ou la personne déléguée par lui à cet effet.

Le tribunal est avisé de la suite réservée aux procédures d'exécution et des causes du retard dans la mise en œuvre des dites procédures.

L'huissier de justice doit dans un délai maximum de dix jours à compter de la réception de la demande d'exécution, notifier à la partie condamnée le jugement dont il est chargé d'exécuter, la mise en demeure pour acquitter sa dette ou lui faire connaître ses intentions.

Il est tenu de dresser un procès-verbal d'exécution ou préciser les causes empêchant sa réalisation, dans un délai de vingt jours à compter de la date d'expiration du délai de la mise en demeure.

Il doit aviser le requérant de l'exécution de la mesure prise dans un délai de dix jours à compter de la date de sa réalisation.

**Article 17 :** L'huissier de justice peut, le cas échéant, se faire assister par la force publique dans l'exercice de ses missions et ce sur autorisation du procureur du Roi conformément aux dispositions législatives en vigueur.

**Article 18 :** L'huissier de justice est tenu d'établir ses actes, notifications et procès-verbaux en trois originaux dont l'un, dispensé du timbre et de toute formalité fiscale, est remis à la partie intéressée, l'autre est déposé au dossier au tribunal et le troisième est conservé au bureau de l'huissier.

L'huissier est personnellement responsable de ses fautes professionnelles ainsi que de l'établissement et de la conservation de ses actes, il doit contracter une assurance pour garantir cette responsabilité.

**Article 19 :** L'huissier de justice doit tenir les documents relatifs aux droits des parties pendant une durée de cinq ans à compter de la date de la fin des procédures, les dits documents sont ultérieurement renvoyés au secrétariat-greffe du tribunal dans le ressort duquel l'huissier est désigné pour les conserver contre récépissé qui lui est délivré par le chef du secrétariat-greffe.

Les documents concernant les procédures ou leurs copies sont délivrés à la demande de qui de droit.

**Article 20 :** Le secrétariat-greffe tient un registre conformément à un modèle fixé par arrêté du ministre de la justice. Les pages dudit registre sont visées par le président du tribunal de première instance compétent. Il contient les noms, prénoms, adresses des huissiers de justice dont le lieu de résidence se trouve dans le ressort dudit tribunal, les dates de leur entrée en fonction et de la prestation du serment légal, les références des décisions de leur nomination ainsi que les spécimens de leur signature et paraphe.

**Article 21 :** Les parties ou leurs mandataires désignent un huissier de justice parmi ceux dont les bureaux se trouvent dans le ressort du tribunal auprès duquel les actes doivent être accomplis.

**Article 22 :** Les parties ou leurs mandataires sont tenus de mentionner dans la demande le nom de l'huissier de justice désigné.

L'huissier désigné appose son cachet et sa signature et indique le lieu de sa résidence en haut de la première page de la demande ou remet à l'intéressé un acte attestant de son engagement à accomplir la procédure requise.

**Article 23 :** Les parties ont le droit de remplacer l'huissier de justice, à tout moment de l'action ou des actes, à charge d'en aviser l'huissier et le secrétariat-greffe.

L'huissier peut conserver les documents, après autorisation du président de la juridiction, jusqu'à la perception de sa rétribution.

## Chapitre VI : Du rapport de l'huissier de justice avec le secrétariat-greffe

**Article 24 :** Le secrétariat-greffe remet à l'huissier de justice au moyen du registre de consignations coté et signé par le président du tribunal, les convocations, attestations de délivrance, plis de notification et d'exécution ainsi que tous les documents y afférents.

**Article 25 :** L'huissier de justice doit tenir un registre coté dans lequel il consigne chaque jour toutes les procédures qu'il a effectuées et leurs numéros de série, sans aucun blanc, ni insertion entre les lignes, ni rature.

Le modèle dudit registre est fixé par arrêté du ministre de la justice, la première et la dernière page sont signées par le président du tribunal de première instance dans le ressort duquel se trouve le bureau de l'huissier de justice ou par un magistrat délégué à cet effet.

**Article 26 :** L'huissier de justice remet les documents, après accomplissement des actes, au secrétariat-greffe contre signature.

## Chapitre VII : des droits et obligations des huissiers de justice

### *1. Droits*

**Article 27 :** L'huissier de justice jouit, dans l'exercice de ses fonctions, de la protection prévue par les dispositions des articles 263 et 267 du code pénal.

**Article 28 :** L'huissier de justice perçoit sur l'exercice de son ministère, en matière pénale, une indemnité qui lui est attribuée par l'administration conformément à ce qui est prévu par voie réglementaire.

En toute matière, il est rétribué pour ses activités suivant un tarif fixé par voie réglementaire comportant une somme fixe.

La somme fixe est versée au préalable à l'huissier de justice.

Il lui est interdit de demander ou de percevoir des sommes supérieures aux tarifs fixés.

L'huissier de justice établit les actes à l'occasion d'instances suivies avec le bénéfice de l'assistance judiciaire sous réserve de percevoir sa rétribution après liquidation des frais judiciaires.

Toute infraction à ces dispositions expose son auteur aux sanctions prévues par l'article 243 du code pénal.

**Article 29 :** l'huissier de justice perçoit sa rétribution directement du demandeur de l'acte contre récépissé d'un registre à souches.

La rétribution de l'huissier de justice fait partie des frais judiciaires.

### *2. Obligations*

**Article 30 :** l'huissier de justice est tenu d'exercer son ministère, à moins qu'il n'existe un empêchement valable, chaque fois qu'il en est requis, sous peine d'injonction écrite prononcée par le président de la juridiction à laquelle il est rattaché.

Il lui est interdit, sans motif valable, de s'abstenir de prêter l'assistance due à la justice et aux justiciables, comme il lui est interdit de se contenter à ce sujet.

**Article 31 :** l'huissier de justice ne doit, ni personnellement ni par personne interposée :

- prendre un intérêt quelconque dans toute affaire pour laquelle il prête son ministère ;
- placer pour son compte les fonds qu'il a reçus ;
- prendre part aux adjudications concernant les objets qu'il est chargé de vendre ou accepter la participation ou l'offre de son conjoint, ses ascendants ou descendants ;
- se porter acquéreur de droits litigieux dont il a entrepris les formalités, que ce soit pour son compte ou pour le compte de son conjoint, ses ascendants, descendants ou parents jusqu'au 4ème degré.

Il doit verser à la caisse de la juridiction dans les huit jours de leur réception :

- les derniers comptants recouverts par lui chez un débiteur ou remis volontairement par lui pour s'acquitter de sa dette ;
- les sommes saisies arrêtées ;
- les sommes provenant de la vente d'objets mobiliers.

**Article 32 :** il est interdit à l'huissier de justice, sous peine de nullité de l'acte et de poursuite, d'instrumenter pour lui-même, son conjoint, ses ascendants ou des parents jusqu'au troisième degré.

## Chapitre VIII : Du contrôle et inspection

**Article 33 :** le président de la juridiction compétente ou le magistrat délégué par lui à cet effet contrôle l'activité et les actes des huissiers de son ressort.

Ce contrôle a pour objet de vérifier notamment les formalités des actes et leur accomplissement dans les délais ainsi que la régularité des manipulations des valeurs bien auxquelles a procédé l'huissier de justice.

Lorsque le président de la juridiction constate, lors de son contrôle, des manquements aux obligations professionnelles ; il dresse un rapport à cet égard et le soumet au ministère public.

L'huissier de justice est également soumis au contrôle des agents de l'administration fiscale chaque fois qu'il en est requis, sans qu'aucun document ne soit déplacé.

**Article 34 :** le procureur du Roi prés le tribunal de premier instance compétent procède à l'inspection des bureaux des huissiers de justice de son ressort au moins une fois par an et chaque fois que l'intérêt l'exige.

Le procureur du Roi peut, lorsqu'il constate lors de ses investigations de graves manquements aux obligations professionnelles, suspendre provisoirement l'huissier de justice pour une durée ne dépassant pas deux mois et engager des poursuites disciplinaires à son encontre.

Le procureur du Roi avise le ministre de la justice des dites procédures.

Lorsque l'examen de la poursuite disciplinaire est subordonné au résultat de la poursuite pénale, la suspension provisoire se prolonge jusqu'à la révocation définitive de l'huissier.

L'huissier de justice peut recourir à la chambre du conseil près le tribunal de première instance compétent, dans un délai d'un mois à compter de la date de notification de la décision de suspension provisoire, en vue de réclamer le levée de ladite suspension.

La chambre du conseil doit statuer dans un délai maximum d'un mois à compter de la date du dépôt de la réclamation.

**Article 35 :** la suspension provisoire prend fin lorsqu'il est statué sur la poursuite disciplinaire engagée contre l'huissier de justice.

## Chapitre IX : De la discipline

**Article 36 :** le procureur du Roi près du tribunal de première instance compétent met en mouvement la poursuite disciplinaire contre l'huissier de justice sur la base d'un rapport du président du tribunal, ou à la suite des investigations qu'il effectue d'office, ou sur plainte ou sur rapport de l'Ordre national des huissiers de justice.

**Article 37 :** Sans préjudice de poursuite pénales éventuelles, la chambre du conseil prés du tribunal de première instance dans le ressort duquel se trouve le bureau de l'huissier de justice est compétente pour statuer sur la poursuite disciplinaire engagée pour tout manquement aux obligations professionnelles édictées par la présente loi.

**Article 38 :** les sanctions disciplinaires sont :

*1-* l'avertissement ;
*2-* le blâme ;
*3-* le retrait temporaire de l'autorisation d'exercer pour une période ne pouvant excéder 6 mois ;
*4-* le retrait définitif de la dite autorisation.

**Article 39 :** la chambre du conseil près du tribunal de première instance compétent convoque l'huissier de justice dix jours avant l'audience, pour audition et présentation de ses observations et conclusions au sujet de la poursuite, tout en ayant le droit de se faire assister par un avocat.

La présence du ministère public à l'audience est obligatoire.

La chambre du conseil doit statuer dans un délai de soixante jours à compter de la date de sa saisine.

**Article 40 :** la décision disciplinaire prononcée à l'encontre de l'huissier de justice peut faire l'objet d'un appel devant la chambre du conseil de la cour d'appel compétente, dans un délai de quinze jours francs à compter de la date de sa notification, conformément aux procédures prévues par la présente loi et par le code de procédure civile.

Le délai d'appel prend effet pour le ministère public à partir du prononcé du jugement.

La chambre du conseil statue dans un délai de trois mois suivant la date à laquelle elle a été saisie de la requête d'appel.

Le procureur du Roi compétent veille à l'exécution de la décision disciplinaire.

La durée de la suspension provisoire est déduite le cas échéant de la durée du retrait temporaire de l'autorisation d'exercer.

Après expiration de la durée de sanction disciplinaire ou dans le cas d'une décision d'abandon des poursuites, l'huissier de justice reprend son travail d'office, mais doit en aviser le président du tribunal.

## Chapitre X : Des clercs assermentés

**Article 41 :** l'huissier de justice peut attacher à son bureau, sous sa responsabilité, un ou plusieurs clercs assermentés pour le suppléer dans les procédures relatives à la notification.

Cet attachement s'effectue en vertu d'un contrat dont le modèle est fixé par arrêté du ministre de la justice.

Le clerc assermenté prête devant le tribunal de première instance, dans le ressort duquel se trouve le bureau de l'huissier de justice, le serment légal prévu à l'article 10 ci-dessus, et ce après que le président du tribunal se soit assuré qu'il remplit les conditions prévues par la loi et recueillit l'avis du procureur du Roi à ce sujet.

Le président du dit tribunal informe ensuite le ministre de la justice ainsi que l'Ordre de l'attachement du clerc assermenté au bureau de l'huissier de justice.

**Article 42 :** le candidat à l'exercice de la profession de clerc assermenté doit :

*1)* être de nationalité marocaine ;
*2)* être âgé de vingt ans et ne pas dépasser quarante ans ;
*3)* justifier de son aptitude physique à l'exercice de la profession ;
*4)* être titulaire du baccalauréat ou un diplôme équivalent ;
*5)* jouir de ces droits civils ;
*6)* n'avoir encouru aucune condamnation, soit pour crime, soit pour délit à une peine d'emprisonnement avec ou sans sursis, à l'exception des infractions involontaires, soit même à une simple amende pour infraction contre les biens, à moins qu'il ne soit réhabilité.

**Article 43 :** le clerc assermenté ne peut instrumenter que dans la limite du ressort territorial fixé à l'huissier de justice qu'il supplée.

**Article 44 :** l'huissier de justice doit, sous peine de nullité :
- signer les originaux des notifications que les clercs assermentés sont chargés de faire ;
- viser les mentions que les clercs assermentés consignent sur les dits originaux.

**Article 45 :** l'huissier de justice est civilement responsable des nullités, amendes, restitutions, dépens et dommages - intérêts encourus du fait des clercs assermentés dans l'exercice de leur suppléance.

**Article 46 :** le président du tribunal de première instance compétent peut mettre un terme à l'attachement du clerc assermenté lorsqu'il est établi que celui-ci a commis une infraction grave.

Le clerc assermenté peut introduire un recours contre cette décision dans le délai et conformément à la procédure prévue à l'article 40 ci-dessus.

L'huissier de justice doit informer le président du tribunal de première instance, le procureur du Roi et l'ordre auquel il appartient de sa décision de révoquer le clerc assermenté ou de la démission de celui-ci.

## Chapitre XI : De l'association

**Article 47 :** Deux ou plusieurs huissiers de justice peuvent conclure un contrat d'association, s'ils sont désignés dans le ressort territorial du même tribunal de première instance.

**Article 48 :** l'association est formée en vertu d'un contrat type fixé par arrêté du ministre de la justice.

Le contrat n'entre en vigueur qu'après information du ministre de la justice.

Le ministre de la justice peut, dans un délai de 60 jours à compter de la notification, demander aux huissiers de justice de modifier leur contrat s'il considère qu'il est contraire aux règles de la profession.

**Article 49 :** les huissiers de justice associés assurent solidairement la gestion, la direction et l'accomplissement des actes.

L'interdiction prévue à l'article 32 pour un huissier de justice s'étend à ses associés dans le même bureau.

**Article 50 :** chaque associé assume la responsabilité professionnelle et pénale des actes exécutés par lui.

**Article 51 :** l'association prend fin pour l'une des causes suivante :

- l'expiration de la période d'association fixée dans le contrat ;
- le décès d'un associé et il ne reste plus qu'un seul associé ;
- l'incapacité de l'un des associés ou retrait de son autorisation et il ne reste plus qu'un seul associé ;
- l'accord des associés ;
- la décision judiciaire.

**Article 52 :** les opérations de liquidation de l'association se déroulent en présence des huissiers de justice associés ou leurs représentants, sous le contrôle du procureur du Roi près du tribunal de première instance dans le ressort duquel les huissiers de justice associés exercent leurs fonctions et de deux membres de l'organe de représentation de l'Ordre des huissiers de justice au niveau régional.

Il peut être fait appel, le cas échéant, à un auditeur.

Ces opérations sont portées dans un procès-verbal.

## Chapitre XII : De la protection de la profession

**Article 53 :** L'huissier de justice est puni d'une amende de 1.000 à 10.000 dirhams et d'un emprisonnement de un mois à deux ans ou de l'une des deux peines seulement pour toute infraction aux dispositions des articles 31 et 32 de la présente loi, à moins que l'acte commis n'entraîne l'application d'une peine plus sévère en vertu du code pénal et ce, sans préjudice des sanctions disciplinaires qu'il peut encourir.

**Article 54 :** Toute personne qui fait du courtage auprès des clients ou les attirent vers un huissier de justice est punie d'un emprisonnement de trois mois à un an et d'une amende de 500 à 1.000 dirhams.

**Article 55 :** Toute personne ayant usurpé la qualité d'huissier de justice ou ayant exercé ses fonctions sans y être autorisée encourt la peine prévue à l'article 381 du code pénal.

## Chapitre XIII : De l'Ordre national des huissiers de justice

**Article 56 :** Il est créé par la présente loi un Ordre national des huissiers de justice doté de la personnalité morale qui regroupe tous les huissiers de justice.

Son siège est fixé à Rabat.

Son organisation est fixée par voie réglementaire.

## Chapitre XIV : Disposition transitoires

**Article 57 :** Tous les huissiers de justice autorisés à exercer, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, continuent à exercer leur profession, de même que les clercs assermentés attachés à leurs bureaux.

**Article 58 :** Sont abrogées les dispositions de la loi n° 41-80 portant création et organisation d'un corps des huissiers de justice promulguée par le dahir n° 1-80-440 du 17 Safar 1401 (25 décembre 1980) et du dahir portant loi n° 1-93-138 du 22 rabii 1414 (10 septembre 1993) modifiant et complétant la loi n° 41-80 précitée.

**Article 59 :** La présente loi entre en vigueur trois mois à compter de sa publication dans le Bulletin officiel.

# *Décret n° 2-05-1369 du 29 chaoual 1426 (2 décembre 2005) fixant les règles d'organisation des départements ministériels et de la déconcentration administrative*

LE PREMIER MINISTRE

Vu la Constitution, notamment son article 63 ;

Vu le dahir portant loi n° 1-75-168 du 25 safar 1393 (15 février 1977) relatif aux attributions du gouverneur, tel qu'il a été modifié et complété ;

Vu la lettre Royale, adressée au Premier ministre en date du 24 chaoual 1422 (9 janvier 2002) relative à la gestion déconcentrée de l'investissement ;

Après examen par le conseil des ministres, réuni le 20 chaoual 1426 (23 novembre 2005).

## DECRET :

## Chapitre premier

### *De l'organisation des départements ministériels*

**Article premier :** Le présent décret fixe les règles d'organisation des départements ministériels. Ainsi que la répartition des attributions et des moyens entre leurs administrations centrales et les services déconcentrés.

On entend par département ministériel, au sens du présent décret, les départements relevant d'une autorité gouvernementale ou de toute autre autorité nommée par dahir et bénéficiant d'une situation similaire à celle de membre du gouvernement.

Les dispositions du présent décret ne sont pas applicables aux départements dont l'organisation et les attributions sont fixées par dahir.

**Article 2 :** les structures administratives composant les départements sont fixées et classées comme suit :

**Au niveau central :**

- le secrétariat général ;
- l'inspection générale ;
- les directions centrales ;
- les divisions ;
- les services.

Des directions générales peuvent, en cas de besoin, être créées sur la base de critères fixés par décret sur proposition de la commission des structures administratives et de la déconcentration administrative, conformément aux dispositions de l'article 12 du présent décret.

**Au niveau déconcentré :**

- les directions régionales ;
- les directions provinciales ou préfectorales ;
- les services.

## Chapitre II

## *Des attributions des administrations centrales et des services déconcentrés*

**Article 3 :** les administrations centrales sont chargées :

- de l'application de la politique gouvernementale concernant leurs secteurs d'activité, de son application et de l'évaluation de ses résultats ;
- de l'élaboration des projets de textes législatifs ou réglementaires ;
- de l'orientation et du contrôle de l'action des services déconcentrés ainsi que de l'évaluation des moyens nécessaires à leur fonctionnement.

**Article 4 :** Sous réserve des dispositions du dahir portant loi N° 1-75-168 du 25 safar 1393 (15 février 1977) relatif aux attributions du gouverneur, tel qu'il a été modifié et complété, les directions régionales et les directions provinciales ou préfectorales ainsi que les services, les constituants, sont chargées de la mise en œuvre de toutes les décisions et orientations émanant des autorités centrales.

Les administrations centrales mettent à la disposition des directions précitées, les moyens nécessaires à leur fonctionnement.

**Article 5 :** Les chefs des départements ministériels sont tenus de déléguer la signature et la responsabilité de prendre les décisions administratives individuelles, aux chefs des services déconcentrés, au niveau de la région, de la préfecture ou de la province, à l'exception des décisions qui, en vertu des dispositions législatives ou réglementaires contraires, ne peuvent leur être déléguées.

Au sens du présent décret, les décisions administratives individuelles sont des décisions prises de manière unilatérale, par les autorités administratives concernées, intéressant une personne ou un groupe de personnes nommément désignées, qu'elles soient des personnes physiques ou morales, publiques ou privées.

## Chapitre III

## *De la procédure d'organisation des départements ministériels*

**Article 6 :** Les décrets portant organisation et attributions des départements ministériels comportent, obligatoirement, les structures administratives chargées des missions suivantes :

- la gestion des ressources humaines ;
- l'audit et le contrôle de gestion ;
- la législation et les affaires juridiques ;
- la planification, la programmation et la gestion financière ;
- la gestion des systèmes d'information.

**Article 7 :** les directions générales et les directions centrales relevant des départements ministériels sont créées et leurs attributions sont fixées par décret.

Les divisions et les services relevant des directions centrales sont créés et leurs attributions sont fixées par arrêté du ministre concerné, visé par l'autorité gouvernementale chargée de la modernisation des secteurs publics et par l'autorité gouvernementale chargée des finances.

Les directions régionales, les directions provinciales et préfectorales, ainsi que les structures administratives les constituant, sont créées, selon les modalités prévues au présent article. Il en est de même de la fixation de leurs missions et de leurs champs de compétence.

**Article 8 :** Les structures administratives de certains départements peuvent, en cas de besoin, porter des dénominations différentes de celles visées à l'article 2 ci-dessus.

Des structures administratives temporaires, peuvent le cas échéant, être créées pour la réalisation de projets ou de missions limités dans le temps.

Toutefois, en ce qui concerne leur création, leurs attributions et assimilation, ces structures demeurent soumises aux dispositions du présent décret.

Il est mis fin à ces structures dès la réalisation des projets ou l'achèvement des missions qui leur sont confiés.

**Article 9 :** Les départements ministériels doivent présenter, à l'appui du projet de décrets et/ou d'arrêtés fixant leurs attributions et leur organisation, un rapport d'audit organisationnel relatif à l'organisation des structures administratives du département concerné, faisant notamment ressortir l'adéquation entre la stratégie et la politique du département, d'une part, et l'organigramme proposé, d'autre part.

**Article 10 :** Les chefs des départements adressent à la commission chargée de l'organisation des structures administratives et de la déconcentration administrative, visée à l'article II, ci-après, dans un délai ne dépassant pas un an à compter de la date d'effet du présent décret, des schémas directeurs de déconcentration administrative à mettre en œuvre durant une période allant de deux (2) à cinq (5) ans.

Ces schémas comprennent :

- les attributions à transférer aux services déconcentrés au titre de l'année courante et des années à venir ;
- l'effectif des fonctionnaires et agents en fonction dans les administrations centrales et dans les services déconcentrés répartis selon le cadre et le grade ;
- l'effectif des fonctionnaires et agents faisant l'objet de redéploiement au profit des services déconcentrés ;
- les moyens matériels et financiers alloués aux services déconcentrés et ceux qu'elle compte mettre à leur disposition ;
- les décisions administratives individuelles devant continuer à relever des compétences des administrations centrales ;
- les données opérationnelles et les moyens dont dispose le secteur concerné ainsi que les mesures et les délais nécessaires à la réalisation desdits schémas.

**Article 11 :** Il est créé auprès de l'autorité gouvernementale chargée de la modernisation des secteurs publics, une commission dénommée « Commission d'organisation des structures administratives et de la déconcentration administrative ».

Cette commission est composée :

- d'un représentant de l'autorité gouvernementale chargée de la modernisation des secteurs publics, président ;
- d'un représentant de l'autorité gouvernementale chargée des finances ;
- d'un représentant de l'autorité gouvernementale concernée par le projet soumis à la commission.

Le président de la commission susvisée peut inviter aux réunions les représentants d'autres services publics dont les attributions ont un rapport avec le projet de décret ou d'arrêté soumis à l'examen de la commission.

Lors de l'examen des projets de schémas directeurs de déconcentration, il est adjoint à cette commission les membres ci-après :

- un représentant de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur ;
- un représentant de l'autorité gouvernementale chargée de l'aménagement du territoire de l'eau et de l'environnement ;
- un représentant du secrétariat général du gouvernement ;
- un représentant de l'autorité gouvernementale chargée des affaires économiques et générales ;
- et un représentant de l'autorité gouvernementale chargée du plan.

**Article 12 :** La commission d'organisation des structures administratives et de déconcentration administrative est chargée d'étudier et d'approuver les schémas directeurs de déconcentration. A cette fin, elle examine les propositions de répartition des attributions et des moyens entre les administrations centrales, les directions régionales et les directions préfectorales ainsi que les services les constituant.

En outre, la commission d'organisation des structures administratives et de déconcentration administrative peut, après consultation des différents départements ministériels, proposer les critères techniques généraux qui doivent être pris en compte lors de l'élaboration des projets de décrets et d'arrêtés fixant les attributions et l'organisation des départements ministériels. Ces critères sont approuvés par décret.

Cette commission se prononce sur les projets de décrets et d'arrêtés fixant l'organisation et les attributions des départements ministériels dans un délai maximum d'un mois, à compter de la date de réception desdits projets.

En l'absence d'un consensus sur le contenu desdits projets, le différend est soumis à l'arbitrage du Premier ministre.

La commission élabore un rapport annuel d'activité, qui est soumis au Premier ministre, comprenant, outre les propositions des départements ministériels, une évaluation de l'organisation des structures administratives et son adéquation avec la politique de déconcentration administrative et les programmes du développement économique arrêtés par le gouvernement.

**Article 13 :** Le ministre chargé de la modernisation des secteurs publics et le ministre des finances et de la privatisation sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret qui prend effet à compter de la date de sa publication au Bulletin officiel.

Fait à Rabat, le 29 Chaoual (2 décembre 2005)

**Driss JETTOU**

## *Dahir n° 1-06-07 du 15 moharrem 1427 (14 février 2006) portant promulgation de la loi n° 80-03 instituant des cours d'appel administratives.*

**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 officie*l, à la suite du présent dahir, la loi n° 80-03 instituant des cours d'appel administratives, telles qu'adoptées par la Chambre des représentants et la Chambre des conseillers.

Fait à Ifrane, le 15 moharrem 1427 (14 février 2006).

### Pour contreseing :

Le Premier ministre : **Driss JETTOU**

# *Loi n° 80-03 instituant des cours d'appel administratives*

## Chapitre premier : Dispositions générales

### Création et composition

**Article premier :** Il est crée, en vertu de la présente loi des cours d'appel administratives dont le siège et le ressort sont fixés par décret.

Les magistrats des cours d'appel administratives sont régis par les dispositions du dahir portant loi n° 1-74-467 du 26 chaoual 1394 (11 novembre 1974) formant statut de la magistrature.

**Article 2 :** La cour d'appel administrative comprend :

- un premier président, des présidents de chambres et des conseillers ;
- un greffe.

La cour d'appel administrative peut être divisée en chambres suivant la nature des affaires dont elle est saisie.

Le premier président de la cour d'appel administrative désigne sur proposition de l'assemblée générale, pour une période de deux ans renouvelable parmi les conseillers, un ou plusieurs commissaires royaux de la loi et du droit.

**Article 3 :** Les audiences des cours d'appel administratives sont tenues et leurs décisions sont rendues publiquement par trois conseillers dont un président, assistés d'un greffier.

La présence du commissaire royal de la loi et du droit à l'audience est obligatoire.

Le commissaire royal de la loi et du droit expose à la formation de jugement, et en toute indépendance, ses avis écrits qu'il peut expliciter oralement sur les circonstances de fait comme sur les règles de droit applicables. Ses avis sont développés sur chaque affaire en audience publique.

Les parties peuvent se faire délivrer copie des conclusions du commissaire royal de la loi et du droit.

Le commissaire royal de la loi et du droit ne prend pas part aux délibérations.

**Article 4 :** Le premier président de la cour d'appel administrative exerce en matière de récusation des magistrats, les mêmes attributions dévolues par le chapitre V du titre V du code de procédure civile au premier président de la cour d'appel.

## Chapitre II : De la compétence

**Article 5 :** Les cours d'appel administratives sont compétentes pour connaître, en appel, des jugements rendus par les tribunaux administratifs et des ordonnances de leurs présidents, sauf dispositions contraires prévues par la loi.

**Article 6 :** Le premier président de la cour d'appel administrative ou le vice-président exerce les compétences de juge des référés lorsque la cour est saisie du litige.

## Chapitre III : De l'assistance judiciaire

**Article 7 :** Le premier président de la cour d'appel administrative peut accorder, sur requête, l'assistance judiciaire conformément aux conditions prévues au décret royal portant loi n° 514-65 du 17 rajab 1386 (1er novembre 1966) relatif à l'assistance judiciaire.

**Article 8 :** la décision du rejet, rendue par le président du tribunal administratif en matière d'assistance judiciaire, est susceptible d'appel devant la cour d'appel administrative dans un délai de 15 jours à compter de la date de la notification.

La requête d'appel accompagnée des pièces est transmise à la cour d'appel dans un délai de 15 jours à compter de la date du dépôt de la requête.

La chambre de conseil statue sur l'appel dans un délai de 15 jours à compter de la date de la saisine.

## Chapitre IV : De l'appel

**Article 9 :** Les jugements rendus par les tribunaux administratifs sont susceptibles d'appel dans un délai de trente jours à compter de la date de notification du jugement conformément aux dispositions prévues aux articles 134 à 141 du code de procédure civile.

Le même délai d'appel prévu par les articles 148 et 153 du code de procédure civile s'applique aux ordonnances rendues par les présidents des tribunaux administratifs.

**Article 10 :** L'appel est présenté au greffe du tribunal administratif qui a rendu le jugement en appel par une requête écrite signée par un avocat, sauf lorsque l'appel est interjeté par l'Etat et les administrations publiques auquel cas le recours à l'avocat est facultatif.

L'appel est dispensé du paiement de la taxe judiciaire.

**Article 11 :** la requête d'appel accompagnée des pièces est transmise au greffe de la cour d'appel administrative compétente dans un délai maximum de 15 jours à compter de la date de son dépôt au greffe du tribunal administratif.

**Article 12 :** Les dispositions de l'article 13 de la loi n° 41-90 instituant des tribunaux administratifs demeurent en vigueur en ce qui concerne l'appel des décisions relatives à la compétence à raison de la matière. La cour suprême transmet le dossier après en avoir statué à la juridiction compétente.

**Article 13 :** L'appel contre les décisions ordonnant le sursis à l'exécution d'une décision administrative n'a pas d'effet suspensif. Toutefois, la cour d'appel doit statuer sur la demande d'appel relative au sursis à exécution d'une décision administrative dans un délai de soixante (60) jours à compter de la date de réception du dossier par le greffe de la cour d'appel.

**Article 14 :** Les décisions rendues par défaut par les cours d'appel administratives sont susceptibles d'opposition.

**Article 15 :** Les règles du code de procédure civile et de la loi n° 41-90 instituant des tribunaux administratifs sont applicables devant les cours d'appel administratives, sauf dispositions contraires prévues par la loi.

## Chapitre V : Du Pourvoi en cassation

**Article 16 :** Les décisions rendues par les cours d'appel administratives sont susceptibles de pourvoi en cassation devant la Cour suprême, sauf les décisions rendues en matière de contentieux électoral ainsi qu'en matière d'appréciation de la légalité des décisions administratives.

Le délai du pourvoi en cassation est fixé à 30 jours à compter de la date de notification de l'arrêt objet du recours.

Sont applicables en matière de pourvoi en cassation les règles prévues par le code de procédure civile.

**Article 17 :** La cour suprême peut lorsqu'elle prononce la cassation d'un arrêt rendu dans une action en annulation, évoquer et statuer si l'affaire est en état.

## Chapitre VI : Dispositions diverses

**Article 18 :** Les décisions rendues par les cours d'appel administratives sont exécutées par les tribunaux administratifs qui ont rendu le jugement.

**Article 19 :** La cour suprême statuant comme juridiction d'appel, demeure saisie des affaires enregistrées devant elle, avant l'entrée en vigueur de la présente loi. Les décisions rendues sur lesdites affaires ne sont pas susceptibles de pourvoi en cassation.

## Chapitre VII : Dispositions finales[1]

**Article 20 :** Sont abrogées les dispositions contraires à la présente loi, notamment les articles 45, 46,47 et 48 de la loi n° 41-90 instituant des tribunaux administratifs.

**Article 21 :** Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur un mois après la date de publication au *Bulletin officiel* du décret prévu au premier alinéa de l'article premier ci-dessus.

---

*1)* Le texte en langue arabe a été publié dans l'édition générale du « Bulletin Officiel » n° 5398 du 24 moharrem 1427 ( 23 février 2006).

# Documents de référence

## *Rapport relatif à la réunion Consacrée à l'évaluation des rapports institutionnels avec Diwan Al Madhalim et au bilan des réalisations des interlocuteurs principaux et permanents de cette institution**

Les inspecteurs généraux des ministères et les responsables de la coordination avec l'Institution de Diwan Al Madhalim ont tenu le vendredi 09 décembre 2005 une réunion sous la présidence de Monsieur le Premier Ministre et en présence de Monsieur Wali Al Madhalim ainsi que du Ministre chargé de la modernisation du secteur public et du Ministre chargé des affaires économiques et générales.

La tenue de cette réunion a coïncidé avec la journée mondiale des Droits de l'Homme et la création par Sa Majesté le Roi Mohammed VI que Dieu le glorifie de l'Institution de Diwan Al Madhalim.

La première partie de ladite réunion a été consacrée à une évaluation générale des rapports institutionnels avec Diwan Al Madhalim et aux allocutions de Messieurs le Premier Ministre et de Wali Al Madhalim. Quant à la deuxième partie, elle a été réservée à l'évaluation du travail accompli par les interlocuteurs principaux et permanents de Diwan Al Madhalim et ce à la lumière de la lettre de mission qui leur a été adressée par le Premier Ministre au mois d'avril de l'année 2004 et aux difficultés qui entravent la bonne marche de leur mission avec la constatation des efforts déployés par l'administration publique pour instaurer une bonne communication et le tissage de rapports solides et constructifs avec Diwan Al Madhalim.

Dans son allocution, Monsieur le Premier Ministre a invité principalement les interlocuteurs principaux et permanents de l'Institution de Diwan Al Madhalim à respecter les modalités de la lettre de mission, de soutenir les efforts déployés par cette Institution et la préservation de ce cadre constructif des rapports actuels avec celle-ci et son amélioration afin de garantir l'efficacité et la rapidité pour la résolution des dossiers soumis aux différents départements ministériels.

Monsieur Wali Al Madhalim, a pour sa part, mis l'accent sur l'attention particulière accordée par le gouvernement à Diwan Al Madhalim en tant qu'institution nationale indépendante, considérant que la tenue de cette réunion représente une occasion importante pour s'informer sur les efforts déployés par les différentes administrations en vue d'améliorer les structures d'accueil et de communication mises à la disposition des citoyens et connaître les réalisations des administrations dans le domaine des requêtes et des recommandations proposées par l'Institution de Diwan Al Madhalim.

Monsieur Wali Al Madhalim a par la suite, dressé le bilan des réalisations de l'Institution en collaboration avec ses interlocuteurs principaux et permanents, mentionnées dans les rapports annuels présentés au Premier Ministre et a émis des observations et des propositions pour la mise en œuvre du contenu de la lettre de mission de Monsieur le Premier Ministre.

---

* Voir rapport en langue arabe, p : 105

Les inspecteurs généraux des ministères et les responsables de la coordination avec Diwan Al Madhalim ont soulevé, quant à eux, le rôle important de l'Institution visant à alléger les difficultés rencontrées par l'administration et répondre aux requêtes des citoyens, en affichant leur entière disposition à collaborer davantage avec ladite Institution dans le but d'instaurer une communication meilleure ainsi qu'une coopération constructive avec celle-ci.

Pour sa part, le secrétaire général de la primature a affirmé qu'il n'existe pas de difficultés insurmontables qui entravent les rapports institutionnels entre Diwan al Madhalim et ses interlocuteurs principaux. Toutes ces difficultés peuvent être surmontées à travers cette coordination accrue existant entre l'Institution et les départements ministériels et la préservation du climat de confiance qui caractérise ses rapports avec la nécessité de développer le rôle des interlocuteurs permanents afin de leur permettre d'accomplir leurs missions dans des conditions meilleures.

Cependant, les débats engagés lors de cette rencontre ont mis en exergue la double mission des inspecteurs généraux des ministères.

La première porte sur l'étude des requêtes, l'engagement de recherches les concernant, le contrôle interne auprès des services concernés et la mission de conseil qu'ils peuvent apporter aux différents services relevant de leur secteur d'activité.

La seconde mission des inspecteurs généraux est délimitée par la lettre des attributions de Monsieur le Premier Ministre.

En outre la réunion a émis les propositions et les recommandations suivantes:

- Les secteurs concernés doivent inviter les Etablissements Publics et leurs services extérieurs respectifs à désigner leurs interlocuteurs officiels et permanents, délimiter leur champs d'action sur la base des dispositions du Dahir portant création de l'Institution de Diwan Al Madhalim et de son Règlement Intérieur et communiquer leurs noms et leur qualité à Wali Al Madhalim,

- Faire respecter les délais réglementaires de réponse relatifs aux différentes requêtes soumises par Wali Al Madhalim aux administrations, en explicitant les dispositions prises pour chaque requête et la formulation de demande de prolongation des délais de réponse le cas échéant,

- Développer davantage cette coopération souple et constructive entre l'Institution de Diwan Al Madhalim et les différents départements ministériels afin de surmonter toutes les difficultés et particulièrement celles relatives aux cas complexes et ce dans le cadre de la loi et de l'équité,

- Prendre toutes les dispositions nécessaires pour l'étude des requêtes légitimes soumises à l'administration avec l'octroi d'une attention particulière à l'élaboration des réponses, qui doivent contenir des données objectives et juridiques clairement présentées et bien justifiées,

- Développer la communication interne et la coordination entre les interlocuteurs principaux et permanents de Diwan Al Madhalim et les services administratifs intérieurs dont relève la requête et inciter ces derniers à présenter leur réponses dans des délais raisonnables avec la mise en place d'un système informatisé spécifique au traitement des requêtes,

- Réagir d'une manière positive et constructive aux propositions et aux recommandations de Wali Al Madhalim et veiller à leur exécution ou à l'application des solutions alternatives émises par l'administration et aviser Wali Al Madhalim de leur contenu,

- Entretenir une coordination accrue entre les interlocuteurs principaux et permanents concernant les requêtes nécessitant l'intervention de plusieurs départements ministériels. Cette coordination doit être supervisée par l'interlocuteur principal ayant reçu lesdites requêtes avec l'engagement des autres interlocuteurs de coopérer et de communiquer avec lui,

- Préparer un rapport annuel qui dresse le bilan des réalisations sur la base des attributions mentionnées dans la lettre du Premier Ministre,

- Assurer une coordination périodique avec Wali Al Madhalim afin d'activer le traitement des requêtes et surmonter les difficultés inhérentes à ces dernières,

- Proposer toutes les démarches susceptibles d'améliorer les structures d'accueil et de communication et l'allégement des procédures administratives afin de faire bénéficier pleinement les citoyens de ses services,

- L'échange des expertises et des expériences de l'Institution de Diwan Al Madhalim avec les différentes administrations par le biais de l'organisation de journées d'études et de conférences de formation au profit des cadres administratifs appartenant à ces dernières et l'organisation de visites à l'Institution de Diwan Al Madhalim.

**Rabat le 09 décembre 2005**

المعهد العالي للإدارة
INSTITUT SUPERIEUR DE L'ADMINISTRATION

# Convention de coopération et de partenariat

Entre L'institution Diwan Al Madhalim représentée par Monsieur Moulay Mhamed IRAKI en sa qualité de Wali Al Madhalim;

***D'une part***

Et L'institut supérieur de l'administration, représenté par Monsieur Khalid NACIRI en sa qualité de directeur;

***D'autre part***

## Préambule

- Vu le dahir n° 1.01.298 du 23 ramadan 1422 (9 décembre 2001) portant création de l'institution Diwan Al Madhalim ;
- Vu le dahir n° 1.00.344 du 29 ramadan 1421 portant promulgation de la loi n° 78.99 portant création de l'institut supérieur de l'administration.
- Considérant le rôle dévolu à Diwan Al Madhalim en tant qu'institution chargée de promouvoir l'intermédiation entre l'administration et le citoyen ;
- Considérant les missions fixées à cette institution dans le cadre du renforcement de l'Etat de droit et de l'incitation à l'attachement aux règles de primauté du Droit et aux principes de justice et de l'équité ;
- Aux fins d'appuyer son action pour la moralisation des services publics et la vulgarisation de la culture de communication ainsi que le respect des principes de l'administration citoyenne ;
- Considérant les missions assumées par l'Institut supérieur de l'administration dans la formation des cadres administratifs supérieurs ;
- Considérant les objectifs de l'Institut visant le relèvement du niveau des compétences administratives et l'amélioration de leurs méthodes de travail.
- Considérant sa volonté de s'ouvrir et de contribuer au processus de modernisation et de réforme administrative.

* Voir Convention en langue arabe, p : 108

## Ont convenu ce qui suit :

### *Article premier :*

#### *Objet de la convention*

La présente convention a pour objet de fixer un cadre de référence pour le renforcement des relations de coopération et de partenariat entre l'institution Diwan Al Madhalim et l'Institut Supérieur de l'administration dans les domaines présentant un intérêt commun.

### *Article 2 :*

#### *Engagement des deux parties*

Les deux parties s'engagent à mettre les ressources humaines et les moyens matériels, scientifiques et techniques dont elles disposent au service des deux institutions pour réaliser l'objet de la présente convention et atteindre ses objectifs et ses programmes d'application le cas échéant.

### *Article 3 :*

#### *Les domaines de coopération*

A cet effet, les domaines de coopération entre les deux parties concernent les aspects suivants :

- L'organisation par Diwan Al Madhalim de visites d'études et d'information ainsi que des sessions de formation en faveur des étudiants de l'Institut Supérieur de l'Administration et autres bénéficiaires de son enseignement et de sa formation continue ;
- L'organisation par l'Institut de sessions de formation au profit du personnel de Diwan Al Madhalim dans le domaine du développement des ressources humaines et de gestion publique ;
- L'organisation commune de journées d'étude, de conférences et de colloques nationaux en matière de la promotion de la communication entre l'administration et les citoyens ;
- L'échange de documents et de publications entre les deux institutions ;
- L'élaboration de programmes et de projets communs dans leurs domaines de compétence respectifs et leur mise en œuvre.

### *Article 4 :*

#### *Programmes d'activités*

Diwan Al Madhalim et l'institut supérieur de l'administration arrêteront ensemble et par échange de lettres les programmes d'activités relatifs à chacun des volets de leur coopération visée à l'article 2 ci-dessus ainsi que les modalités de sa mise en pratique.

## *Article 5 :*

### *Comité de suivi*

Diwan Al Madhalim et l'Institut supérieur de l'administration désigneront d'un commun accord un comité de suivi, composé de leurs représentants respectifs, qui sera chargé du suivi des programmes d'activités visés à l'article 3 supra et de veiller à leur application.

## *Article 6 :*

### *Durée de la convention*

La présente convention est conclue pour une durée indéterminée. Elle peut être modifiée ou complétée d'un mutuel accord.

## *Article 7 :*

### *Entrée en vigueur*

La présente convention entrera en vigueur dès sa signature par les deux parties.

**Fait à Rabat, le 19 Juillet 2006**

***Wali Al Madhalim*** ***Directeur de l'Institut Supérieur de l'Administration***

***M'Hamed IRAKI*** ***Khalid NACIRI***

LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

# *Convention de coopération et de partenariat*

Entre Le Médiateur de la République, M. Jean-Paul DELEVOYE ;

***D'une part***

Et L'Institution Diwan Al Madhalim représentée par M. Moulay Mhamed IRAKI en sa qualité de Wali Al Madhalim

***D'autre part***

## Préambule

- Vu la loi française n° 73-6 du 3 Janvier 1973 modifiée instituant un médiateur de la République ;
- Vu le Dahir n° 1-01-298 du 23 ramadan 1422 (9 décembre 2001) portant création de l'institution Diwan Al Madhalim ;
- Considérant que les deux institutions ont pour missions de promouvoir l'intermédiation entre l'administration et les citoyens dans le strict respect de l'Etat de droit et de la primauté des principes de justice et d'équité ;
- Considérant le rôle des deux institutions en matière de protection des droits et de redressement des iniquités ;
- Considérant l'intérêt certain que représente, pour les deux institutions, la mise à profit de leurs efforts en vue de lutter contre toute forme d'injustice et de discrimination en faveur des citoyens dans leurs relations avec l'administration ;
- Considérant la ferme volonté des deux institutions de se concerter pour la consolidation et la coordination de leurs actions respectives au sein des instances internationales ;

* Voir Convention en langue arabe, p : 111

## Ont convenu ce qui suit :

### *Article premier :*

#### *Objet de la convention*

Dans le cadre du partenariat entre les deux institutions, les deux parties déclarent leur volonté d'œuvrer pour le développement d'une coopération fructueuse dans le sens de leurs aspirations mutuelles et leurs intérêts communs.

La présente convention a pour objet de définir le cadre de cette coopération ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par les deux institutions.

### *Article 2 :*

#### *Domaine de coopération*

Les deux institutions s'engagent à collaborer dans les domaines suivants :

***1-*** L'échange, aux fins d'instruction, de réclamations et plaintes formulées par des personnes physiques ou morales des deux pays qui estiment, à l'occasion des affaires les concernant, qu'une administration n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'elle doit assurer ou 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 à l'administration dans l'un des deux pays.

A cet effet, les deux institutions s'efforcent de servir de bons offices et d'intermédiaires ;

***2-*** L'organisation des activités de formation et d'encadrement, des visites d'étude et des missions d'information ;

***3-*** La concertation pour consolider et coordonner les actions et les positions des deux institutions au sein des instances internationales.

En outre, chacune des deux institutions s'efforce de faire bénéficier l'autre de ses relations de coopération avec les organismes nationaux et internationaux ;

***4-*** L'élaboration des programmes et des projets d'intérêt commun dans leurs domaines de compétence et leur mise en œuvre.

***5-*** L'échange d'expériences, de documentations et de publications entre les deux institutions.

Cette coopération pourra s'étendre également à d'autres actions jugées profitables pour les deux institutions dans la limite de ses compétences et ses prérogatives respectives.

### *Article 3 :*

#### *Programme d'action*

Les deux institutions arrêteront d'un commun accord et par échange de lettres le programme d'action de chaque volet de coopération visé à l'article 2 ci-dessus ainsi que ses modalités d'exécution.

### *Article 4 :*

Les deux institutions s'engagent à assurer les moyens nécessaires à la réalisation des programmes d'action en vue de la mise en œuvre de la présente convention.

### *Article 5 :*

**Comité de suivi et d'évaluation**

Les deux institutions désigneront d'un commun accord un comité de suivi et d'évaluation, composé de leurs représentants respectifs, qui sera chargé du suivi des programmes d'action visés à l'article 3 ci-dessus et de veiller à leur exécution et à leur évaluation.

### *Article 6 :*

**Conditions d'application**

Les deux institutions procèdent à l'application de la présente convention dans le respect de leurs compétences respectives et veillent à sa mise en exécution en conformité avec les textes les instituant.

### *Article 7 :*

On entend par « administration « dans la présente convention les organismes visés à l'article Premier de la loi française n° 73-6 et l'article 5 du dahir n° 1-01-298 visés ci-dessus.

### *Article 8 :*

**Durée de la convention**

La présente convention est conclue pour une durée indéterminée. Elle peut être modifiée ou complétée par un commun accord.

### *Article 9 :*

**Validité de la convention**

Le texte original de la présente convention est établi, signé et échangé en quatre exemplaires en Arabe et en Français, chaque langue faisant également foi.

### *Article 10 :*

**Entrée en vigueur**

La présente convention entrera en vigueur dés sa signature par les deux institutions.

| | |
|---|---|
| ***Le Médiateur de la République*** | ***Wali Al Madhalim*** |
| ***M. Jean-Paul DELEVOYE*** | ***Moulay Mhamed IRAKI*** |

# Activités de Diwan Al Madhalim

## Activités et Actualités

Dans le cadre de ses activités de coopération et d'échange des expériences, Wali Al Madhalim a reçu des délégations de plusieurs institutions d'ombudsmans et de médiateurs de différents pays, africains, européens, scandinaves ainsi que des parlementaires, magistrats et représentants d'ONG des Droits de l'Homme de pays étrangers. Il a par ailleurs entrepris des visites à l'Etranger dans diverses institutions poursuivant des objectifs similaires afin de consolider les liens de coopération et de s'inspirer des expériences dans le domaine de la médiation.

En matière d'ouverture de l'institution sur son environnement et en vue de consolider sa place dans un réseau institutionnel, Wali Al Madhalim et ses représentants ont participé à différentes réunions et manifestations nationales et internationales.

Des conventions de coopération et de partenariat ont également été signées avec des institutions nationales et étrangères.

Poursuivant sa stratégie en matière de formation, l'institution Diwan Al Madhalim a organisé des cycles de formation et de mise à niveau de son personnel et au profit des responsables de certaines administrations et d'établissements publics.

### 1) Audiences :

- 22 Mars 2006 :

La délégation finlandaise présidée par l'ombudsman de l'égalité des chances.

- 27 Mars 2006 :

Le président de la communauté syrienne au Maroc.

- 7 Avril 2006 :

La délégation du ministère de la justice du Burkina Faso.

- 4 Mai 2006 :

La Médiatrice de la République du Mali et présidente de l'AOMF.

- 22 Juin 2006 :

Le Vice Président du Conseil supérieur de la magistrature d'Argentine.

- 4-5 Septembre 2006 :

La délégation de la commission des Droits de l'Homme d'Arabie saoudite.

- 13 décembre 2006 :

Le 1er président de la Cour Suprême du Chili.

- 27 décembre 2006 :

La délégation du ministère des Droits de l'Homme du Yémen.

### 2) Visites :

- 20-21 Novembre 2006 :

Visite de Wali Al Madhalim au Médiateur de la République Française.

- 22-25 Novembre 2006 :

Visite de Wali Al Madhalim à L'Ombudsman Parlementaire de Finlande.

### 3) Participations et manifestations :

- 24-25 Novembre 2005 :

Le séminaire maghrébin sur «l'administration de proximité; concept et impacts », organisé par la REMALD avec la collaboration de l'ENA.

- 28-30 Novembre 2005 :

Le 4ème congrès de l'association des ombudsmans et médiateurs francophones.

- 17 Avril 2006 :

La journée d'étude sur le droit à la Mémoire organisée par le CCDH.

- 6 Mai 2006 :

La 25ème session du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme, à Rabat.

- 18 Mai 2006 :

Réunion avec l'inspecteur général du ministère de l'intérieur interlocuteur officiel de Wali Al Madhalim.

- à partir du mois de Mai et jusqu'à la fin de l'année :

Participation aux réunions de la commission chargée de la préparation d'un plan national pour la promotion de la culture des Droits de l'Homme.

- 12 Juin 2006 :

Les travaux de l'atelier consacré à l'évaluation de deux ans d'application du nouveau code de la famille, organisé par le ministère de la justice avec la collaboration du PNUD et le centre de documentation d'information et de formation en matière de Droit de l'Homme.

- 12-14 Juin 2006 :

Le séminaire régional de l'Association des ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie tenu à Bamako (Mali).

- 15 Juin 2006 :

Réunion avec le 1er Ministre pour présenter le bilan des plaintes adressées aux différentesadminis trations et l'application d'instruments de règlement à l'amiable des conflits entre l'administration et les citoyens.

- 25-27 Juin 2006 :

La réunion du réseau régional des bureaux d'ombudsman dans les pays arabes tenue au Caire (en Egypte).

- 30 juin 2006 :

Le colloque sur « l'initiative nationale pour le développement Humain (INDH) et la promotion des droits économiques et sociaux, une approche droits humains.

- 31 Août 2006 :

Réunion avec le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la formation des cadres et de la recherche scientifique.

- 12 octobre 2006 :

Réunion avec le représentant du président de la Direction du Crédit Agricole.

- 16 octobre 2006 :

La manifestation spéciale en commémoration à la création de l'Institut Royal de la Culture Amazighe.

- 30-31 octobre 2006 :

La conférence organisée par le Ministère de l'Aménagement du Territoire National sur la valeur du travail des organismes d'inspection et de contrôle de l'environnement dans la zone du Maghreb Arabe.

- 31 octobre – 1er novembre 2006 :

Le premier colloque National sur la formation professionnelle à Rabat.

- 2 novembre 2006 :

Les rencontres Nationales des Collectivités Locales 2006 sous le thème « développement des villes : citoyenneté et responsabilité », à Casablanca.

- 7 novembre 2006 :

Réunion avec Mme la ministre chargée des marocains résidents à l'étranger.

- 9 novembre 2006 :

Le séminaire sur l'expérience Française de la codification et la législation dans le cadre du programme « PAD Maroc ».

- 16 - 17 Novembre 2006 :

Les travaux de la cinquième session de la Commission Mixte Maroco-Européenne sur « les droits de l'Homme et la gouvernance démocratique ».

- 22 Novembre 2006 :

La journée d'étude portant sur le thème de « l'évolution de la magistrature administrative au Maroc à la lumière de la création des cours d'appel administratves », organisée par la REMALD en collaboration avec l'Ecole National d'Administration ainsi que la fondation alle-mande « *Hanns-Seidel* ».

- 29 Novembre 2006 :

Séance d'ouverture du Colloque National sur l'Eau au complexe social de Bank Al Maghrib.

- 30 Novembre 2006 :

La commémoration du cinquantenaire de la ratification du Maroc de la convention des Nations Unies pour les Réfugiés.

- 1er Décembre 2006 :

Réunion avec le Rapporteur Spécial des Nations Unies en matière du Droit à l'Education, auprès du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme.

- 4 Décembre 2006 :

La 26ème session du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme.

- 8 Décembre 2006 :

La séance d'ouverture des travaux de la conférence intitulée « Débat International sur l'Immigration Marocaine ».

- 8-10 Décembre 2006 :

Participation à la cérémonie d'inauguration du nouveau siége du Médiateur de la République du Mali et à la 11ème session de « l'Espace d'Interpellation Démocratique ».

- 15 Décembre 2006 :

Séminaire sur l'indépendance de la jutice organisé par l'amicale Hassania des magistrats.

## 4) Conventions :

- 9 juillet 2006 :

Signature d'une convention de coopération et de partenariat avec l'Institut Supérieur de l'Administration.

- 8 novembre 2006 :

Réunion de la commission de suivi de la convention de coopération et de partenariat signée avec l'Institut Supérieur de l'Administration.

- 21 novembre 2006 :

Signature d'un accord de coopération et de partenariat avec le Médiateur de la République Française.

## 5) Sessions de formation :

- 18 Avril 2006 :

Journée d'étude au profit des étudiants de l'Institut Supérieur d'Administration.

- 5-8 Décembre 2006 :

Session de formation au profit de 7 cadres de l'Institut Supérieur d'Administration.

- 11-23 Décembre 2006 :

Séminaire de formation au profit des cadres de l'institution Diwan Al Madhalim organisé par l'Institut Supérieur d'Administration, sur la communication.

- 26 Décembre 2006 :

Journée d'étude au profit des étudiants de l'ISA.

# Rapport de Wali Al Madhalim remis à Sa Majesté le Roi Mohammed VI sur le bilan d'activité de Diwan Al Madhalim Au titre des années 2004 - 2005

## - Synthèse -

Conformément aux dispositions de l'article 14 du Dahir n° 1-01-298 portant création de Diwan Al Madhalim et l'article 57 du règlement intérieur, Wali Al Madhalim a remis, le 27 octobre 2006, le rapport d'activité de l'institution à Sa Majesté le Roi Mohammed VI, que Dieu L'assiste.

Retraçant les actions entreprises par Diwan Al Madhalim sur la base de son référentiel juridique, ce rapport comprend les données détaillées et exhaustives des différentes activités de l'institution.

Ce premier rapport revêt un caractère exceptionnel du fait qu'il couvre deux années d'exercice 2004 - 2005 et expose l'historique et la place qu'occupe Diwan Al Madhalim dans le cadre des réformes institutionnelles que connaît notre pays et sa contribution dans la réalisation des objectifs principaux suivants :

- Le renforcement des acquis en matière de promotion des Droits de l'Homme ;
- La mise en œuvre du « nouveau concept d'autorité » ;
- La promotion de la communication entre l'administration et le citoyen.

Il a également été fait mention du cadre de références qui réglemente les activités de l'institution et ses domaines d'intervention, notamment :

- les Hautes Directives Royales visant à doter le pays d'institutions de régulation et de protection des droits et libertés des citoyens ;

- le Dahir n° 1-01-298 portant création de Diwan Al Madhalim, qui énonce les principes de base, les compétences et les domaines d'intervention de l'institution ; précise les rapports que Wali Al Madhalim soumet à la Haute Appréciation de Sa Majesté le Roi, ceux qu'il adresse à Monsieur le Premier Ministre et au Conseil Consultatif des Droits de l'Homme et fixe les règles relatives à l'organisation et aux finances de l'institution ;

- le règlement intérieur, promulgué par Dahir n° 1-03-240 du 4 décembre 2003, qui précise les modalités de l'organisation administrative, les attributions des délégués ministériels et régionaux de Wali Al Madhalim, les pouvoirs qui peuvent leur être conférés ainsi que les procédures et les conditions de présentation et de traitement des plaintes, des doléances et des demandes de règlement. Ce texte fixe également les principes de la gestion financière et comptable de l'institution.

Le rapport expose d'autre part, les mesures et les dispositions qui ont été prises pour la réalisation des infrastructures, l'acquisition des équipements, la mise à disposition et le recrutement du personnel nécessaire au bon fonctionnement de l'institution.

La deuxième partie du rapport a été consacrée au bilan exhaustif des activités en matière de traitement des plaintes, des doléances et des demandes de règlement, aux résultats obtenus et aux remarques et suggestions, concernant certaines mesures visant l'amélioration de l'efficacité du service public et la simplification des procédures administratives, que Wali Al Madhalim a adressé à Monsieur le Premier Ministre.

Parallèlement aux données chiffrées, le rapport a adopté une approche analytique des affaires soumises à l'institution en vue d'inciter les administrations concernées à leur apporter les solutions appropriées et à aider les citoyens à surmonter les difficultés qu'ils rencontrent.

D'une manière générale, l'analyse des plaintes sectorielles a permis de dégager des tendances constantes principalement dans les domaines suivants :

- les collectivités locales : certaines décisions sont prises, par des présidents de communes, soit en méconnaissance des lois et des règlements, soit au mépris des droits des citoyens ou encore sans recours aux procédures réglementaires en vigueur ;

- l'expropriation pour cause d'utilité publique : il a été remarqué que beaucoup d'administrations publiques usent de ce procédé dans l'irrespect total des procédures prévues par la loi ou réquisitionnent certaines propriétés pour des dizaines d'années sans y réaliser les projets initialement prévus et sans pour autant dédommager les propriétaires.

- le refus de certaines administrations d'exécuter des jugements définitifs prononcés à leur encontre par différentes juridictions du Royaume : malgré les multiples efforts fournis par Monsieur le Premier Ministre sur la base des rapports périodiques qui lui ont été adressés à ce sujet, aucune réaction positive n'a pu être constatée de la part des administrations récalcitrantes.

En matière de communication, le rapport a présenté toutes les activités qui ont été menées à travers les médias publics, dont la collaboration, la disponibilité et le professionnalisme ont beaucoup servi la stratégie de communication mise en oeuvre par Diwan al Madhalim.

Concernant les perspectives d'avenir, le rapport a présenté les grands axes du programme d'action de l'institution, à court et à moyen termes, aussi bien en matière de traitement des doléances que dans le domaine de la communication, de la formation et de la coopération. Le plan d'action projeté, prévoit également une consolidation des relations de coopération et de partenariat avec les différentes institutions nationales et internationales poursuivant des objectifs similaires.

# *Un exemple de consolidation des relations de coopération entre les institutions similaires dans les pays amis : Visites effectuées par Wali Al Madhalim aux institutions du médiateur de la République française et de l'ombudsman finlandais*

Wali Al Madhalim a entrepris, en compagnie de deux cadres de l'institution, une visite de travail en France et en Finlande auprès du médiateur de la République française et de l'Ombudsman Finlandais.

Ces visites s'inscrivent dans le cadre d'un programme arrêté par l'institution de Diwan Al Madhalim pour développer et consolider les relations de coopération et de partenariat avec les instituions similaires qui existent dans les pays amis.

Ces visites visent également à faire connaître le système marocain de médiation et de profiter en même temps de recueillir des informations sur les expériences de ces institutions.

En France la visite de Wali Al Madhalim a été marquée par des réunions et des entretiens avec les responsables de certaines institutions juridiques qui s'occupent des droits de l'homme et notamment avec le médiateur de la République Française Monsieur Jean Paul Delvoye qui a été émerveillé par les progrès réalisés au Maroc en matière de droits de l'homme et par l'expérience marocaine dans le domaine de la médiation.

Les entretiens avec le Médiateur de la République française étaient très fructueux. Wali Al Madhalim a pu s'enquérir d'une manière claire et précise de l'évolution de l'expérience française et du rôle joué par le médiateur dans la réforme et la modernisation des organes de l'Etat et des autorités publiques.

Les réunions avec le médiateur de la République française ont été couronnées par la signature d'une convention de coopération et de partenariat entre les deux institutions.

Outre les réunions avec le Médiateur, Wali Al Madhalim a eu des entretiens avec les responsables de l'instance chargée de combattre la non discrimination et de veiller sur le respect de l'égalité.

Quant à la visite effectuée en Finlande, elle a été marquée par des réunions de travail avec des juristes et des parlementaires notamment avec l'Ombudsman finlandais, Madame Rita Lina Boniou ainsi qu'avec les délégués chargés des minorités et de l'égalité des chances.

Les réunions avec les responsables finlandais ont permis d'observer les données de l'expérience finlandaise en matière de médiation et de s'informer sur la méthodologie de travail de l'institution de l'ombudsman en Finlande. Les entretiens avec les responsables finlandais ont été également l'occasion pour Wali Al Madhalim de faire connaître l'expérience marocaine en matière de médiation et son importance dans le monde arabe et africain.

Parallèlement à ces réunions Wali Al Madhalim a eu des entretiens avec les membres du groupe d'amitié maroco-finalandaise au parlement qui ont pu constater lors de ces réunions les avancées très significatives du Maroc dans le domaine juridique et social ainsi que les projets de réforme en cours dans le Royaume.

Les responsables finlandais ont accordé une grande importance aux progrès réalisés par le Maroc dans le domaine de la démocratie, des droits de l'homme et de la consolidation de l'Etat de droit.

# Stratégie de sensibilisation et de communication de Diwan Al Madhalim

L'institution Diwan Al Madhalim a adopté au cours de l'année 2006, une nouvelle stratégie médiatique d'information et de sensibilation lui permettant l'ouverture sur son environnement et l'établissement, le renforcement et le maintien d'une communication permanente avec l'opinion publique nationale.

## 1- Tableau des programmes diffusés sur les ondes de la Radio nationale

| Programme | Présentateur | Date | Intervenants |
|---|---|---|---|
| Lika'a maftouh | Production commune | Décembre 2005 durant 15 jours | **M. Hassan Simou**<br>**M. Abdelilah Fountir**<br>**M.Abdelhay Yamlahi** |
| Maâ Al Ousra | Assaida Laila | Janvier 2006 | **M. Hassan Simou**<br>**Mme Fatima Kerrich** |
| Al moujtamaâ oua al Kanoun | Madame Farida Rahmani | Février 2006 | **M. Mustafa Terrab** |

## 2- Tableau des programmes diffusés par les radios régionales

| moyen de transmission | Nom du programme | Présentateur | Date | Intervenants |
|---|---|---|---|---|
| Chaine régionale de Dakhla | Emission spéciale | M.Ahmed Alaahdi<br>M.Ahmed AlHiba Wayyah<br>M. Mouamman Al Boukhari<br>M. Ahl Kbidech Maghlaha | Février 2006<br>4 émissions | **M. Mustafa Terrab**<br>**M.Abdelhay Yamlahi**<br>**M. Abdelilah Fountir**<br>**M. Hassan Simou** |
| Chaine régionale d'Oujda | Emission spéciale | M^me^Chafika Abdelaoui | Novembre 2005 | **M. Hassan Simou** |
| Chaine régionale de Tétouan | Emission spéciale | M. Abdelnabi Aghbalou | Novembre 2005 | **M. Abdelilah Fountir** |
| | | M. Redouan Hamida | Décembre 2005<br>2 émissions | **M.Abdelhay Yamlahi**<br>**M. Mustafa Terrab** |
| Chaine régionale de Marrakech | Sabah Al kheir Marrakech | M^me^Asmaâ Cherkaoui | Novembre 2005 | **M. Hassan Simou**<br>**M. Mustafa Terrab** |
| Chaine régionale de Laâyoune | Al Mouatine wa al Kanoune | Mohammed Al Imam Maoulaynine | Janvier et Février 2006<br>3 émissions | **M. Mustafa Terrab**<br>**M.Abdelhay Yamlahi**<br>**M. Abdelilah Fountir**<br>**M. Hassan Simou** |
| Chaine régionale de Casablanca | Sabah Al kheir Casablanca | Production commune | Janvier 2006<br>7 émissions | **M. Mustafa Terrab**<br>**M.Abdelhay Yamlahi**<br>**M. Abdelilah Fountir**<br>**M. Hassan Simou** |
| Chaine régionale de Tanger | Sabah Al Kheir | M. Abdelatif Benyahya | Novembre 2005 | **M. Hassan Simou**<br>**M. Mustafa Terrab** |
| Chaine régionale de Fès | Houkouk A Nass | M. Younes Cherkaoui | Décembre 2005 | **M. Hassan Simou**<br>**M. Mustafa Terrab** |

## *3- Tableau des programmes diffusés par la télévision*

| Chaine | Nom du programme | Présentateur | Date | Intervenants |
|---|---|---|---|---|
| RTM | Maâ Al Hadate | M. Mohammed Al Mouadane | 11 Mars 2006 | **Moulay Mhamed IRAKI Wali Al Madhalim** |
| 4ème Chaine | Oussariate | Altaf Al Goumari | Mai 2006 | **M. Abdallah Chahid** |

Au cours des 10 jours qui ont suivi, la présentation de son rapport annuel à Sa Majesté le Roi au mois d'octobre 2006, Wali Al Madhalim a effectué 4 sorties médiatiques, afin d'éclairer l'opinion publique sur les attributions de l'institution, de définir la nouvelle approche de travail qu'il a adoptée depuis sa nomination et de tracer les perspectives d'avenir à court et à moyen termes.

Une émission spéciale sur le rôle stratégique de l'institution et ses relations de coopération internes et internationales, a été diffusée le mardi 31 octobre 2006.

Des déclarations de Wali Al Madhalim ont également été retransmises sur les chaînes de Télévision et sur les ondes de la Radio marocaine (arabe et amazighe), respectivement les 1er, 2 et 9 novembre 2006.

# Abstracts

## Statut juridique de la femme entrepreneur: L'exemple de la législation marocaine*

Juridiquement, la place de la femme dans la société marocaine a connu une évolution parallèle à celle de la démocratie et des Droits de l'Homme. Une relation dialectique existe entre le statut juridique atteint par les femmes dans un pays donné et le champ de démocratie et de libertés autorisées dans ce pays.

Au Maroc, le renforcement du statut de la femme se trouvait au niveau de tous les changements et toutes les évolutions qu'a connus le pays depuis son indépendance.

La consécration de l'égalité entre l'homme et la femme par les conventions internationales que le Maroc a ratifiées et reconnues dans le préambule de ses constitutions, a été accompagnée par l'accès de la femme marocaine à la Haute Fonction Publique jusqu'alors réservée au genre masculin : Conseillère du Roi, Ministre, Ambassadrice, Députée ...elle a pu aussi accéder à l'Académie du Royaume en tant qu'intellectuelle et donner des conférences en tant que savante et théologienne.

Dans le domaine économique, la femme marocaine a été longtemps écartée par les différents codes de commerce introduits par les colons ; textes d'inspiration française, germanique et helvétique qui stipulaient que la femme marocaine ne peut s'adonner à une quelconque activité commerciale sans le consentement de son mari ; et ne peut être considérée commerçante si son activité est indépendante de celle de son mari.

Ces textes sont restés en vigueur au Maroc malgré les réformes apportées en France et malgré que l'Islam ne prévoie aucune tutelle du mari sur le patrimoine de son épouse.

Il a fallu attendre la promulgation de la loi 15/95 portant Code du Commerce, entrée en vigueur au mois d'août 1996, pour que la femme marocaine dispose d'une totale liberté dans l'exercice des activités commerciales ; elle est dès lors considérée commerçante ou entrepreneur au même titre que l'homme.

Le Code du Travail actuellement en vigueur, promulgué par la loi 95/99, interdit toute discrimination et instaure l'égalité des chances entre l'homme et la femme de manière claire et ostensible.

Ce Code a été le résultat de longues années de dialogue social entre les syndicats et le patronat et a entraîné dans son sillage une série de réformes dans les domaines : pénal, état civil, administration, voyage à l'étranger, accordant ainsi à la femme le pouvoir de disposer de son passeport, document dont l'attribution était tributaire de l'acceptation du Mari.

L'entrée en vigueur du nouveau Code de la Famille le 3 février 2004 a constitué une véritable révolution sociale en permettant à la femme de jouir pleinement de sa citoyenneté au même titre que l'homme.

Il est incontestable que le nouveau statut juridique de la femme marocaine, favorisant le partenariat, le dialogue, la concertation et la co-responsabilité sur les plans familial, social, politique et économique ; lui permettra de consolider sa position au sein de la famille et au sein de la société, de participer activement à la gestion de la chose publique, d'exercer toutes les activités commerciales, industrielles et de service et partant de contribuer à la promotion de l'économie et au développement du pays.

***Zhor El Horr***

* Voir texte intégral en langue arabe p : 76

# L'expropriation sans le respect de la primauté de droit*

Le Maroc s'est engagé sur une voie irréversible, celle de la démocratie et de l'Etat de droit, tout en gardant / protégeant son préférentiel islamique.

Principe consolidé par la volonté expresse de Sa Majesté le Roi Mohammed VI, que Dieu le glorifie, de doter le pays d'un Etat moderne, renforçant ainsi la voie tracée par son Auguste Père Feu Sa Majesté le Roi Hassan II, que Dieu ait son âme.

Toutefois demeurent quelques actes illégaux commis par l'Administration et qui constituent une violation, telle que l'expropriation sans le respect des prescriptions prévues par la loi en la matière tandis que le droit de propriété est garanti par la Constitution, ainsi que le principe de la légalité ce qui est considéré par la doctrine et la jurisprudence comme une voie de fait, assimilé à un acte juridiquement inexistant et affecté d'une illégalité particulièrement grave et flagrante.

Ainsi nous pouvons constater, deux formes de voie de fait qui touchent à la propriété privée :

## 1- L'exécution d'un acte administratif inexistant

L'acte inexistant est considéré comme une violation grave au principe de la légalité, qui ne produit aucun effet juridique, ni crée, modifie ou abroge une situation juridique, et peut être déféré devant le juge à tout moment, sans condition ni délai.

L'exécution d'un acte inexistant mène à une voie de fait, car elle est sans fondement juridique et représente une menace à la propriété privée.

## 2- L'exécution directe illégale

Cette forme d'exécution est assimilée à la voie de fait lorsque l'administration ne respecte pas les normes et les procédures qui organisent le privilège de l'exécution directe.

En France, la compétence en matière de voie de fait relevait des juridictions de droit commun, considérées historiquement comme garantes des libertés publiques et de la propriété privée. Aussi le juge avait en ce domaine de larges compétences vis-à-vis de l'administration qui était responsable d'irrégularité, allant jusqu'à lui imposer des amendes et astreintes ou même l'expulsion ou la démolition de la propriété occupée illégalement.

Au Maroc, avant la création des tribunaux administratifs, l'action judiciaire a tenté d'aplanir les dispositions de l'article 25 du Code de Procédure Civile (CCP), qui stipule : « il est interdit aux juridictions de connaître, même accessoirement, de toutes demandes tendant à entraver l'action des administrations de l'Etat... ». Mais après la création desdits tribunaux, il y avait, au départ une divergence sur l'étendue de leur compétence, certains considéraient l'article 8 de la loi instituant les tribunaux administratifs, comme exclusif et limitatif, tandis que d'autres traitaient la question avec une largesse en se basant sur la nature du litige administratif, jusqu'à ce que la jurisprudence de la Chambre Administrative près la Cour Suprême confère à ces tribunaux : compétence en matière de voie de fait , même si elle n'est pas citée d'une manière expresse dans l'article 8.

* Voir texte intégral en langue arabe p : 11

Concernant le fondement juridique de la théorie de la voie de fait et sa relation avec la compétence, certains tribunaux administratifs ont emprunté au départ, la voie des juridictions françaises, considérant que la compétence en cette matière revenait aux tribunaux de droit commun, en se référant à ce « quand l'administration abandonne sa qualité d'autorité, dotée juridiquement de prérogative, il revient à la justice normale, protectrice des droits et des libertés, la compétence de statuer sur les demandes de mettre fin à la voie de fait commise par l'administration ».

Par la suite, les tribunaux administratifs et la Chambre Administrative près la Cour Suprême, se sont vus compétents en matière de voie de fait, après qu'ils aient eu l'assurance que la volonté du législateur le voulait ainsi, en se basant sur le discours de Feu Sa majesté le Roi Hassan II, que Dieu ait son âme, à l'occasion de la création du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme en mai 1990, qui a affirmé que : « Nous voulons être vu Etat de Droit et respecter la propriété privée, mais nous n'avons pas hésité à mettre la main sur les terrains privés sans égards pour la procédure afférente à l'expropriation, sans engager d'avocats pour évaluer le prix du terrain... »

Le rôle de la justice administrative dans la protection de la propriété privée.

Après la jurisprudence constante de la Chambre Administrative près la Cour Suprême, qui a consolidé la compétence de la justice administrative en matière de voie de fait, on constate le rôle ascendant de la justice dans la protection de la propriété privée, et ce, à travers le contrôle des actions matérielles et les décisions administratives qui peuvent porter atteinte au droit de la propriété, ainsi que l'évaluation du degré de l'illégalité.

A cet égard, nous pouvons citer deux exemples :

❖ La décision de la Chambre Administrative près la Cour Suprême sous n° 132 en date du 15/02/2006, concernant l'exécution directe illégale,

❖ La décision de la Chambre Administrative sous le n° 698, en date du 28/12/2005 (dossiers administratifs n° 2567/3/4/2005 et 2889/3/4/2005), concernant le non transfert de la propriété au profit de l'administration malgré sa condamnation à verser une indemnité au propriétaire.

Pour conclure, nous pouvons dire que les actes frappés d'une illégalité flagrante sont contraires aux orientations du pays, notamment le nouveau concept de l'autorité qui vise à garantir les droits et les intérêts du citoyen, la consolidation de la primauté de droit, et la moralisation du service public pour que les citoyens jouissent de la vertu de la liberté, l'égalité, la justice et l'équité.

***Mustapha TERRAB***

# Le Rôle de Wali Al Madhalim dans la protection des droits des investissements vis-à-vis de l'administration*

## Introduction :

L'investissement constitue un facteur essentiel du développement économique, social et politique. Cette action d'investissement, passant par des procédures administratives et un climat de confiance propice à sa promotion, s'impose.

Or, dans la pratique, il s'avère que des difficultés multiples sont rencontrées par les investisseurs, tant au niveau de l'étape administrative de leur projet qu'au niveau de l'étape secondaire à l'action d'investissement. D'où l'importance du rôle que peut jouer Wali Al Madhalim dans la protection des droits des investisseurs vis-à-vis de l'administration.

## I - Rôle de Wali Al Madhalim dans la protection des droits des investisseurs lors de l'étape administrative :

Ces dernières années ont connu une avancée spécifique dans le domaine législatif relatif à l'économie, avancée dont le but essentiel réside dans l'accroissement de la sécurité juridique, aux fins de promouvoir l'investissement. Plusieurs lois ont ainsi été instituées, la Lettre Royale du 9-1-2002 relative à la « gestion déconcentrée de l'investissement » venant parfaire cet arsenal juridique.

Elle propose une approche stratégique et globale qui encourage l'investissement et renforce le développement économique et social.

Sur le plan institutionnel, plusieurs initiatives ont été prises, notamment la création de centres régionaux d'investissement, sous la responsabilité des Walis de région.

Cependant, des difficultés multiples sont rencontrées par l'investisseur, dans le cadre de ses relations avec l'administration, et Wali Al Madhalim va intervenir en prenant toutes les initiatives visant à redresser les iniquités, et promouvoir l'intermédiation. Aidé des délégués ministériels et des délégués régionaux lorsqu'ils seront désignés, Wali Al Madhalim va ainsi contribuer à faire de l'administration une institution efficace au service du citoyen ; la compétence d'une administration se mesurant d'ailleurs par sa capacité à exercer ses fonctions et non par l'autorité dont elle jouit.

Le projet d'investissement étant mis en route, d'autres difficultés ou litiges peuvent surgir. Quel rôle Wali Al Madhalim peut il jouer au niveau de cette 2ème étape ?

* Voir texte intégral en langue arabe p : 21

## II - Rôle du Wali Al Madhalim dans la protection des droits des investisseurs ayant établi des contrats avec l'administration :

Dans cette relation contractuelle, l'état apparaît comme associé effectif de l'investisseur, et de ce fait, des litiges sont possibles, en l'occurrence la dénonciation ou la suspension du contrat par l'administration, retard de paiement des rétributions dues par l'état à l'investisseur. Wali Al Madhalim, peut jouer à ce niveau un rôle important en favorisant la conciliation et le dialogue entre les parties, évitant ainsi les recours judiciaires.

Wali Al Madhalim, interviendra également dans l'exécution des jugements rendus à l'encontre de l'administration, d'autant plus qu'il n'existe aucune procédure spécifique à cet égard.

Des séminaires de formations seront également proposés par Wali Al Madhalim visant essentiellement à accroître les performances des cadres et des fonctionnaires tout en insistant sur la simplification des procédures en matière d'investissement.

Dans la lettre précitée, le Roi Mohammed VI, précise d'ailleurs que «si les procédures légales sont souvent nécessaires...néanmoins, ces procédures doivent être allégées, et leur mise en œuvre doit s'effectuer au plus près des investisseurs».

## *Conclusion :*

Ainsi, les fonctions multiples et variées du Wali Al Madhalim, lui confèrent de grandes possibilités dans la protection des droits des investisseurs. Il favorise par ce biais la promotion de l'investissement et participe ainsi au progrès économique du pays et à la réalisation des programmes de développement.

***Faiza BELASRI***

# L'humanisation des conditions d'incarcération*

L'humanisation du milieu carcéral repose sur l'amélioration des conditions de la vie dans les prisons, afin de préserver le bien être physique et mental de la personne privée de sa liberté.

Le droit à la dignité humaine constitue le pilier des textes en matière des Droits de l'Homme que le Maroc a ratifiés ou adoptés – et son dispositif invitent les états à protéger les personnes privées de la liberté , de la torture ou autres mauvais traitements, et que les détenus soient traités avec humanité , en respectant leur dignité qui est inhérente à la personne humaine ( Art 5 de la déclaration universelle des Droits de l'Homme (DUDH), Art 10 du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP) , principe n° 1 et 6 des principes fondamentaux relatifs au traitements des détenus ..).

Pour une bonne application desdites dispositions, la dignité des détenus nécessite deux conditions fondamentales :

## 1) Les conditions matérielles et besoins élémentaires des détenus :

La détention doit s'effectuer dans des conditions satisfaisantes d'hygiène, de salubrité, d'alimentation équilibrée, et de santé.

Ceci, nécessite une infrastructure et des moyens matériels adéquats à cette mission.

Si au niveau normatif, la loi relative à l'organisation et au fonctionnement des établissements pénitentiaires et son Décret d'application sont conformes aux normes internationales, les moyens matériels font défaut à cause de la surpopulation que connaissent les prisons marocaines, avec un effectif total qui avoisine les soixante mille détenus à la fin de chaque année, soit un taux de détention équivalent à 02 détenus pour mille habitants. Cette situation se traduit par des insuffisances de places et des services en matière d'hygiène, d'alimentation, de soins de santé...

Ainsi, la surpopulation carcérale constitue l'obstacle majeur qui gêne tous les efforts déployés pour humaniser le milieu carcéral.

## 2) L'interdiction des traitements inhumains :

L'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants est absolue. Elle est affirmée dans l'article 5 de la D.U.D.H et l'art 7 du P.I.D.C.P, que « nul ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants », en plus du dispositif établi par la convention onusienne contre la torture adoptée en Décembre 1984.

* Voir texte intégral en langue arabe p : 26

De son coté , la législation marocaine s'est alignée sur les normes internationales en interdisant la torture, telle qu'elle est annoncée dans les articles 231à 231-8 du code pénal , l'art 213 du code de procédure pénale, ou bien l'article 64 de la loi organisant les établissements pénitentiaires, qui interdit aux fonctionnaires de ces établissements, l'utilisation de la force envers les détenus sauf en cas de légitime défense, de tentative d'évasion , de capture d'évadés et de résistance par la violence ou par inertie aux ordres donnés. Lorsqu'ils recourent à la force, ils ne peuvent le faire qu'en se limitant à ce qui est strictement nécessaire pour maîtriser le détenu rebelle.

L'art 3 du Décret d'application de la loi réaffirme cette option, en interdisant à toute personne ayant accès aux locaux de détention de se livrer à des actes de violences sur les détenus, ou d'user à leur égard d'un langage humiliant ou grossier, ceci sous peine de sanctions disciplinaires ou pénales.

Aussi à ce niveau, le manque de moyens humains et la multitude de fonctions exercées par les éducateurs de l'administration pénitentiaire face à une surpopulation carcérale en constante croissance, ne facilite pas bien la tâche / volonté d'humaniser les conditions d'incarcération.

***Mohamed ABDENABAOUI***

# Wali Al Madhalim et ses interventions pour le développement de la communication entre l'administration et les usagers*

Le développement de la communication entre l'administration et les citoyens fait partie des attributions dont dispose Wali Al Madhalim et sur lequel insiste le Dahir du 9 décembre 2001 portant création de Diwan Al Madhalim dés son préambule « Considérant notre volonté de conforter les acquis engrangés par notre pays dans ce domaine, en veillant à ce que la sauvegarde des intérêts des citoyens, la protection de ses droits et la nécessité d'être à son écoute, soient le fondement même de notre nouveau concept de l'autorité » .

Le même préambule prévoit également dans son paragraphe 8 : « Considérant que l'accomplissement par l'institution à créer, de ses missions d'écoute et de proximité dans l'intérêt de tous nos fidèles sujets requiert qu'elle se mette en relation directe avec les services de notre Premier Ministre et des membres de notre gouvernement, par le truchement de délégués nommés auprès d'eux et, le cas échéant, de délégués dans les chefs-lieux des régions ou, encore de délégués particuliers ayant pour mission de se pencher sur les difficultés spécifiques que peuvent rencontrer certaines catégories de nos fidèles sujets dans leurs relations avec les administrations-».

Le développement de la communication entre l'administration et le citoyen se trouve également dans le corps du dahir précité.

En effet, en plus de l'article premier de ce texte, le dahir de création de Diwan Al Madhalim précise dans le paragraphe 5 de son article 6 que « Toutefois, dans les cas visés si 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 ».

L'examen des articles 53, 54, 55 du règlement intérieur de l'institution de Diwan al Madhalim permet de constater que la communication souhaitée entre l'administration et le citoyen a été, là encore, prévue avec beaucoup de précision. Ainsi à la suite de la présentation de la demande de règlement du différend émanant soit de l'usager, soit de l'administration (mais généralement de l'usager) avec ses propositions pour la résolution du litige, Wali Al Madhalim ou son délégué transmet immédiatement une copie de la demande précitée à la partie concernée par l'objet de 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 .

Lorsque l'administration concernée répond favorablement à la demande de règlement à l'amiable, Wali Al Madhalim prend immédiatement les mesures nécessaires pour mettre en rapport l'usager avec l'administration concernée et une fois qu'il a pris connaissance de leurs positions, il propose les solutions susceptibles de régler le différend amiablement .Un procès verbal de règlement amiable est dressé par le suite. Ce Procès verbal doit être signé par les parties concernées et aussi par le Wali ou son délégué. Une copie de ce Procès verbal est délivrée aux parties concernées.

L'article 44 du règlement intérieur de l'institution va dans ce sens lorsqu'il dispose que « 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 circonstance de l'affaire dont il est saisi le permettent ».

* Voir texte intégral en langue arabe p : 19

De ce qui procède, on peut dire que le développement de la communication entre l'administration et ses usagers constitue le point de départ pour le règlement de tous les conflits et les divergences pouvant intervenir entre les parties par les voies amiables avant de recouvrir aux procédures d'enquête et d'investigation et lorsque toutes les tentatives amiables n'aboutissent pas. Le développement de la communication entre l'administration et les citoyens fait partie ainsi des objectifs de Diwan Al Madhalim. Sa consécration dans la période actuelle, peut conduire dans le futur à son utilisation constamment sans recourir aux autres procédés prévus pour le règlement des litiges entre l'administration et ses usagers.

Ainsi, le concept de communication entre l'administration et le citoyen dont le développement incombe à Wali Al Madhalim, conformément au préambule du dahir de création de Diwan Al Madhalim, au règlement intérieur de cette institution et aux orientations royales, s'appuie sur les éléments suivants :

- La proximité de l'administration du citoyen tant sur le plan géographique, administratif, humain que du point de vue des relations de confiance qui doivent exister entre les deux.
- La consécration du principe de la citoyenneté et de l'administration citoyenne en suivant les voies de la concertation, de la consultation et du partenariat.
- Faire en sorte pour changer les comportements rigides qui entravent les rapports entre les citoyens et l'administration.
- Eviter les détournements de pouvoir.
- Améliorer les relations entre l'administration et les citoyens en considérant ces derniers comme des partenaires et des acteurs dans le développement.
- Améliorer les structures d'accueil dans les administrations et augmenter l'efficacité des services offerts aux citoyens.
- Convaincre l'administration pour qu'elle reconnaisse que les citoyens ont droit à l'information, à la discussion, au savoir, à la critique, à l'obligation, au contrôle et à la reddition des comptes.

***Hassan SIMOU***
***Conseiller à la cellule de consultation***
***Auprès de Wali Al Madhalim***

# *Le régime fiscal des associations et des coopératives : Etude analytique à la lumière de la législation et la jurisprudence**

Les associations et les coopératives jouent un rôle fondamental dans le cadre de l'économie sociale et solidaire. L'utilité de ces entités dans la création d'un dynamisme social ne peut être niée.

Elles sont désormais très présentes dans les différents champs de la vie sociétale. Juridiquement rien ne s'oppose à ce qu'une association développe des activités économiques. Comment prendre acte de cette réalité tout en maintenant la spécificité des associations, c'est à dire leur caractère non lucratif? Quelle position faut il établir à l'égard de l'impôt ? Comment maintenir le principe de l'exonération au profit de ces entités sans fausser le jeu de la compétitivité entre les différents acteurs économiques ?

Telles sont les questions auxquelles cette étude a essayé de répondre, en discutant de la législation fiscale en matière associative et coopérative, puis en s'interrogeant sur les raisons de l'exonération, et leur limites.

***Abdelaziz YAÄGOUBI***
***Conseiller à la cour suprême***

* Voir texte intégral en langue arabe p : 35

# *Le projet de réforme du règlement général de la comptabilité publique**

Il s'agit d'une présentation générale de cette matière et un essai de vulgarisation de ses principes et de son contenu.

Le texte actuel qui régit les opérations financières de l'Etat est le décret du 21 Avril 1967 et des efforts sont entrepris depuis une décennie pour l'adapter aux exigences de l'évolution constatée sur les plans économique et technique.

La première partie donne une définition de la comptabilité publique, sa place dans le droit public et ses rapports avec les comptabilités nationale et commerciale.

La seconde partie traite de l'aspect historique et des différentes étapes enregistrées tout au long du XX$^{ème}$ siècle.

La troisième partie décrit .... les grandes idées et dispositions figurant au décret actuellement en vigueur , et notamment :

- le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable,
- La définition de leurs obligations et responsabilités respectives,
- Les distinctions fondamentales dans l'exécution des opérations de dépenses et de recettes.

La quatrième et dernière partie est en quelque sorte une projection du statut futur de la comptabilité publique, sur la base des propositions et travaux en cours, notamment après l'intégration dans les structures de la trésorerie générale des prérogatives du contrôle des engagements de dépense (C.E.D).

Dans l'attente de l'adoption de la publication du nouveau texte, les novations envisagées pour justifier la nécessité de la réforme, sont abordées dans leur contexte prévisionnel.

***Ahmed Harti El Wardi***
***Consultant auprès du***
***Diwan AL Madhalim***

* Voir texte intégral en langue arabe p : 48

# Amélioration de la qualité du service*

La qualité des services publics est une constante des réformes engagées par les Etats vis-à-vis des usagers. La recherche de la qualité est fondamentale à :

- La cohésion de la société à travers le rapprochement entre l'administration et ses usagers;
- La compétitivité et la rentabilité du secteur public ;
- La participation à la consolidation de la démocratie tant la qualité est le fruit des valeurs de transparence, moralisation, compétence,...

La mise en œuvre de la qualité au sein des services publics de l'Etat est un engagement politique en premier lieu. Pour le Maroc on peut citer à titre d'exemple :

### 1. Le nouveau concept de l'autorité qui vise tous les acteurs du secteur public en vue :

- De fournir des services aux citoyens/usagers en respectant la primauté de la loi,
- De garantir la compétitivité aux opérateurs économiques.

Ce concept constitue des moyens fondamentaux du parachèvement d'un Etat démocratique et moderne.

### 2. L'engagement du gouvernement :

Le Premier ministre a affirmé en juillet 2003 devant le parlement, que la participation du secteur public dans la résolution des défis économiques consiste dans :

- Une administration moderne, transparente et responsable ;
- Une politique de proximité et la célérité dans ses relations avec le citoyen et l'entreprise ;
- La rationalisation de la gestion des services publics ;
- La révision des procédures administratives ;
- L'abolition de toutes formes de complication et de bureaucratie administrative ;
- Création de guichet d'accueil.

Ainsi, le choix de la qualité nécessite l'implication de toutes les composantes de la société, y compris les bénéficiaires des services, dans une approche participative.

- Le gouvernement à travers la consolidation des mesures entreprises depuis la mise en œuvre du Pacte de bonne gestion, l'instauration d'un processus qualité comme composante indépendante dans le circuit de la réforme et la modernisation de l'administration publique ;

* Voir texte intégral en langue arabe p : 42

❖ Le parlement a un rôle déterminant dans l'amélioration des services fournis par les établissements et les administrations publics et ce à travers les mécanismes constitutionnels de contrôle, à l'instar de ce qui se passe en Grande-Bretagne et au Canada.

Les conclusions des études comparatives, nous enseignent que le choix de la qualité des services publics nécessite :

- ❖ La mise en œuvre de tel choix, doit être adaptée aux structures normatives et institutionnelles loin de toute procédure mécanique ;
- ❖ Le premier pas de la qualité consiste dans des bonnes structures et conditions d'accueil et de traitement des doléances des citoyens/usagers ;
- ❖ Le rôle des institutions de médiation et de régulation dans la proposition des mesures permettant aux institutions concernées d'améliorer leur rentabilité et leur efficacité ;
- ❖ La qualité est un facteur de consolidation du processus démocratique.

***Driss BELMAHI***

# Site Web de Diwan Al Madhalim

***Statistiques relatives aux accès au site web de Diwan Al Madhalim pendant l'année 2006***

| Pays | Nombre de visites | Moyenne mensuelle | Pourcentage % |
|---|---|---|---|
| Maroc | 1 161 199 | 96 767 | 68,84 |
| Organisations internationales | 364 691 | 30 391 | 21,62 |
| Arabie Saoudite | 52 994 | 4 416 | 3,14 |
| France | 26 553 | 2 213 | 1,57 |
| Canada | 17 845 | 1 487 | 1,06 |
| Hollande | 12 652 | 1 054 | 0,75 |
| Allemagne | 9 192 | 766 | 0,54 |
| Belgique | 6 572 | 548 | 0,39 |
| Italie | 5 828 | 486 | 0,35 |
| Finlande | 3 321 | 277 | 0,20 |
| Suisse | 2 852 | 238 | 0,17 |
| Jordanie | 2 615 | 218 | 0,16 |
| Etats unis | 2 306 | 192 | 0,14 |
| Espagne | 2 005 | 167 | 0,12 |
| Royaume Uni | 1 577 | 130 | 0,09 |
| Mexique | 1 276 | 106 | 0,076 |
| Emirats Arabes Unies | 1 242 | 104 | 0,074 |
| Danemark | 1 053 | 88 | 0,062 |
| Pologne | 959 | 80 | 0,057 |
| Egypte | 778 | 65 | 0,046 |
| Argentine | 679 | 57 | 0,040 |
| Australie | 651 | 54 | 0,039 |
| Israël | 597 | 50 | 0,035 |
| Liban | 511 | 43 | 0,030 |
| Brésil | 489 | 41 | 0,029 |
| Saint-Marin | 482 | 40 | 0,0286 |
| Chili | 474 | 39 | 0,0281 |
| Norvège | 454 | 38 | 0,0269 |
| Japon | 426 | 36 | 0,0253 |
| Pérou | 384 | 32 | 0,0228 |
| Roumanie | 360 | 30 | 0,0213 |
| Suède | 357 | 29,7 | 0,0212 |
| Portugal | 355 | 29,5 | 0,0210 |
| Taiwan | 325 | 27 | 0,0193 |
| Hongrie | 304 | 25,3 | 0,0180 |
| Ukraine | 260 | 21,6 | 0,0154 |
| Malaisie | 205 | 17 | 0,0122 |
| Turquie | 162 | 13,5 | 0,0096 |
| Monaco | 159 | 13,2 | 0,0094 |
| Colombie | 157 | 13 | 0,0093 |
| Pakistan | 123 | 10,2 | 0,0073 |
| Yougoslavie | 117 | 9,7 | 0,0069 |
| Honduras | 113 | 9,4 | 0,0067 |
| Grèce | 105 | 8,7 | 0,0062 |
| Singapore | 101 | 8,4 | 0,0060 |
| Russie | 99 | 8,2 | 0,0059 |
| Afrique du sud | 94 | 7,8 | 0,0056 |
| Venezuela | 91 | 7,5 | 0,0054 |
| Inde | 91 | 7,5 | 0,0054 |
| Bolivie | 86 | 7,1 | 0,0051 |
| Paraguay | 77 | 6,4 | 0,0046 |
| Thailand | 56 | 4,6 | 0,0033 |

## *Statistiques relatives aux accès au site web de Diwan Al Madhalim pendant l'année 2006*

| Pays | Nombre de visites | Moyenne mensuelle | Pourcentage % |
|---|---|---|---|
| Syrie | 52 | 4,3 | 0,0031 |
| Chine | 38 | 3,1 | 0,0023 |
| Guatemala | 37 | 3 | 0,0022 |
| République Dominicaine | 24 | 2 | 0,0014 |
| Bulgarie | 20 | 1,6 | 0,0012 |
| Bahrain | 7 | 0,5 | 0,0004 |
| Hong Kong | 4 | 0,3 | 0,0002 |
| Estonie | 4 | 0,3 | 0,0002 |
| **Total** | **1 686 620** | **140 553** | **100** |