Royaume du Maroc

MINISTÈRE DES FINANCES ET DE LA PRIVATISATION

Agence Judiciaire du Royaume

SEJ ……../H.M

Rapport d'activité

Exercice 2005

30, Rue My Abdelhafid, Rabat-Hassan – Fax 037.76.34.15 – Tel. 037.76.96.48/46.29.
www.finances.gov.ma - ajr@ajr.finances.gov.ma

SOMMAIRE

Editorial	**04**
Ière Partie : Le traitement du contentieux	**05**
A- Les dossiers ouverts en 2005	**06**
B- Les dossiers traités en 2005	**11**
C. Le taux des affaires gagnées par l'AJR	**16**
IIème Partie : Les autres activités	**21**
A. Règlement amiable des litiges dans le cadre du comité du contentieux	**22**
B. Mise en mandatement des honoraires d'avocats	**23**
C. Exécution des décisions de justice et récupération des débours de l'Etat	**26**
D- Les activités de conseil, d'étude et de prévention du risque juridique	**26**
IIIème Partie : Evolutions récentes de la jurisprudence	**28**
A. La notion de « droit acquis » ne peut être invoquée que si elle repose sur une décision administrative légale	**29**
B. L'affirmation du caractère exceptionnel du sursis à exécution des décisions administratives	**31**
C. Le droit d'obtenir la totalité des indemnités échelonnées sur une période suppose que le fonctionnaire est en activité à chaque échéance	**33**
D. Le recrutement des porteurs des lettres royales se fait selon des dispositions juridiques en vigueur	**34**

IVème Partie : Réalisations et perspectives du PAS	**36**
A. Le lancement de l'exploitation des applications du nouveau système de gestion intégrée du contentieux	**37**
C. La finalisation de la mise en œuvre de la banque de données jurisprudentielles	**38**
B. La formation et le perfectionnement des ressources humaines:	**42**
Annexes	**46**
A. La mission et les attributions de l'AJR	**47**
B. Les ressources humaines de l'institution	**49**
C. La NOG de l'exercice 2005	**49**

Editorial

C'est désormais un exercice régulier de s'arrêter à travers le rapport d'activité sur les principaux chiffres révélateurs de l'effort fourni par l'institution durant l'année.

L'édition 2005 se démarque par l'intégration d'un nouvel indicateur de performance, à savoir le pourcentage des affaires gagnées par l'AJR, en guise d'une recherche constante de l'amélioration de la qualité des indicateurs et de l'enrichissement du contenu du rapport d'activité.

Le présent rapport s'articule autour de quatre axes fondamentaux, en l'occurrence :

- ✓ L'activité liée au traitement du contentieux : Dans cette partie, il est question de relater les principaux indicateurs relatifs aux nouvelles affaires prises en charge en 2005 par rapport à l'exercice qui l'a précédé et d'analyser, globalement, l'évolution du contentieux traité par l'institution durant les cinq dernier exercices.
- ✓ Les activités connexes : Il s'agit d'examiner les indicateurs inhérents aux activités accompagnant le contentieux (le traitement des honoraires des avocats et l'exécution des jugements par exemple) et aux activités extra-judiciaires (conseil et études juridiques, …).
- ✓ L'évolution récente de la jurisprudence sur certains thèmes intéressant le contentieux traité par l'AJR : c'est la dimension qualitative de l'évaluation de l'activité de l'institution.
- ✓ L'avancement des projets du Plan d'Action Stratégique : Cet axe traite des réalisations en matière de modernisation de l'AJR en général.

Sont fournis en annexe, la Note d'Orientations Générales de l'institution pour l'année et un rappel de la mission et des attributions de cette dernière, ainsi qu'une description de ses ressources humaines, pour les lecteurs n'ayant pas une connaissance suffisante des domaines de compétence de l'AJR.

Naturellement, les données fournies dans le présent document ne décrivent pas de façon exhaustive l'activité de l'institution. Toutefois, nous espérons que ces éléments suffiront à donner au lecteur une idée synthétique de l'activité et des performances de l'AJR.

Bonne lecture ...

L'équipe de l'Agence Judiciaire du Royaume

Ière partie :

Le traitement du contentieux

Nous passerons en revue dans cette partie le bilan de l'activité de l'institution se rapportant au traitement du contentieux au sens large. Il s'agit des affaires pendantes devant les tribunaux et des affaires dans lesquelles des procédures de traitement amiable sont engagées.

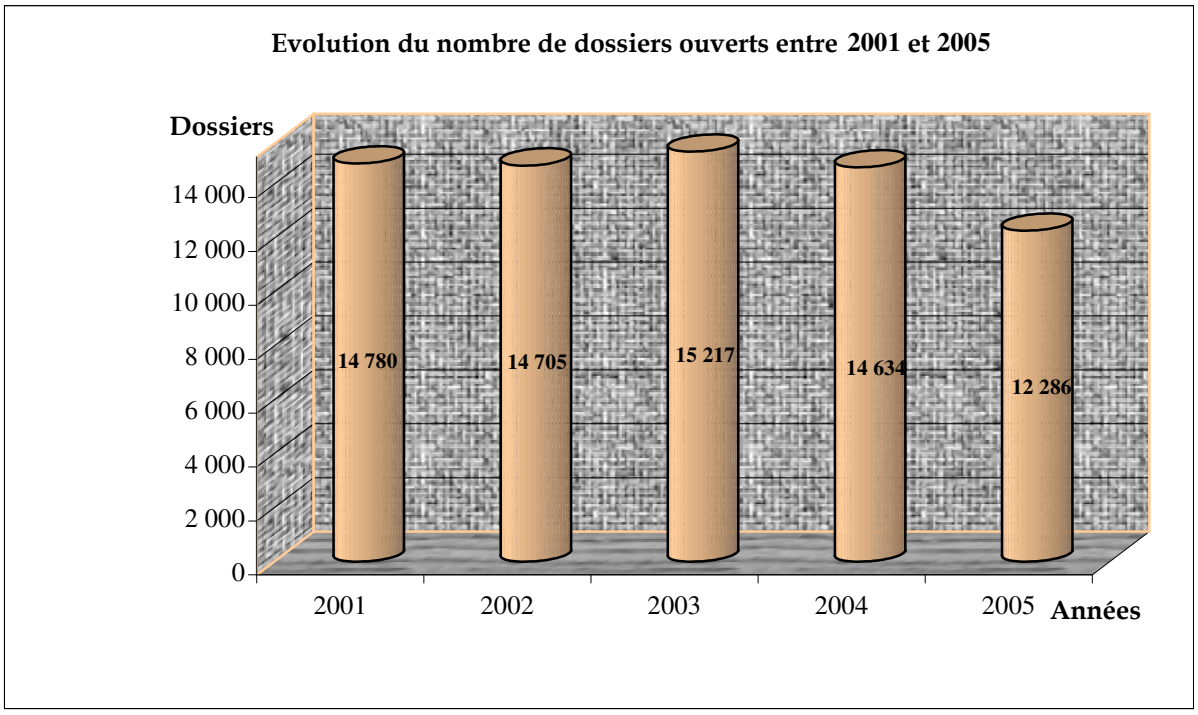
C'est l'activité principale de l'institution tant du point de vue de ses attributions que de celui de la mobilisation des ressources.

Cette partie est consacrée donc, essentiellement, à l'analyse des données se rapportant aux dossiers ouverts au titre de l'année 2005 et à ceux traités durant la même année.

A- Les dossiers ouverts en 2005:

1. Evolution du nombre de dossiers ouverts annuellement:

Le nombre de dossiers ouverts au titre de l'année 2005 s'est établi à 12.286, enregistrant une baisse de 16%, soit 2.348 dossiers ouverts de moins par rapport à l'exercice précédent.



Cette baisse s'explique principalement par la baisse du nombre des dossiers relatifs à l'expropriation pour cause d'utilité publique transférés à l'AJR pour mandatement d'honoraires. En effet, l'institution n'a ouvert en 2005 que 249 dossiers de ce genre de dossiers 45 en 2004, soit 1996 dossiers de moins.

Désormais ces dossiers sont pris en charge directement par les administrations concernées, essentiellement le Ministère de l'Equipement et le Secrétariat d'Etat chargé de l'Eau, qui constituent des avocats et imputent les honoraires sur une ligne spéciale intégrée dans leur budget respectif.

De même, le nombre des dossiers relatifs aux affaires pénales et aux accidents causés par des véhicules appartenant à l'Etat et à l'évacuation des logements administratifs et de fonction a connu une baisse de l'ordre de 31% pour la première catégorie, de 33% pour la seconde et de 39% pour la dernière.

Inversement, le contentieux inhérent au Statut Général de la Fonction Publique a plus que doublé en une année, générant 550 dossiers de plus par rapport à l'année d'avant.

Le tableau suivant synthétise la répartition des affaires prises en charge en 2005, selon leur nature :

Nature du litige	2004	2005	Var (%)
Expropriation pour cause d'utilité publique	2.245	249	- 47,80
Législation sociale (litiges et accidents de travail)	1.796	1.943	39,50
Contentieux fiscal	1.066	1.168	- 6,50
Responsabilité contractuelle et délictuelle de l'Etat	494	406	- 40,04
Contentieux électoral	18	9	- 97,16
Application du statut de la fonction publique	550	1.108	- 6,94
Recours de l'Etat contre le tiers responsable	702	535	33,71
Affaires pénales	1.172	806	171,30
Atteinte à la propriété privée	636	666	26,95
Evacuation des logements administratifs	479	292	56,53
Recours en annulation pour excès de pouvoir	618	650	116,08
Litiges forestiers et domaniaux	122	153	-58,64
Police administrative	59	50	-65,08
Contentieux foncier	72	58	-16,27
Accidents causés par véhicules publics	442	296	248,03
Comité du contentieux	43	22	-38,60
Révision de la val. locative d'imm. loués à l'Etat	34	16	-17,07
Opposition aux ordres de recette	11	14	-93,20
Non ventilés	4.075	3.847	8,60
Total	14.634	12.286	--

▲ Tab. 1- Evolution du nombre des dossiers ouverts entre 2004 et 2005 par catégorie.

2. Répartition des dossiers ouverts en 2005 :

Par ordre d'importance quantitative, la répartition des dossiers ouverts en 2005 montre que les dossiers inhérents à la législation sociale, au contentieux fiscal, à l'application du statut de la Fonction Publique et aux affaires pénales occupent respectivement les premiers rangs, suivis, par ordre décroissant, de l'atteinte à la propriété privée, des recours en annulation pour excès de pouvoir et des recours contre le tiers responsable, comme le montre le tableau suivant :

Nature du litige	Nbre dos.	%
Législation sociale (litiges et accidents de travail)	1943	15,81%
Contentieux fiscal	1168	9,51%
Application du statut de la fonction publique	1108	9,02%
Affaires pénales	806	6,56%
Atteinte à la propriété privée	666	5,42%
Recours en annulation pour excès de pouvoir	650	5,29%
Recours de l'Etat contre le tiers responsable	535	4,35%
Responsabilité contractuelle et délictuelle de l'Etat	406	3,30%
Accidents causés par véhicules publics	296	2,41%
Evacuation des logements administratifs	292	2,38%
Expropriation pour cause d'utilité publique	249	2,0%
Litiges forestiers et domaniaux	153	1,25%
Contentieux foncier	58	0,47%
Police administrative	50	0,41%
Comité du contentieux	22	0,18%
Révision de la val. locative d'imm. loués à l'Etat	16	0,13%
Opposition aux ordres de recette	14	0,11%
Contentieux électoral	9	0,07%
Non ventilés	3845	31,3%
Total	12286	100%

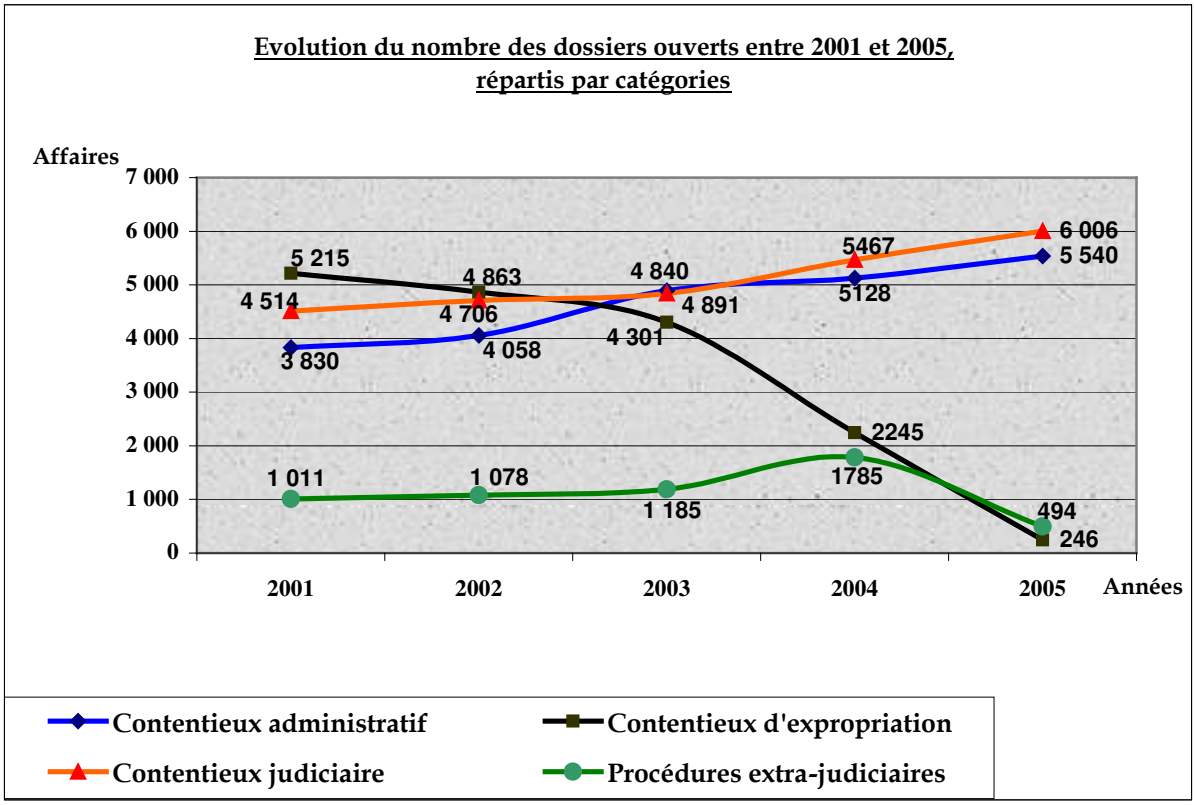
▲ Tab. 2- Classement des catégories de litiges par ordre d'importance numérique des dossiers ouverts en 2005.

S'agissant de la répartition des dossiers par type de juridiction, on constate un certain équilibre entre le contentieux judiciaire et celui administratif, quoique ce dernier ait connu en 2005 une augmentation sensible, dans la mesure où sa part en pourcentage est passée de 35 en 2004 à 45 en 2005, alors que celle du contentieux judiciaire est passée de 42 à 48, comme le montre le tableau suivant :

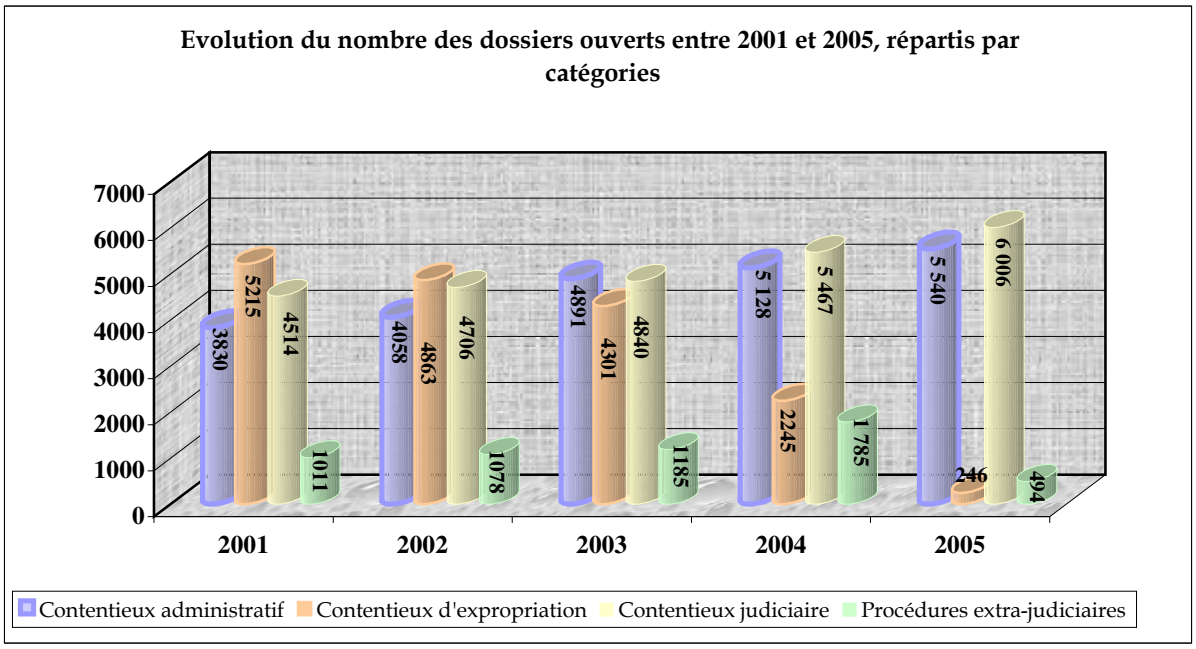
Années	2001	2002	2003	2004	2005
Contentieux administratif	5266	4534	5091	5 190	5540
Part en %	36,14	30,83	33,46	35,46	45,09
Evolution en pourcentage	34,75	- 13,9	12,48	1,94	6,74
Contentieux judiciaire	4068	4531	5088	6 195	6006
Part en %	27,92	30,81	33,44	42,33	48,88
Evolution en pourcentage	25,47	11,38	12,29	21,75	-3,05
Procédures amiables	655	783	831	1 009	494
Part en %	4,5	5,33	5,46	6,9	4,02
Evolution en pourcentage	3,64	19,54	6,13	21,42	-51
Affaires générales (expropriation)	4581	4857	4207	2240	246
Part en %	31,44	33,03	27,64	15,31	2 ,00
Evolution en pourcentage	- 34,53	6,02	- 13,38	- 46,75	-89
Total	**14570**	**14705**	**15217**	**14634**	**12286**

▲ Tab. 3- Evolution de la répartition des dossiers ouverts entre 2001 et 2005 par structure.

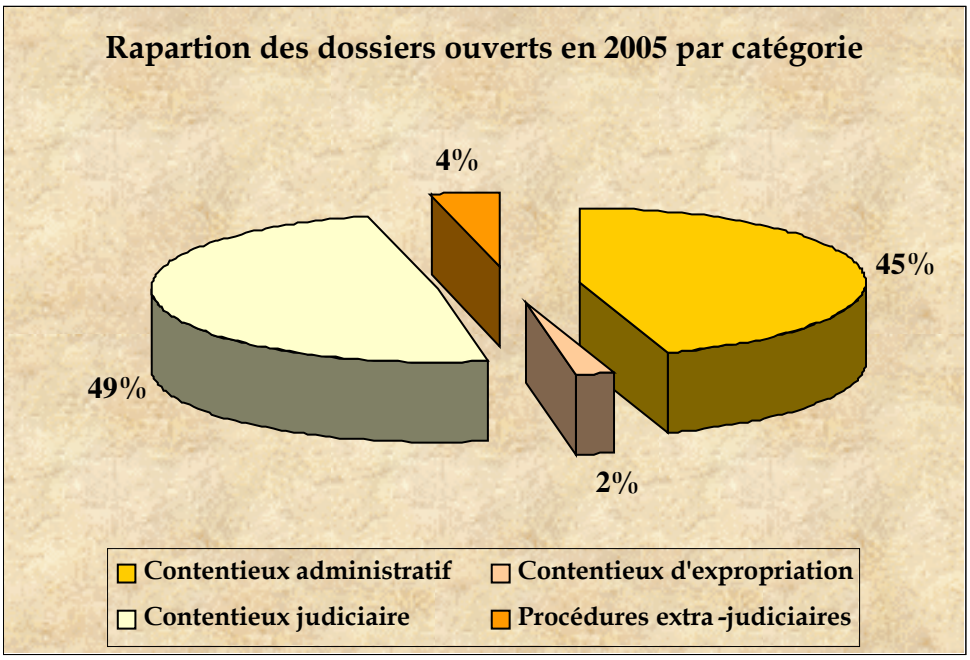
Le graphique ci-après montre l'évolution du nombre des dossiers ouverts par les différentes structures entre 2001 et 2005.



En valeur absolue, on constate un léger recul du nombre des dossiers relatifs au contentieux judiciaire qui est passé de 6195 à 6006. De même, les dossiers relatifs aux procédures amiable a enregistré une baisse significative.



Le graphique suivant montre pour la seule année 2005, la part relative de chaque type de dossiers :



B- Les dossiers traités en 2005 :

Les dossiers traités comprennent les dossiers ouverts et une partie des dossiers en cours. En effet, les dossiers ouverts au titre d'une année donnée sont rarement réglés et clos définitivement la même année, d'où des « en cours » de plus en plus nombreux.

1. Le traitement des dossiers :

Le traitement d'un dossier donne lieu, entre autre, à la production de documents destinés au tribunal (requêtes, mémoires, demandes diverses, etc.), à l'administration concernée par le litige, à l'avocat en charge du dossier le cas échéant ou à d'autres partenaires.

Bien entendu, la quantité des documents produite (courrier départ) n'est pas l'unique critère pour mesurer l'effort de traitement du contentieux fourni pendant l'année, dans la mesure où il existe une partie substantielle de tâches qui mobilise une partie importante du temps du personnel et qui ne donne pas lieu à des écrits destinés à l'extérieur. C'est le cas des déplacements pour accomplir un certain nombre d'actes de procédure ou de gestion d'une affaire, telle l'assistance à des audiences et à des expertises, la collecte de l'information et l'instruction du dossier en général.

Néanmoins, l'examen de l'évolution du nombre de documents produits par dossier traité permet d'avoir une idée sur la consistance de l'effort consacré à chaque affaire.

En 2005, le nombre de dossiers traités (c'est à dire ayant fait l'objet d'au moins un courrier départ) s'élève à 16.343, soit une baisse de 12% par rapport à l'exercice 2004. Ce chiffre représente néanmoins une hausse de près de 1% par rapport à 2003.

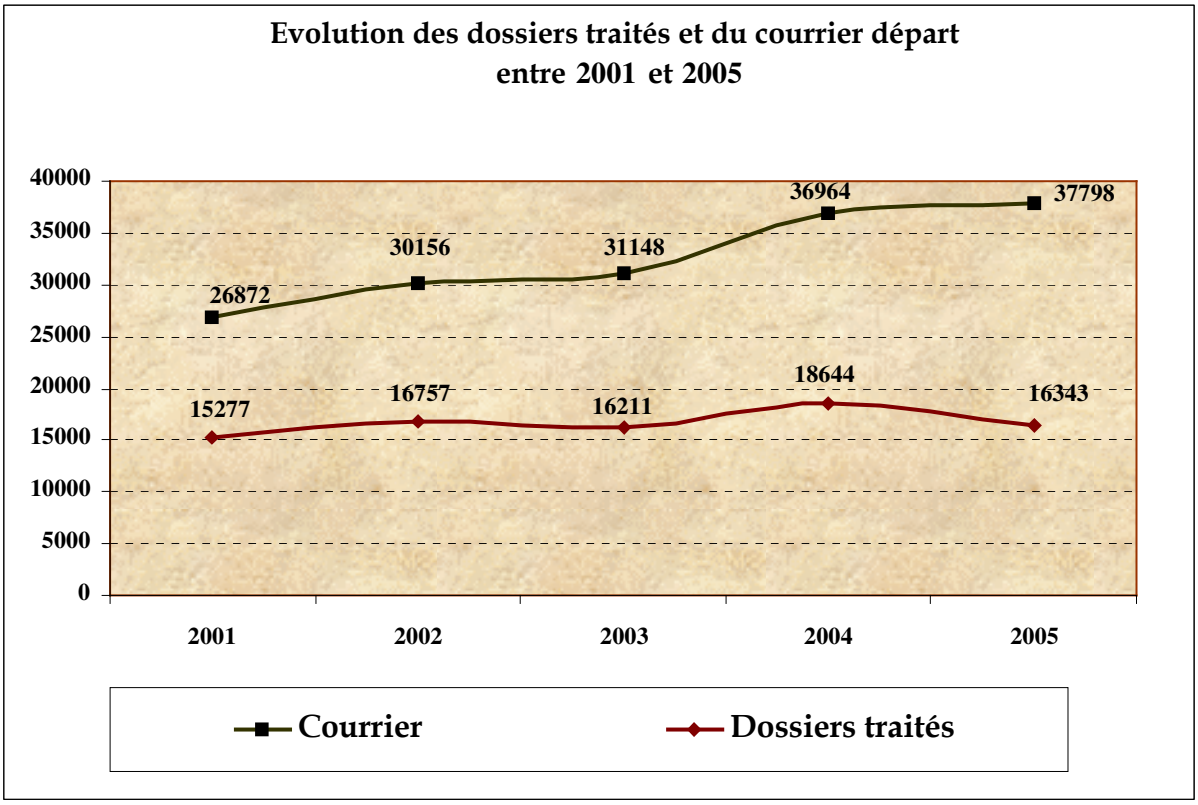
Le détail de l'évolution du traitement des dossiers entre 2001 et 2005 et des documents produits à cette fin est synthétisé dans le tableau ci-après.

Années	2001	2002	2003	2004	2005
Production totale en documents	26.872	30.156	31.148	36.964	37798
Dont mémoires et requêtes	2.590	2.774	3.122	4.005	3945
Nombre de litiges ayant fait l'objet d'au moins un traitement	15.277	16.757	16.211	18.644	16343
Moyenne de documents produits par dossier traité	1,76	1,80	1,92	1,98	2,31

▲ Tab. 4- Evolution des dossiers traités entre 2001 et 2005.

L'analyse du nombre moyen de documents produits par affaire traitée montre une nette amélioration de ce ratio qui est passé de 1,98 à 2,31, ce qui signifie une plus grande attention portée aux affaires traitées. A part 2005, on relève une certaine

corrélation entre l'évolution du courrier départ et celle du nombre de dossiers traités entre 2001 et 2004 comme l'illustre le graphique suivant :



2. Le courrier départ :

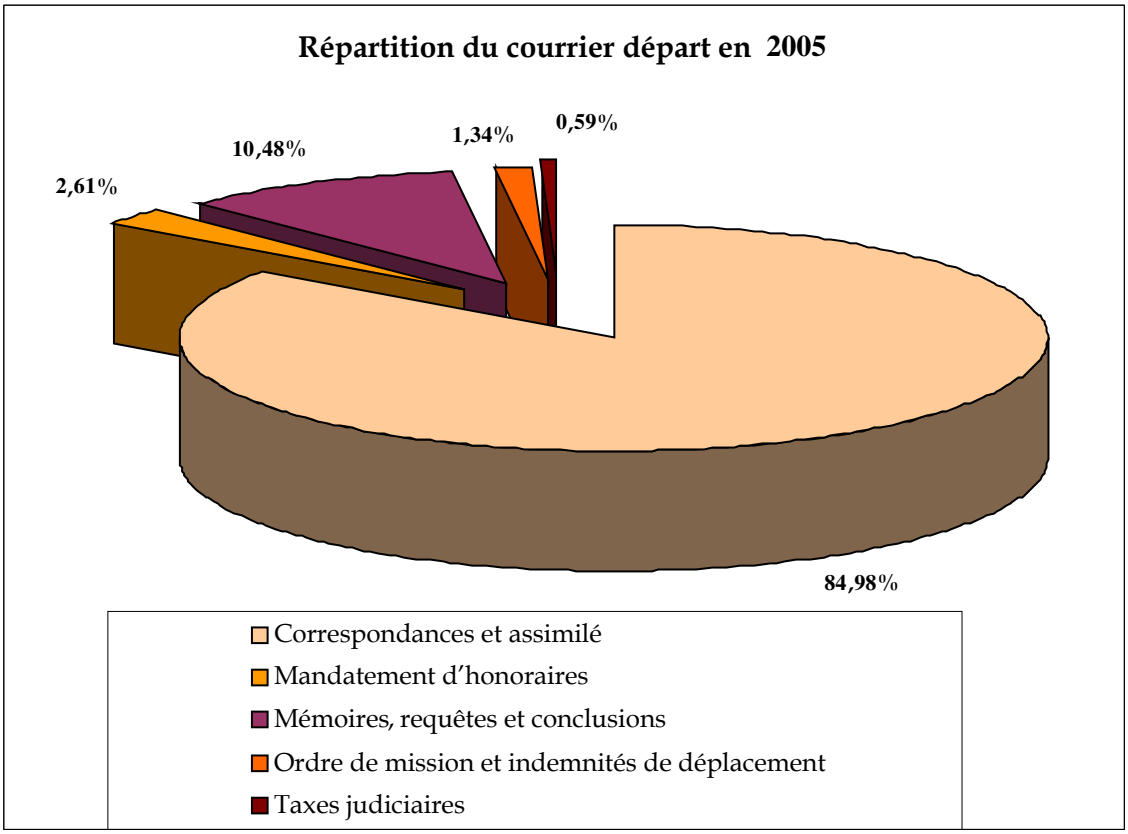
Comme il a été signalé ci-dessus, le courrier produit par l'institution se compose essentiellement des correspondances adressées aux parties concernées par le litige et parfois au tribunal, en plus des requêtes et mémoires nécessaires pour assurer la défense judiciaire. A cela s'ajoutent les lettres de mise en mandatement des honoraires des avocats ainsi que d'autres catégories de courriers (rapports, correspondances ayant trait à la gestion de l'institution, etc.).

Le tableau suivant donne la répartition du courrier produit en 2005 par catégorie :

Catégorie de document	Nombre	%
Correspondances	32.143	84,98
Mandatement d'honoraires	983	2,61
Mémoires, requêtes et conclusions	3945	10,48
Ordre de mission et indemnités de déplacement	503	1,34
Taxes judiciaires	224	0,59
Total	37798	100,00

▲ Tab. 5- Répartition du courrier produit en 2005 par catégorie

Le graphique suivant reprend les données du tableau ci-dessus.



Le nombre total des documents produits par l'institution et destinés à ses partenaires a connu une légère évolution, affichant une hausse de 2,25 % par rapport à l'année 2004, soit 834 documents de plus en 2005.

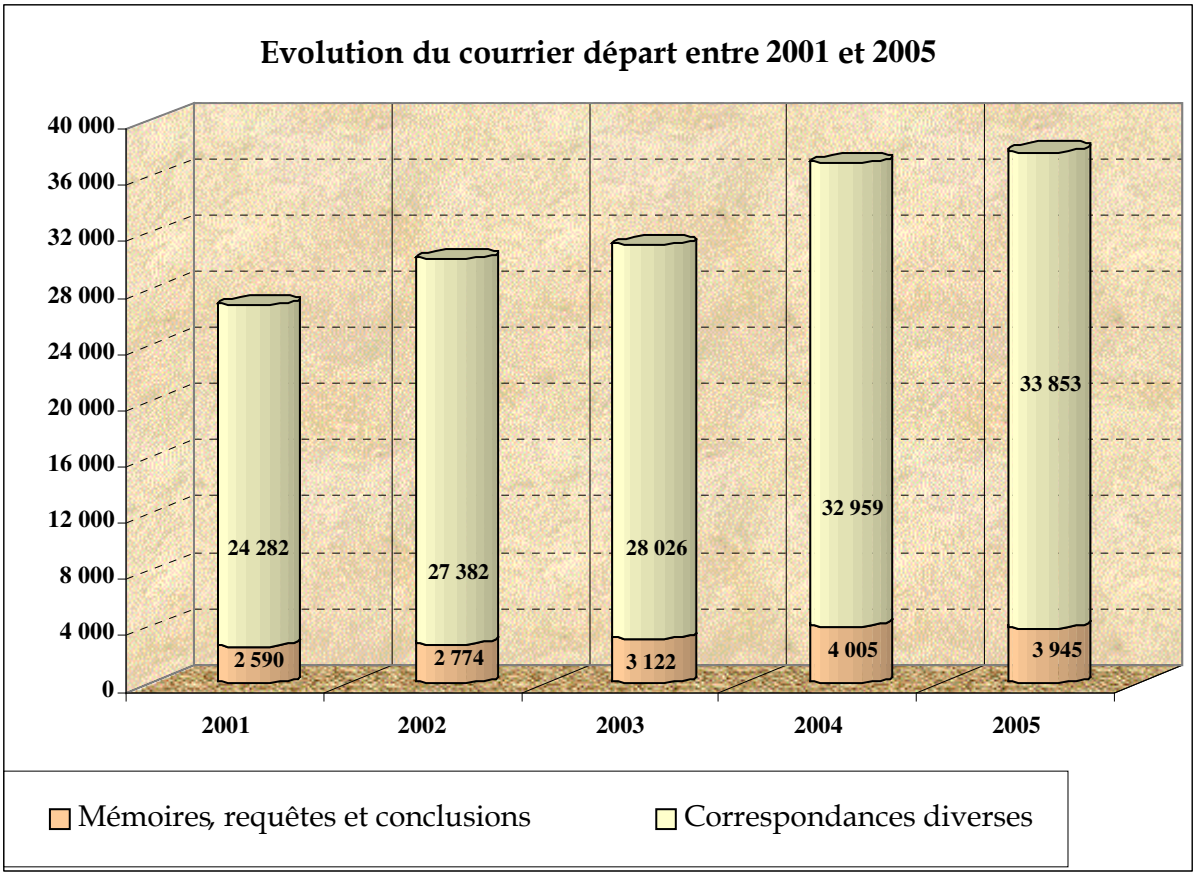
Le tableau ci-après renseigne sur la répartition et l'évolution des documents produits par catégorie :

Nature des documents	2001	2002	2003	2004	2005
Correspondances diverses	24 282	27 382	28 026	32 959	33 853
Variation en %	--	12,76	2,35	17,60	02,71
Mémoires, requêtes et conclusions	02 590	02 774	03 122	04 005	03 945
Variation en %	--	07,10	12,54	28,28	- 1,50
Total	26 872	30 156	31 148	36 964	37 798
Variation en %	--	12,22	3,28	18,67	2,25

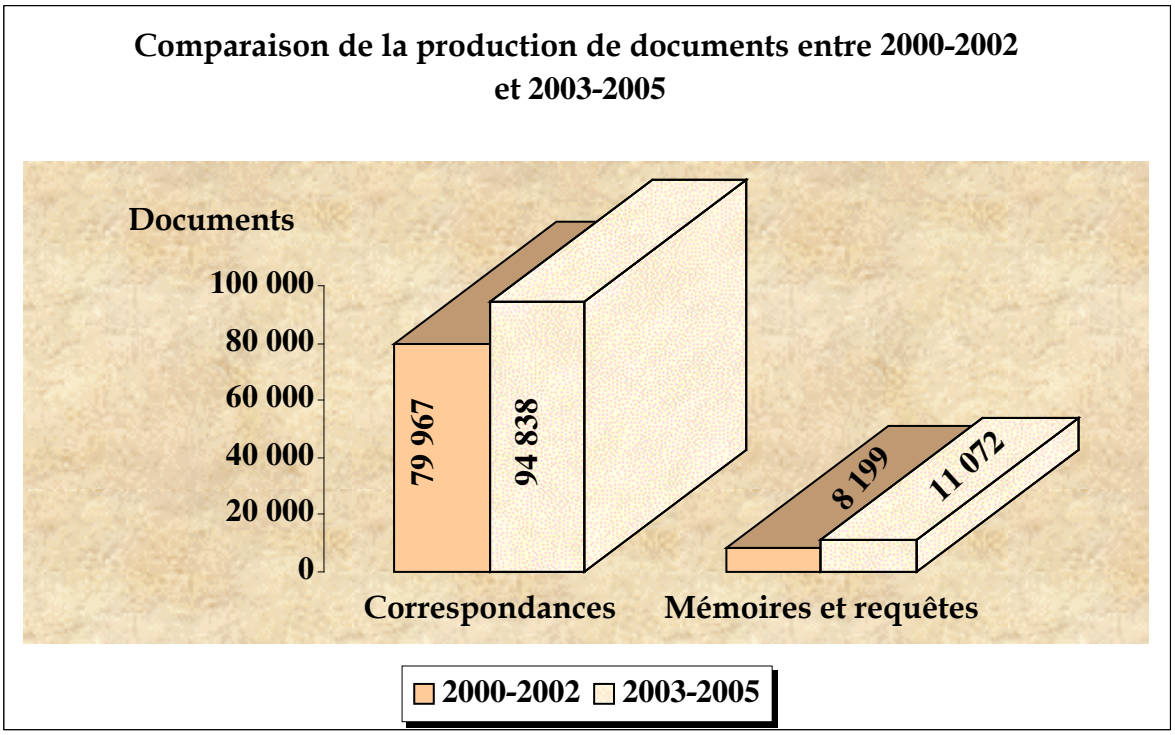
▲ Tab. 6- Evolution du courrier produit entre 2001 et 2005.

La légère baisse du nombre des mémoires s'explique en partie par un recours plus important aux avocats pour traiter certains types de dossiers, jadis traité directement par l'AJR et en partie par la baisse de l'effectif de l'institution (-6% en 2005).

Le graphique ci-dessous fournit également une image de l'évolution et la typologie des documents produits par l'institution à l'occasion du traitement des dossiers durant les cinq dernières années.



Si l'on raisonne par bloc de trois ans, on remarque une évolution nette entre 2000/2002 et 2003/2005 atteignant 18,6 % pour les correspondances et 35% pour les mémoires requêtes et conclusions. L'évolution plus rapide de cette dernière catégorie de documents dénote une plus grande qualité de traitement et un effort plus consistant au niveau de la défense, dans la mesure où ce type de documents nécessite une plus grande préparation et constitue le « matériel de base » de défense judiciaire, d'autant plus que la procédure de défense est écrite pour la plupart des matières et des juridictions.



3. Le courrier reçu par l'AJR :

L'évolution de l'indicateur « courrier arrivée » peut être considéré comme témoin du plus ou moins degré de sollicitation de l'institution pour intervenir dans une procédure, prendre en charge une affaire devant le tribunal ou donner un avis ou conseil juridique sur une question donnée.

Son augmentation soutenue entraîne naturellement une augmentation de l'activité de l'institution, ce qui met davantage de pression sur les ressources humaines qui sont, non seulement déjà insuffisantes, mais en diminution.

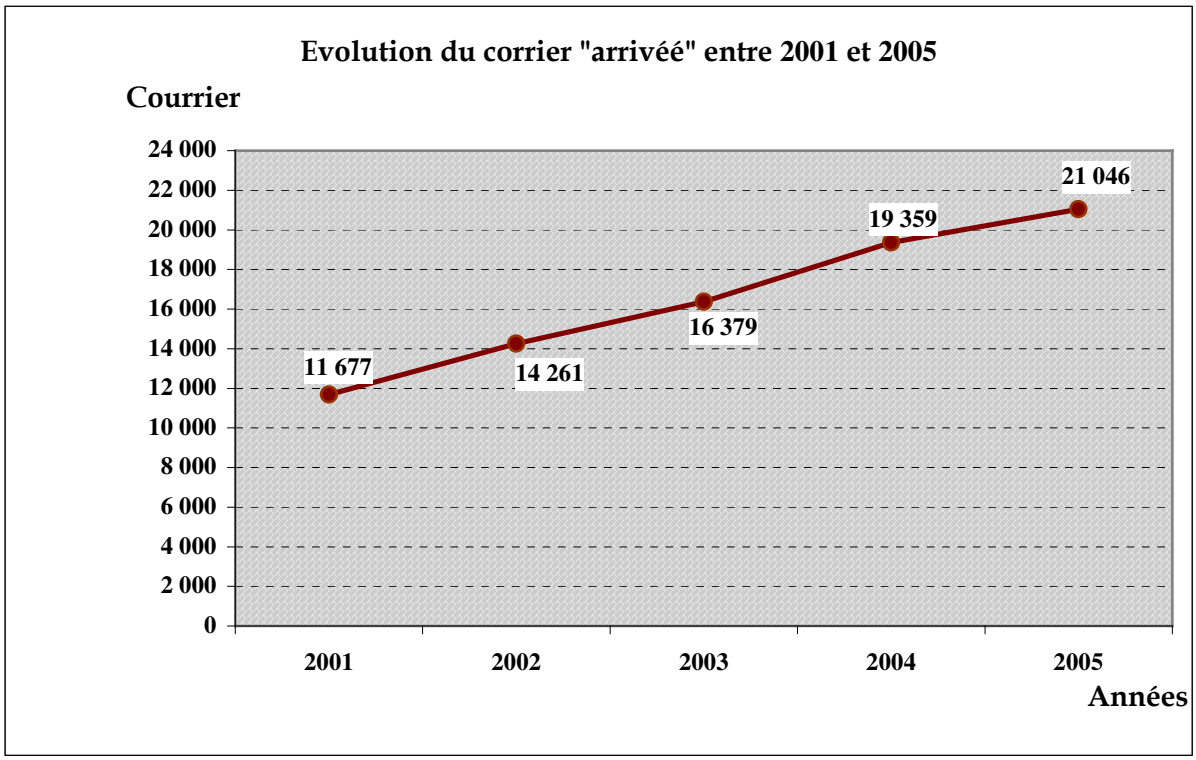
En effet, le courrier arrivée a poursuivi sa tendance affichant une progression de 8,71 % en 2005 comme le montre le tableau ci-après.

Années	2001	2002	2003	2004	2005
Courrier « arrivée »	11 677	14 261	16 379	19 359	21.046
Evolution (en %)	10,88	22,12	14,85	18,19	8,71

▲ Tab. 7- Evolution du courrier « arrivée » entre 2001 et 2005.

Ainsi, sur la période 2001-2005, le courrier arrivée s'est presque multiplié par deux, enregistrant un taux d'accroissement annuel moyen de 16,04 %.

Ces chiffres n'incluent pas les plis de justice qui proviennent des tribunaux et qui dépassent les 40.000 par an.



C. Le taux des affaires gagnées par l'AJR :

Il convient, à l'occasion de l'intégration de cet indicateur pour la première fois dans le rapport d'activité, de mettre le point sur certaines considérations, pour une meilleure interprétation des chiffres.

En effet, il y a lieu d'avoir présent à l'esprit que :

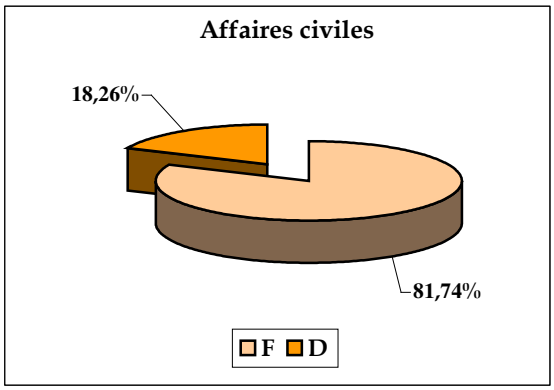
- Il existe des affaires impossible à gagner, vu la position indéfendable de l'administration dans le litige. C'est le cas des affaires de voie de fait par exemple.
- La notion de dossier gagné ou perdu est elle-même relative et difficile à cerner. On peut citer à ce propos l'exemple de dossiers dans lesquels l'AJR a réussi à réduire le montant accordé au demandeur de plus de 50%, les affaires sont-elles ainsi gagnées ou perdues, sachant que l'Etat sera quand-même condamné à payer une certaine somme ?
- Une affaire peut être perdue au premier et/ou au second stade puis le jugement infirmé en appel ou cassé devant la Cour Suprême, et inversement. Ainsi, à moins d'attendre le règlement définitif de l'affaire, il serait difficile de soutenir qu'elle est « gagnée » ou « perdue ».
- L'AJR est censée en principe gagner une minorité d'affaires étant donné que l'Etat est généralement en position de défendeur et que le demandeur n'agit devant la justice en engageant des frais de procédure, que s'il est quasi-certain d'obtenir gain de cause.

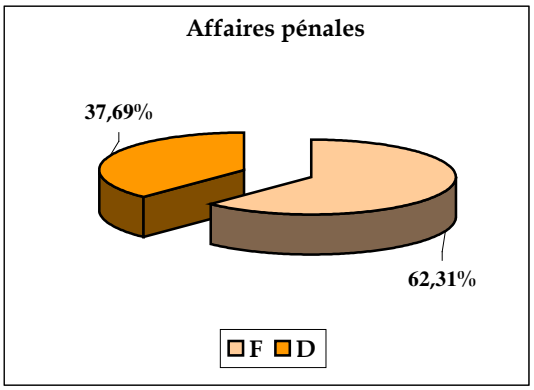
Ces précisions étant faites, nous allons présenter les statistiques concernant les affaires jugées par les différentes juridictions, en adoptant la division classique « Contentieux judiciaire »[1] et « Contentieux administratif »[2].

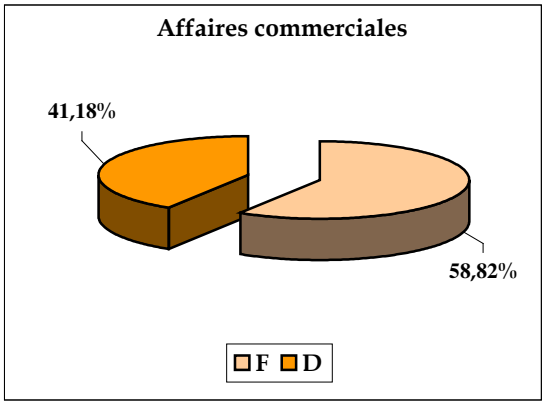
Les données ci-dessous ont été collectées auprès des tribunaux concernés, puis il a été procédé à des recoupements par rapport aux dossiers de l'AJR.

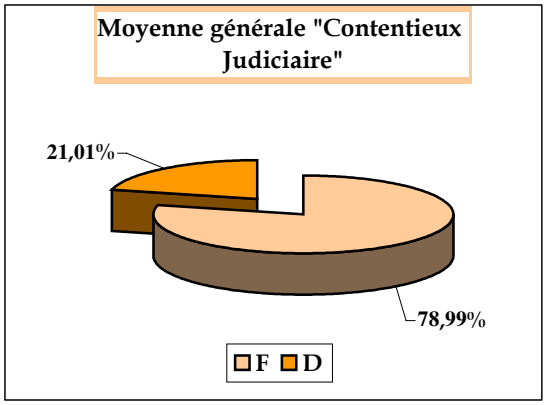
➔ **Contentieux judiciaire :**

Catégories	Favorable	Défavorable	Total
Affaires civiles	1088	243	1331
%	81,74%	18,26%	100,00%
Affaires pénales	124	75	199
%	62,31%	37,69%	100,00%
Affaires commerciales	10	7	17
%	58,82%	41,18%	100,00%
Total contx. judiciaire	1222	325	1547
%	78,99%	21,01%	100,00%







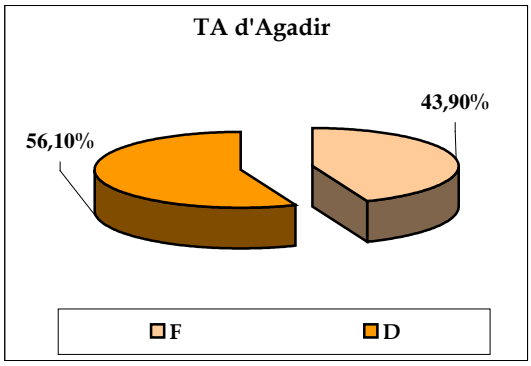


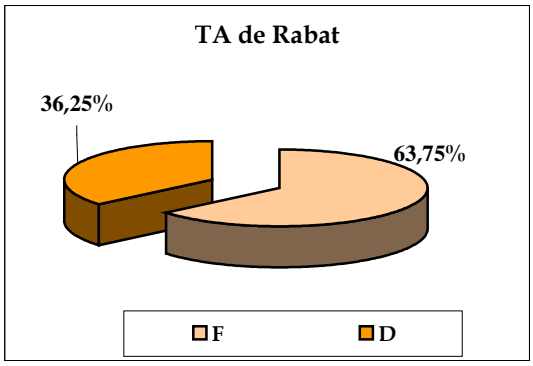
[1] Cette catégorie regroupe les dossiers se rapportant aux matières civile, commerciale et pénale pendantes devant les juridictions ordinaires et de commerce.
[2] Il s'agit des affaires traitées par les juridictions administratives.

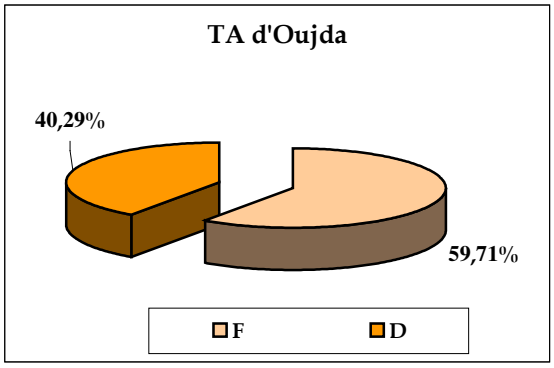
➔ **Contentieux administratif :**

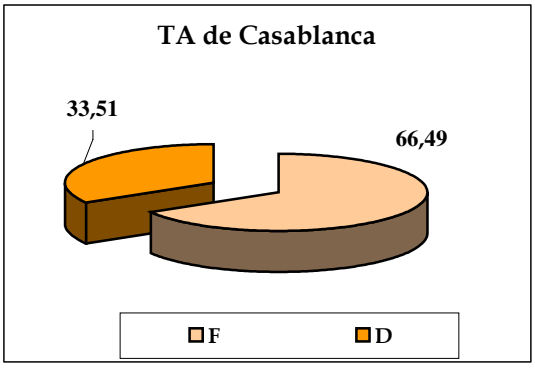
Pour ce qui est des données concernant les jugements rendus par les juridictions administratives, le tableau suivant en fournit la synthèse :

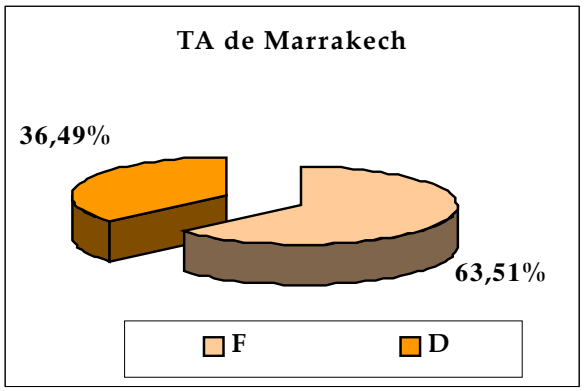
Tribunaux administratifs	Jugements favorables		Jugements défavorables		Total
	Nombre	%	Nombre	%	
Rabat	1.013	63,75	576	36,25	1.589
Agadir	216	43,90	276	56,10	492
Oujda	289	59,71	195	40,29	484
Meknès	133	85,81	22	14,19	155
Marrakech	228	63,51	131	36,49	359
Casablanca	252	66,49	127	33,51	379
Chambre admv. de la CS	666	61,72	413	38,28	1.079
Total	2.919	61,71	1.811	38,29	4.730

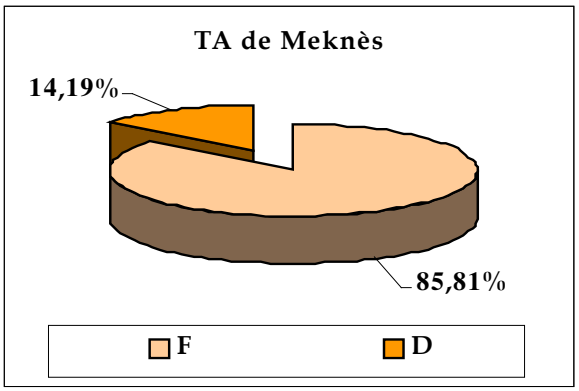


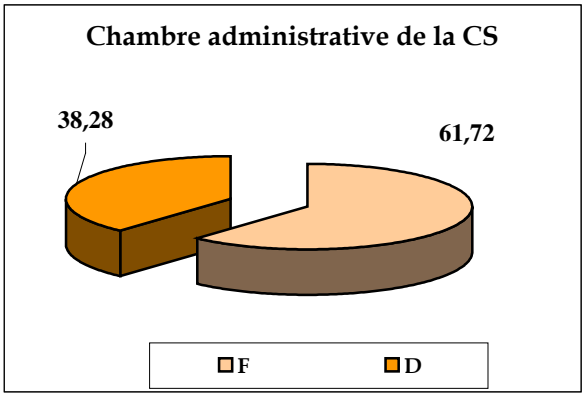


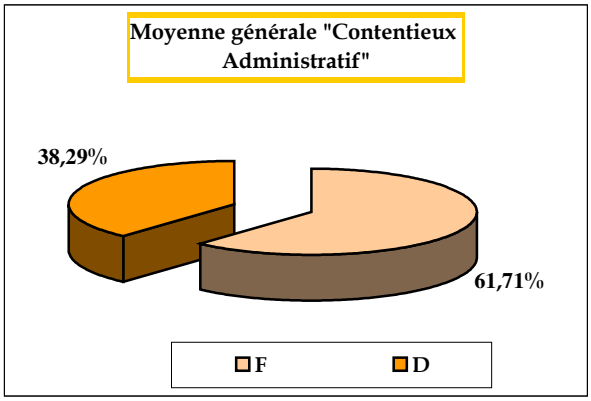












Comme il ressort des statistiques ci-dessus, l'AJR gagne en moyenne 61,71% des dossiers dans lesquels elle intervient devant les tribunaux administratifs, ce qui coïncide approximativement avec le taux enregistré devant la chambre administrative de la haute juridiction.

Il est à signaler qu'une bonne partie des jugements défavorables à l'Etat, rendus par les tribunaux administratifs -surtout à Agadir - sont infirmés par la Cour Suprême.

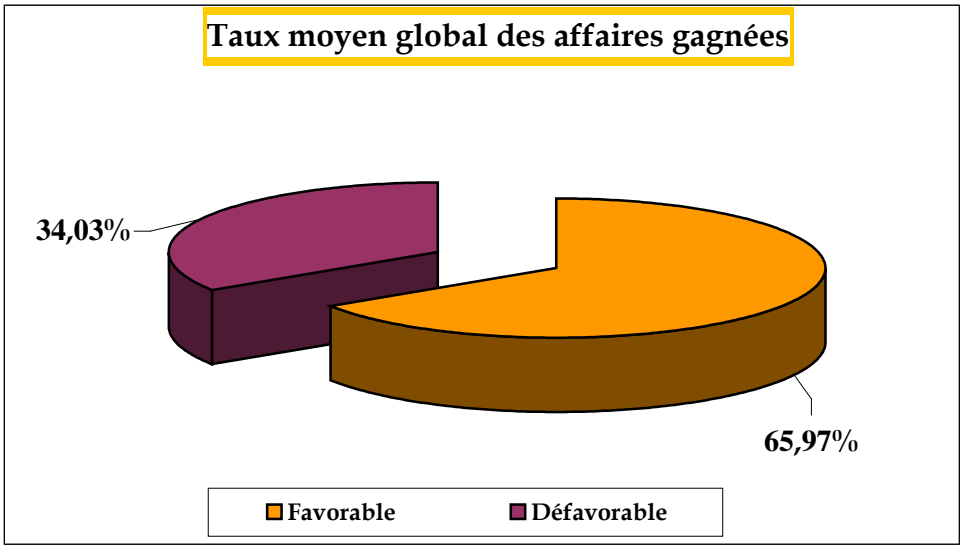
Les principales catégories où il est enregistré un taux élevé des pertes sont : la voie de fait[3] (la quasi-totalité des affaires est perdue), les marchés publics, la responsabilité de l'Etat (responsabilité médicale, défaut d'entretien d'ouvrages publics, responsabilité pour dommages causés par des engins explosifs, …).

➔ **Le taux moyen des affaires gagnées, toutes catégories confondues**

Le taux moyen global des dossiers gagnés, toutes catégories confondues, durant la période 2003-2004, est estimé à plus de 66%.

[3] Il s'agit essentiellement de l'occupation de terrains et propriétés privés, par l'Etat, sans passer par la procédure légale d'expropriation, en vue de construire des ouvrages destinés au service public (écoles, autoroutes, barrages, ...).

Catégorie	Favorable	Défavorable	Total
Contentieux Administratif	2 919	1 811	4 730
Contentieux Judiciaire	1 222	325	1 547
Total	4 141	2 136	6 277
Taux	**65,79 %**	**34,03 %**	**100,00 %**



IIème partie :

Les autres activités

Cette partie est consacrée aux activités de règlement amiable des litiges, du traitement des honoraires d'avocats et à celle d'études et conseil juridiques.

A. Règlement amiable des litiges dans le cadre du comité du contentieux :

Institué par le dahir du 02 mars 1953, portant réorganisation de l'AJR (article 4), le Comité du Contentieux (CC) se charge du règlement à l'amiable de certains litiges. Il est présidé par le Ministre des Finances ou son représentant (Directeur des Assurances et de la Prévoyance Sociale) et est composé des représentants de la Direction du Budget, de la Trésorerie Générale du Royaume et du Secrétariat Général du Gouvernement comme membres permanents, en plus des représentants des départements concernés par les litiges à traiter. Le secrétariat du Comité est assuré par l'AJR.

Au titre de l'année 2005, le CC s'est réuni à plusieurs reprise et a examiné 225 dossiers répartis selon 5 catégories :

- les dossiers déjà soumis aux comités précédents et non réglés : 16;
- les demandes présentés par les victimes des mines dans la zone Sud, soumises pour la première fois au Comité : 49 dossiers ;
- les dossiers relatifs à la perte du bétail et des affaires personnelles dans la région du sud : 44 dossiers ;
- les dossiers relatifs aux réclamations de l'Etat vis-à-vis des compagnies d'assurances en liquidation : 96 dossiers ;
- les dossiers transmis par l'Office National du Transport au comité : 20 dossiers.

Il est à signaler que cette dernière catégorie de dossiers est normalement réglée par l'ONT. C'est la première fois que ce genre de demandes est soumis au CC.

Après étude de tous les dossiers, le Comité a décidé d'accorder à 179 personnes des indemnités d'un montant global de 6,5 millions de dirhams

Les demandes relatives à la perte de bétail n'ont pas été satisfaites en raison de l'insuffisance de preuves présentées pour appuyer les allégations des prétendants et de la prescription des demandes (les faits remontent aux années 1976, 1977 et 1978).

Quant aux dossiers relatifs aux sociétés d'assurance en liquidation, le comité a donné son accord au projet de transaction proposé par les liquidateurs et qui consiste à ne récupérer que 50% des débours déclarés par l'Etat à l'encontre de ces sociétés, suivant la procédure en vigueur et à l'instar des autres créanciers, tout en considérant cet accord comme une décision de principe à appliquer à tous les dossiers concernant ces compagnies.

Enfin, pour ce qui est des autres demandes, le Comité a reporté leur examen en attendant les conclusions de l'enquête menée pour instruire les dossiers et disposer d'éléments suffisants pour trancher.

B. Mise en mandatement des honoraires d'avocats :

L'AJR assure la mise en mandatement des honoraires des avocats constitués par les autres administrations pour s'occuper de la défense des intérêts de l'Etat dans certains dossiers ou par l'institution elle-même (cas de plus en plus courants).

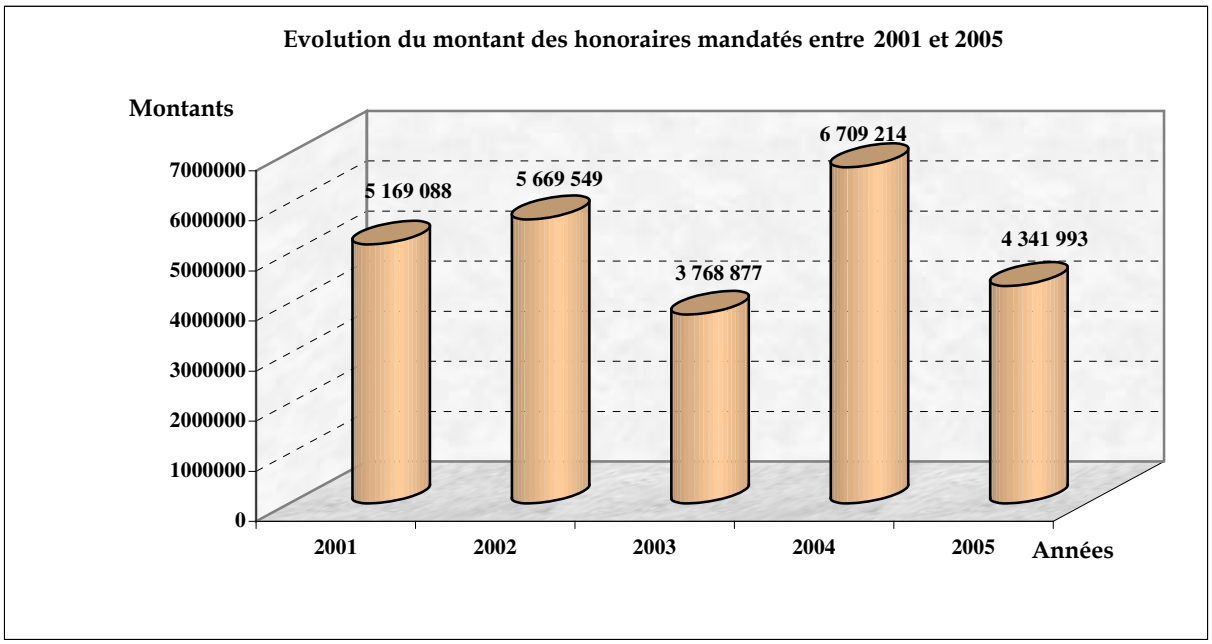
Durant l'exercice 2005, l'institution a traité plus de 5.200 dossiers pour mandatement d'honoraires d'avocats, ce qui correspond à un montant global de 6.709.214 MAD. Plus du tiers des notes mandatées porte sur des dossiers d'expropriation, ce qui correspond à une enveloppe de plus de 2.300.000 MAD, comme il ressort des données du tableau ci-après.

Années	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Dossiers	4660	4.999	3.000	5.282	2.148	20.089
Montants	5.169.088	5.669.549	3.768.877	6.709.214	4.341.993	25.658.722
Dont ceux se rapportant à l'expropriation :						
Dossiers	4.171	4.454	2.475	3.348	162	1.4610
%	90%	89%	83%	63%	8%	73%
Montants	3.712.309	3.941.486	2.234.079	2.303.437	116.250	12.307.561
%	72%	70%	59%	34%	3%	48%
Et ceux se rapportant aux autres domaines :						
Dossiers	489	545	525	1934	1986	5479
%	10%	11%	18%	37%	92%	27%
Montants	1.456.779	1.728.063	1.534.798	4.405.777	4.225.743	13.351.161
%	28%	30%	41%	66%	97%	52%

▲ Tab. 8- Evolution des dossiers et des honoraires correspondants, traités entre 2001 et 2005.

L'examen de l'évolution des honoraires mandatés en 2005 montre une baisse considérable, due à la régression des honoraires concernant les dossiers d'expropriation qui sont désormais traités directement par les administrations concernées (168 notes seulement traitées en 2005 contre 3.348 l'année d'avant).

Par contre, le nombre des notes d'honoraires concernant les autres domaines a connu une légère hausse de près de 2% en 2005. La part de ce genre d'honoraires n'a cessé d'augmenter depuis 2001, passant de 28% à 97% en 2005.

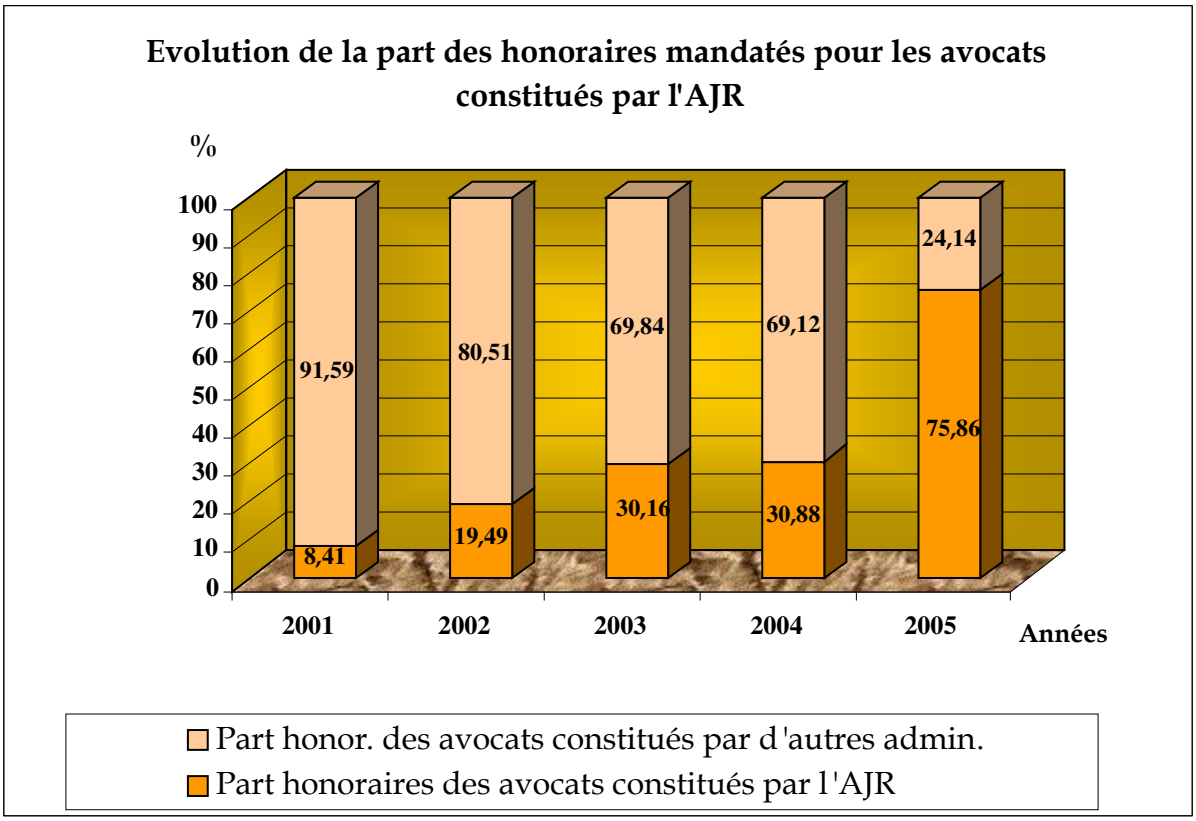


Sur un autre plan, le nombre de notes d'honoraires traitées, correspondant à des dossiers confiés directement par l'AJR aux avocats, connaît une augmentation significative depuis 2004. En 2005, il a représenté plus de 71% du total des notes traitées et près des trois quarts des montants mis en mandatement.

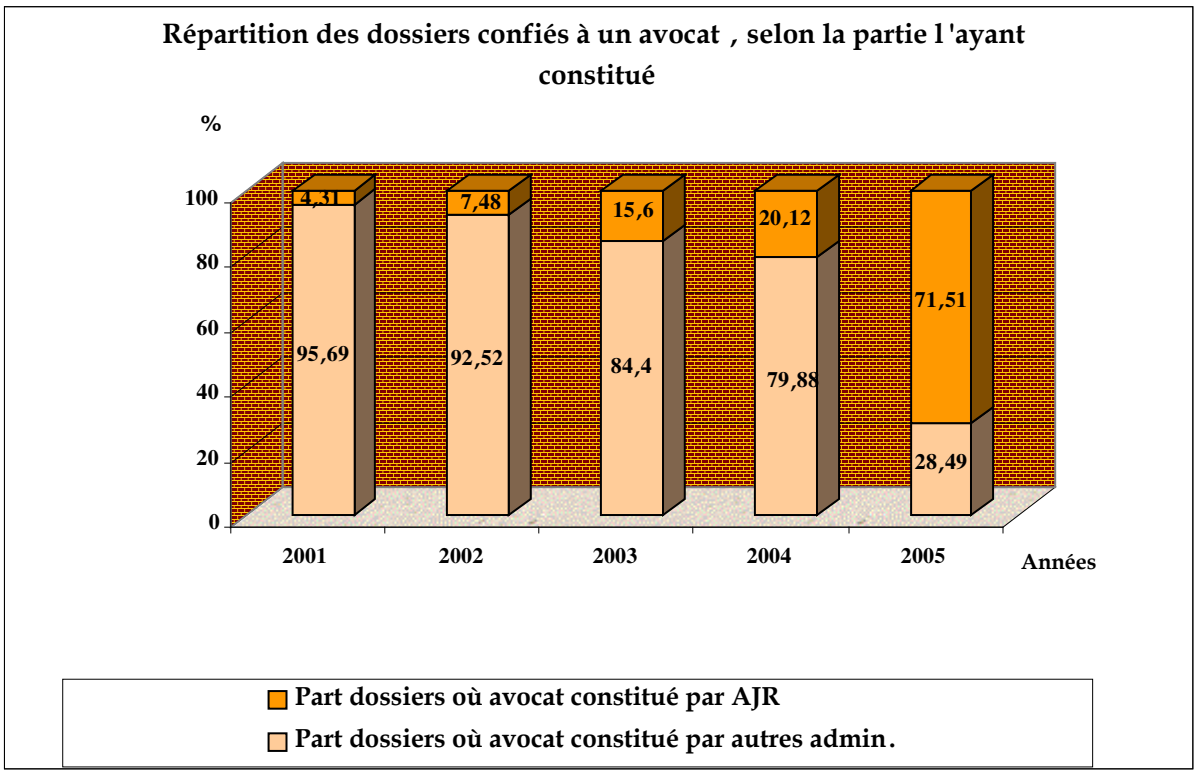
Années	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Notes d'honoraires mises en mandatement						
Dossiers	4.660	4.999	3.000	5.282	2.148	20.089
Montants	5.169.088	5.669.549	3.768.877	6.709.215	4.341.993	25.658.722
Avocats constitués par l'AJR						
Dossiers	201	374	468	1.063	1.536	3.642
%	4,31	7,48	15,60	20,12	71,51	18,13
Montants	434.954	1.105.427	1.137.064	2.071.914	3.293.728	8.043.086
%	8,41	19,49	30,16	30,88	75,86	31,35

▲ Tab. 9 - Ventilation des honoraires mandatés aux avocats entre 2001 et 2005.

L'augmentation continue de la part des dossiers dans lesquels l'avocat est constitué par l'AJR s'explique par le fait que celle-ci a recours de plus en plus aux avocats pour faire face à l'évolution du volume du contentieux et à la stagnation des effectifs, en application des directives des notes d'orientation générale (NOG) de l'AJR pour les exercices 2004 et 2005 .



Ceci étant, la part des dossiers confiés à des avocats reste faible. En 2005, elle n'est que de 961, soit 7,82 % des dossiers ouverts la même année.



Notons au passage que cette part est appelée à augmenter davantage dans les années à venir, d'autant plus que l'institution est contrainte à répondre à des sollicitations de plus en plus nombreuses avec un effectif stagnant, voire, en diminution (-6% en 2005 par exemple).

C. Exécution des décisions de justice et récupération des débours de l'Etat

L'AJR s'occupe des demandes d'exécution des jugements dont le montant est à imputer sur la rubrique des charges communes.

A ce propos, l'institution a traité 4 affaires en 2005 pour un montant de 853.423 dirhams.

L'examen de l'évolution des montants engagés au titre de l'exécution des décisions de justice durant ces cinq dernières années montre une baisse d'année en année. Ceci s'explique par le fait que les jugements qui font l'objet de l'exécution, ces deux dernières années, sont essentiellement d'importance mineure, contrairement à ceux exécutés en 2001 et 2002.

Années	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Montants	36 465 847	31 441 200	3 750 058	1 730 753	853 423

▲ Tab. 10 – Evolution des montants mandatés en exécution des jugements entre 2001 et 2005.

S'agissant de l'exécution des jugements en faveur de l'Etat, cinq dossiers ont été concernés pour un montant de 15,5 millions de dirhams contre 1,06 millions de dirhams en 2004 portant sur 6 affaires.

En outre, le montant des débours récupérés auprès des tiers responsables a été de 1,5 millions de dirhams portant sur 145 dossiers, contre 0,48 million portant sur 57 affaires en 2004.

Il est à signaler que d'autres montants, non inclus ici, sont versés directement par les compagnies d'assurance à la TGR.

D- Les activités de conseil, d'étude et de prévention du risque juridique

L'AJR fournit régulièrement des avis et des consultations juridiques à ses partenaires, par écrit ou oralement. Elle donne également son avis sur les projets et propositions de lois qui lui sont soumis.

Le nombre de consultations écrites produites en 2005 est de 20 contre 46 l'année d'avant. En outre, l'AJR a étudié 37 projets de textes contre 29 en 2004. Ces statistiques ne tiennent pas compte des prestations de conseil oralement ou lors de réunions tenues avec les clients de l'institution.

Le tableau suivant renseigne sur ce pôle de l'activité de l'institution :

Objet	2002	2003	2004	2005
Avis et consultations juridiques	17	33	29	20
Etude des propositions et projets de lois	09	12	46	37
Total	26	45	74	57

▲ Tab. 11 – Les études et consultations réalisées par l'AJR entre 2002 et 2005.

Par ailleurs, deux responsables de l'AJR ont participé à l'animation d'un cycle de formation/insertion des nouvelles recrues du Ministère. Le thème de l'intervention de l'AJR a été centré sur la question de la défense des intérêts de l'Etat devant les tribunaux ainsi qu'une présentation de l'institution..

Enfin, l'AJR a reçu durant l'exercice 2005 huit stagiaires provenant de différents instituts supérieurs de formation et qui ont totalisé une durée de stage de plus de 350 jours.

IIIème partie :

Evolution de la jurisprudence

De part sa mission de défenseur des intérêts des personnes morales de droit public devant les tribunaux, l'AJR ne cesse d'œuvrer pour faire évoluer la jurisprudence vers des positions plus favorables à l'intérêt de l'Etat.

Pour cela, l'AJR développe un argumentaire qui repose sur une logique juridique saine et une lecture approfondie des dispositions juridiques.

Les efforts de l'institution ont donné leur fruit sur certains points. C'est le cas des sujets suivants :

- la notion de « droit acquis » ne peut être invoquée que si elle repose sur une décision administrative légale ;
- Insister sur le caractère exceptionnel pour surseoir à l'exécution des décisions administratives
- Le droit d'obtenir les indemnités répartis par tranche suppose que le fonctionnaire soit en activité
- Le recrutement par des lettres royales se fait selon des règlements juridiques.

A. la notion de « droit acquis » ne peut être invoquée que si elle repose sur une décision administrative légale :

Les tribunaux accédaient aux requêtes tendant à la régularisation de la situations administratives de personnes ayant accédé à la fonction publique suite à des examens ou concours ne se conformant pas aux dispositions les régissant ou à des promotions ne respectant pas les règles en vigueur, invoquant le principe du droit acquis.

A titre d'exemple, certains présidents de collectivités locales ou de chambres professionnelles recrutent alors qu'ils ne disposent pas de postes budgétaires vacants et sans respecter les procédures relatives à l'organisation des concours de la fonction publique. Ils affichent, ainsi, les résultats et émettent les décisions de recrutement. Mais, lors de leur soumission au visa du contrôleur financier, celui-ci les rejète au motif du non-respect des dispositions en vigueur.

Néanmoins, le tribunal déclare illégal le refus du visa opposé à ce genre d'acte par les différents organes de contrôle des engagements de dépenses, tant que la décision de recrutement est bien émise par l'administration sans manœuvre illicite de la part du bénéficiaire et que celle-ci n'a pas retiré sa décision dans le délai du pourvoi.

L'AJR s'est opposée à cette position en mettant en avant trois arguments fondamentaux :

- C'est le visa du contrôleur financier qui donne aux décisions des ordonnateurs le caractère exécutoire et sans ce visa ces décisions demeurent incomplètes .
- Le droit acquis n'émane que d'une décision administrative exécutoire et définitive ; or le visa reste l'élément ultime qui confère à une décision le caractère exécutif et définitif lorsqu'il est légalement requis .

- La règle de droit acquis ne peut être invoquée lorsqu'il s'agit d'un pouvoir ou d'une compétence liés, où l'administration est astreinte à respecter les dispositions juridiques édictées. De ce fait tout comportement illégal demeure sans effet et ne confère aucun droit.

La Chambre Administrative auprès de la Cour Suprême a ainsi rendu des arrêts allant dans le sens de la position défendue par l'AJR. Ainsi, la haute juridiction a affirmé un principe important selon lequel tout comportement illégal n'engendre aucun effet juridique et ne confère aucun droit acquis au requérant.

Parmi les décisions allant dans ce sens, on peut citer l'arrêt de la chambre administrative, n° 183, daté du 09/03/2005, dossier n° 3734/4/1/2003 motivé ainsi :

« Attendu que le requérant affirme, dans sa requête introductive d'instance, qu'il a passé le concours le 28/04/1994, soit 2 jours avant la date de réunion de la commission qui devait statuer sur la composition du comité qui devait superviser l'examen qu'il prétendait avoir réussi, cette affirmation même permet de conclure que le vice de fond ainsi révélé est un motif suffisant pour refuser de viser la décision de déclaration du candidat admis, et que ce rejet est fondé sur un motif légal».

Cette position a été confirmée par l'arrêt n° 312, rendu le 20/04/2005, dossier n° 161/4/1/2005, qui soutenait que :

« … Vu que l'arrêté du Ministre de l'Intérieur n° 96.34 précisant les modalités d'organisation du concours n'est pris que le 09/01/1996, tandis que le concours s'était déroulé le 29 et le 30 août 1992, ce que l'intimé ne conteste pas, cela veut dire que le concours s'est passé en l'absence de tout dispositif juridique le régissant et que cet acte illégal n'a pu engendrer aucun effet juridique et, par conséquent, ne confère à l'intimé le droit de participer audit concours. Pour cela, la décision du percepteur de refuser de viser l'acte en question demeure donc légale. De ce fait, en ignorant ce point, le jugement objet de l'appel encourt l'annulation ».

Un autre arrêt du 08/6/2005, portant le n° 472, dossier n° 927/4/1/2004, est venu confirmer cette orientation :

« Attendu que l'article 2 atteste de la promotion du requérant à l'échelon 7, indice 428, sans passer par l'échelon 6, alors qu'il est régi par les dispositions de l'article 17 du décret …, ce qui l'empêche d'être promu directement à l'échelon 7, et qu'il ne devrait être promu à l'échelon 6 qu'en date du 01/01/1991, selon le tableau élaboré par la commission compétente au siège du Ministère des Affaires Administratives le 17/02/1995, la décision de l'agent comptable de la Chambre de l'agriculture d'Ibn Slimane demeure légale ».

Les arguments mis en avant par l'AJR ont également un impact positif aussi auprès de quelques tribunaux administratifs. C'est le cas de celui de Rabat à travers son jugement n° 350 du 01/03/2005, dossier n° 444/02 :

« Après avoir examiné cette affaire, le tribunal s'est rendu compte que le recrutement du demandeur directement à l'échelle 23 n'était pas conforme au statut particulier du personnel de l'Agence Nationale de Réglementation des Télécommunications, notamment l'annexe n° 1 fixant la liste de reclassement des fonctionnaires de ladite ANRT et qui montre que les cadres supérieurs recrutés directement sont classés à l'échelle 22, ce qui fait que le recrutement du requérant directement à l'échelle 23 était illégal et ne peut être exigé ».

Et attendu que le droit acquis ne peut être invoqué que dans un cadre légitime et conformément à la loi, la demande de l'appelant s'avère non fondée ».

Ceci étant, et pour mettre fin à toute discussion à ce sujet, il convient de mettre en application les textes législatifs qui instaurent la responsabilité personnelle des ordonnateurs, surtout avec la volonté du Ministère des Finances de réformer et de réadapter le contrôle financier, ce qui est en mesure de mettre un point à tous les abus.

B. L'affirmation du caractère exceptionnel du sursis à exécution des décisions administratives :

Il est évident que les décisions administratives sont présumées légales jusqu'à preuve du contraire et jouissent aussi du privilège de *l'exécution directe*.

Cependant, les législations prévoient exceptionnellement la possibilité de surseoir à l'exécution d'une décision administrative objet d'un recours. Au Maroc, c'est l'article 24 de la loi 90/41 instituant les tribunaux administratifs qui régit le sursis à exécution.

A titre d'exemple, l'administration a ordonné l'arrêt des travaux de démolition et de reconstruction entrepris sur un site classé monument historique. Non seulement l'intéressé peut introduire un recours en annulation contre cette décision, mais également demander un suris à exécution à l'encontre de ladite décision. Répondre à cette dernière demande signifie la poursuite des travaux sur le site et causer ainsi un dégât irréparable en détruisant un patrimoine culturel et humain de valeur inestimable.

Malheureusement, malgré le caractère exceptionnel attribué par la loi aux demandes de suris à exécution, les tribunaux les traitent comme étant la règle et non plus comme une exception. Pour éviter les blocages que cela cause à l'action administrative, l'AJR a œuvré pour redresser cette situation.

Ainsi, l'institution est arrivée, progressivement, à convaincre les juges, notamment au niveau de la Cour Suprême, qui se sont ralliés à la position de l'AJR, en mettant en exergue le caractère tout à fait exceptionnel du sursis d'exécution qui demeure subordonné à une série de conditions, en l'occurrence :

1. la décision objet de la demande de sursis doit engendrer des préjudices irréparables et irréversibles.

La Chambre Administrative a retenu ce principe en motivant son arrêt n° 823 du 13/11/2003 (dossier n° 2620/4/1/2003) :

« Dans cette affaire, ni le jugement objet de l'appel ni le demandeur n'ont pas suffisamment précisé les éventuels préjudices pouvant avoir lieu en cas de refus de la demande de location d'une carrière présentée par le demandeur. De même ce préjudice éventuel ne se dégage pas des pièces du dossier, à part d'éventuels gains que le demandeur aura ratés et qu'il peut réclamer par la suite.

Pour tout cela, en accédant à la demande de surseoir à l'exécution sans que l'élément d'urgence prétendu ne soit apparent , le jugement reste infondé».

La même position a été maintenue au niveau de l'arrêt n° 255 du 06/04/2005 émis dans le dossier n° 2620/4/1/2004, le jugement du TA de Rabat a ordonné le sursis à exécution pour les motifs suivants :

« Rien ne montre la présence de préjudice résultant de la poursuite de l'exécution contre un fonctionnaire étudiant voulant améliorer sa situation , et rien ne prouve que tel préjudice est irréparable en cas d'exécution de la décision administrative objet du litige ».

La même position a été réitérée dans l'arrêt 255 du 06/04/2005, dossier 2620/4/1/2004, de la même chambre, infirmant le jugement du TA de Rabat qui avait ordonné de surseoir à l'exécution d'une décision administrative. L'arrêt a été ainsi motivé :

« Attendu que l'examen des faits et des éléments exposés ne laisse apparaître aucun caractère exceptionnel qui justifierait le sursis à exécution et que rien ne laisse présager un éventuel préjudice qui résulterait de la poursuite d'exécution contre un fonctionnaire qui se trouve à l'école en vue d'obtenir un diplôme qui lui permettrait d'avancer en grade, d'autant plus que rien ne laisse croire qu'un tel préjudice, même hypothétique, est irréparable si l'exécution de la décision se poursuit et que, par la suite, elle est annulée …. ».

2. La décision objet du suris à exécution ne doit pas être déjà entièrement exécutée :

En effet, dans ce cas, le sursis à exécution signifierait de rétablir la situation initiale, ce qui dépasse les compétences accordées au tribunal aux termes de l'article 24 de la loi 41/90. Ce point de vue a été approuvé par le TA de Rabat dans son jugement n° 1196 du 11/11/2004, dossier n° 272/2/04 :

« Les documents présentés dans le dossier ne le prouvent pas et le représentant de l'AJR ayant confirmé que l'arrêt objet de la demande de sursis d'exécution est entièrement exécuté … ».

3. Les arguments invoqués par le requérant doivent être sérieux et déterminants :

Cela veut dire que le seul élément d'urgence ne suffit pas et que la requête de pourvoi doit contenir des arguments bien fondés et recevables. L'AJR a réussi à convaincre le juge que l'urgence ne peut pas, à elle seule, constituer un argument suffisant pour justifier le sursis à exécution, étant donné que le pouvoir de surseoir à l'exécution est un dérivé de celui de l'annulation et que, partant, la recevabilité de la demande de sursis est liée à l'appréciation du juge quant à la légalité de la décision objet du sursis. En d'autres termes, le sursis à exécution ne peut être accordé par le juge que s'il est, a priori, convaincu du bien fondé des arguments invoqués dans le recours en annulation.

Ce point de vue a été adopté par la Chambre Administrative qui annule, désormais, les jugements qui s'écartent de cette ligne directrice. Les attendus de l'arrêt n° 570 du 13/04/2004, dossier n° 759/5/1/1999, le confirme :

« Attendu que le législateur n'a pas précisé le sens des circonstances exceptionnelles qui justifieraient l'octroi du sursis à exécution, la doctrine et la jurisprudence ont comblé cette lacune en exigeant la conjugaison de conditions bien précises, notamment le sérieux des moyens soulevés ».

La même position a été réitérée par la Chambre administrative dans l'arrêt n° 1048 du 20/10/2004, dossier n° 2103/4/1/2004 :

« Attendu que les reproches de l'appelant sont recevables, étant donné que parmi les motifs du sursis à exécution, l'existence de circonstances et de justifications exceptionnelles. Or, d'après la requête du demandeur du sursis à exécution, celui-là a élevé la hauteur d'un mur pour préserver son intimité, suite à la construction d'immeubles à côté de son ryad, ce qui montre l'absence de toute circonstance exceptionnelle et de tout élément sérieux justifiant l'octroi du sursis à exécution. De ce fait, le jugement objet de l'appel encourt l'annulation ».

L'AJR œuvre pour inciter l'ensemble des tribunaux administratifs du pays à adopter ses arguments en vue de réduire les cas de sursis à exécution et éviter d'entraver l'action de l'administration. Il est à souligner toutefois qu'une telle entreprise demeure difficile vu que la justice administrative est foncièrement jurisprudentielle et agit au cas par cas.

C. Le droit d'obtenir la totalité des indemnités échelonnées sur une période suppose que le fonctionnaire est en activité à chaque échéance:

En application de l'accord du 13/05/2002, conclu entre le gouvernement et les syndicats de l'enseignement, le décret n° 862-2-02 du 10/02/2003 a accordé au personnel du Ministère de l'Education Nationale des augmentations substantielles des indemnités statutaires et complémentaires. Un autre décret prévoit le règlement de ces indemnités sur quatre échéances de montant égal, entre 2002 et 2005.

Néanmoins, un groupe d'enseignants parti à la retraite en date du 31/12/2002, et ayant bénéficié de la première partie des indemnités, ont intenté une action devant

les tribunaux administratifs de Casablanca et de Marrakech (24 dossiers), réclamant le bénéfice des indemnités non échues à la date de leur départ à la retraite, alléguant que la répartition des augmentations est essentiellement due à des contraintes budgétaires concernant l'Etat et qu'ils ont droit à la totalité des sommes échelonnés sur les quatre ans qui qu'ils considèrent désormais comme un droit acquis.

De part son rôle de veilleur sur les deniers publics qui ne peuvent être dépensés que dans le cadre et selon des règles conformes à la loi, l'AJR a développé, pour plaider ces cas, un argumentaire basé sur l'idée selon laquelle les augmentations et indemnités prévues par les décrets ci-dessus ne concernent que les enseignants en exercice.

En effet, le droit à indemnité suppose, naturellement, que l'enseignant est en activité à l'échéance de celle-ci. Cela veut dire que les retraités au 31/12/2003 n'ont droit qu'à la première tranche de l'augmentation, n'ayant plus de lien statutaire avec l'administration de l'enseignement, selon l'article 76 du statut général de la Fonction Publique et conformément à l'article 41 du Décret Royal 66-330 du 21/04/1967, portant réglementation de la comptabilité publique, qui dispose que le salaire n'est attribué qu'en contrepartie d'un travail accompli.

Ces arguments ont été adoptés par le TA de Casablanca qui a prononcé des jugements en défaveur des demandeurs, en précisant que les fonctionnaires n'ont droit à des indemnités qu'en échange d'un travail accompli et que la prétention au droit à des indemnités échues postérieurement au départ à la retraite, n'est pas fondée.

L'AJR a également pu convaincre la Cour Suprême du bien-fondé de sa position à travers ses réponses aux requêtes d'appel présentées par les demandeurs. Ainsi, la Chambre administrative a confirmé les jugements objet de l'appel. L'arrêt n° 735 du 19/10/2005, dossier n° 718/4/1/2005 a été, par exemple, ainsi motivé :

« Cependant, si le fonctionnaire a le droit de bénéficier des indemnités afférentes à son travail, prévues par la loi, telles celles de l'enseignement, cela suppose que le bénéficiaire continue à exercer la fonction pour laquelle sont prévues ces indemnités. Par conséquent, dès qu'il n'est plus en état d'exercer lesdites fonctions, en raison du départ à la retraite ou pour tout autre motif, il perd ce droit …».

L'AJR vise à faire consacrer cette orientation au niveau du TA de Marrakech qui n'a pas encore statué sur les dossiers qui lui sont soumis.

D. Le recrutement des porteurs des lettres royales se fait selon des dispositions juridiques en vigueur :

Parmi les affaires les plus sensibles que l'AJR a eu à traiter ces dernières années, celles concernant les dossiers « des porteurs des lettres royales pour le recrutement ».

L'affaire a commencé lorsque le TA de Rabat a répondu favorablement à une requête introduite par une personne qui demande l'annulation de ce qu'il qualifie de décision implicite du Directeur de la Sûreté Nationale qui, selon lui, a refusé de le recruter malgré le fait qu'il est muni d'une lettre royale dans ce sens.

Vu l'écho suscité par ce jugement, des dizaines de personnes ont intenté des actions en justice en vue de leur recrutement sur la base des lettres royales qu'ils détiennent. Ces recours concernent plusieurs ministères et établissements publics.

Sur la base de la requête en appel présentée par l'AJR à l'encontre de ce jugement, la Cour Suprême a annulé le jugement en invoquant les motifs suivants :

- Il s'agit seulement d'une recommandation de recrutement.
- Il ne s'agit pas d'un ordre de recrutement.
- Le recrutement à la fonction publique se fait selon des procédures et des conditions légalement définies .

Cette orientation a été adoptée par les tribunaux administratifs dans les jugements rendus en 2005.

IVème partie :

Le Plan d'Action Stratégique

Cette partie du bilan est consacrée à l'examen de l'état d'avancement de la mise en œuvre des actions du Plan d'Action Stratégique (PAS).

A ce titre, l'année 2005 a été marquée par la finalisation de la mise en œuvre de la banque de données jurisprudentielles et le lancement de l'exploitation des applications du nouveau système de gestion intégrée du contentieux.

A. Le lancement de l'exploitation des applications du nouveau système de gestion intégrée du contentieux :

Il est a rappeler que l'AJR avait initié en 2004 une opération de mise à niveau des applications métier et leur intégration pour éviter les redondances de l'information et améliorer leur fiabilité.

Plus précisément, la révision des applications a permis :

- l'élimination des redondances d'information au niveau de la base de données et au niveau des écrans de saisie ;
- l'élimination des champs et rubriques non utilisés ;
- le regroupement de certaines applications tout en renforçant les mesures de sécurité via les droits d'accès aux utilisateurs ;
- le renforcement de la confidentialité et de l'intégrité des données existantes au niveau de la base de données ;
- la révision de la conception des écrans de saisie et de l'enchaînement des menus pour les rendre plus ergonomiques et plus faciles à utiliser. ;
- la prise en considération des nouveaux changements dans la structure, la forme et le contenu des documents de base utilisés par les applications ;
- la prise en considération de la stratégie future de la direction (création d'un intranet, création des services extérieurs, la création d'une annexe de l'AJR, …) ;
- la prise en considération des orientations générales du Ministère visant à l'interconnexion des directions et l'instauration de l'EDI.

Le nouveau système est formé des modules suivants :

- Gestion des honoraires des avocats
- Gestion de courrier arrivée et affectation des tâches
- Gestion de l'agenda des cadres
- Gestion de l'ouverture des dossiers
- Gestion de courrier départ
- Gestion des déplacements
- Gestion des jugements
- Gestion des dossiers du Comité du Contentieux
- Gestion des dossiers des études juridiques
- Gestion des ordres de recettes
- Gestion de l'exécution des jugements
- Gestion du personnel
- Gestion des stocks de fournitures

- Gestion du parc informatique

Malheureusement, l'exiguïté du local et l'insuffisance des ressources humaines n'ont pas aidé à opérer les changements organisationnels et des postes de travail, nécessaires pour un fonctionnement optimal du système d'information. A ce titre, l'inexistence d'une salle d'archivage des dossiers et d'une autre pour le regroupement des agents de saisie, les problèmes lies à l'insuffisance des câblages informatique et électrique, etc. entraînent des dysfonctionnements qui pénalisent la performance du système.

C. La finalisation de la mise en œuvre de la banque de données jurisprudentielles:

Les travaux de conception et de réalisation de la banque de données de la jurisprudence ont été terminés. L'alimentation de la base de données en jugements est en cours. A ce jour, près de 600 jugements ont été traités, indexés et numérisées dans le système.

Cet outil permettra de capitaliser l'expérience développée par l'AJR en matière de défense judiciaire des intérêts de l'Etat. A ce titre, elle réunira les décisions de justice rendues en matière du contentieux de l'Etat.

Les utilisateurs auront la possibilité de faire des recherches sur les dernières évolution de la jurisprudence en introduisant un ou plusieurs critères de recherche.

Les informations introduits dans la base de données sont : le thème, les parties, le tribunal, les références du jugement (numéro, dossier, chambre, tribunal, …), la règle juridique, les motifs ou attendus et la copie du jugement sous format PDF.

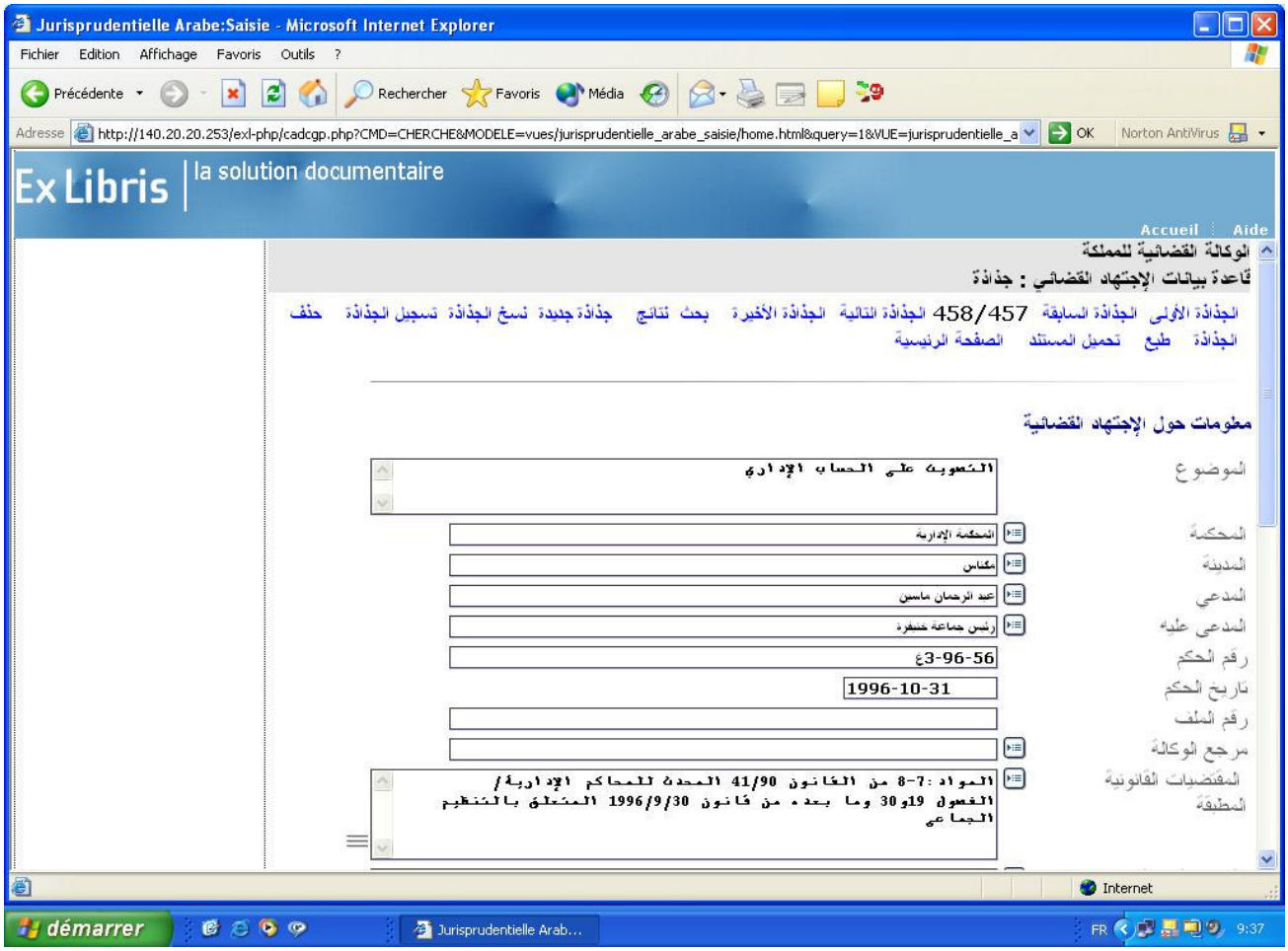
Pour faciliter le travail d'alimentation du système, une série de listes d'autorité ont été prévues. Celles-ci sont mises à jours au fur et à mesure que le système est alimenté et de nouvelles entrées (descripteurs, noms de parties, thèmes, …) peuvent être ajoutés aux listes lors de la saisie.

La solution offre une double interface arabe/français, ce qui permet de saisir également les jugements traduit en français ou rendus dans cette langue (jurisprudence comparée).

Le système offre trois écrans permettant respectivement la saisie, la recherche.

➔ **L'écran de saisie :**

Cet écran permet de créer ou mettre à jour une fiche de jurisprudence ou d'en parcourir plusieurs.



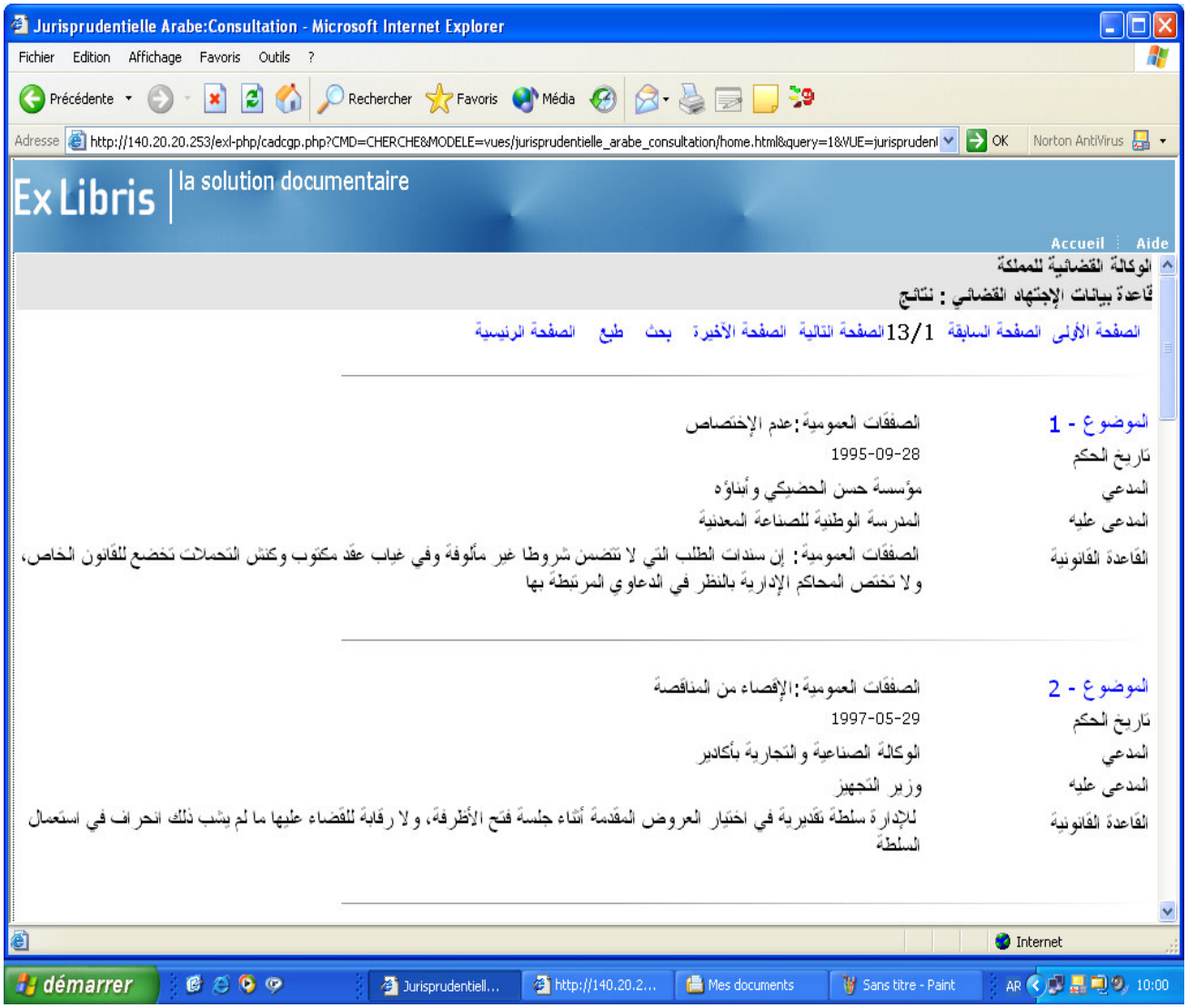
➔ **L'écran de recherche :**

Cet écran fournit plusieurs possibilités de recherche :

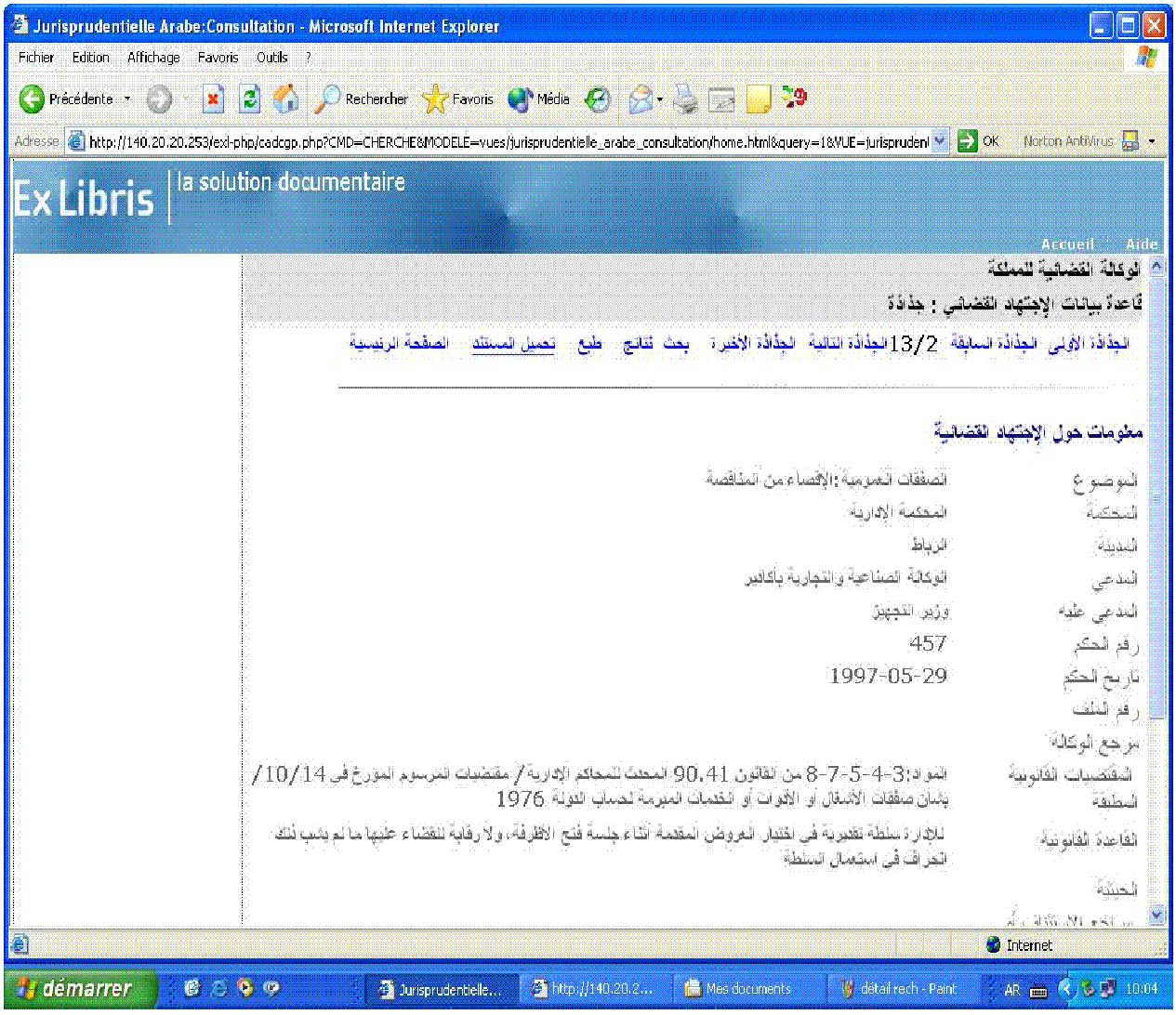
- la recherche par thème, juridiction, ville, nom de parties, n° de jugement ou de dossier, …
- la recherche « full text » dans le texte de la règle juridique ou des attendus.
- la recherche sur l'ensemble des champs par mot-clé.
- La combinaison de plusieurs critères de recherche.

➔ **L'écran de consultation :**

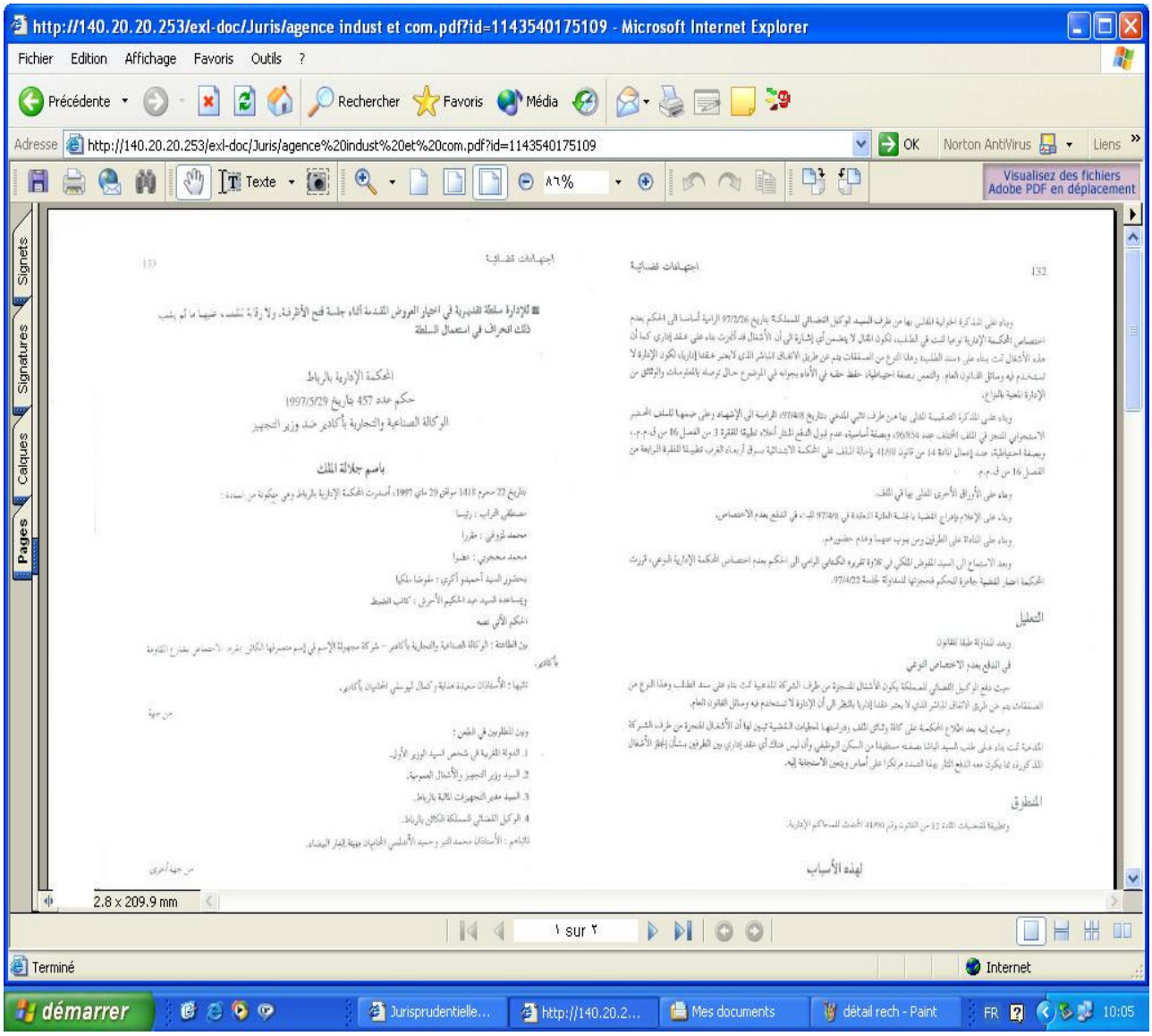
Les résultats de recherche sont dans, un premier temps, affichés sommairement pour donner à l'utilisateur la possibilité de choisir les éléments qui l'intéressent.



Une fois la jurisprudence pertinente identifiée, l'utilisateur peut accéder la fiche intégrale désirée :



L'utilisateur a également la possibilité de télécharger le texte intégrale du jugement en question.



Pour mémoire, le PAS de l'AJR pour la période 2004-2007 contient plusieurs projets comme le montre la matrice suivante :

C. La formation et le perfectionnement des ressources humaines:

La politique de formation est animée par le triptyque suivant :

- ✓ La préparation et l'accompagnement du changement, initié en interne (dans le cadre des projets du PAS) ou provenant de l'environnement (réformes institutionnelles, actualisation de l'arsenal juridique, etc.);
- ✓ la mise à niveau des compétences métier des différentes catégories du personnel;
- ✓ l'acquisition ou le renforcement des compétences managériales des responsables;

A ce propos, 459 jours/homme/formation (h/j/f) ont été dispensés pour le compte du personnel de l'institution, contre 211 en 2004, sans compter environ 528 h/j/f en anglais professionnel.

Le tableau de la page suivante fournit plus de détail sur les actions de formation organisées.

Bilan de la formation au titre de l'année 2005

Objet de l'action	Durée	Mode de réalisation	Bénéficiaires	
			Nombre	Répartition par grade
Contrôle de gestion (à cheval sur 2004 et 2005)	10 jours	Externe (Auditas)	2	- 2 cadres
Anglais professionnel (Octobre - juillet)	132 h/an	Externe	3	- 3 cadres.
Communication (à cheval sur 2004 et 2005)	15 jours	Externe (ISFORCE)	2	- 2 Informatistes
Formation en management au profit des nouveaux responsables (à cheval sur 2004 et 2005)	19 jours	DAAG / ISCAE	2	- 2 Chefs de service
Formation de formateurs	6 jours	Externe (DIORH)	1	- Chef de service
Portail documentaire Ex-Libris	3 jours	Externe (ECS Informatique)	8	- 2 Informaticiens - 6 Informatistes
Formation des cadres promus à l'échelle 10	8 jours	Interne (DAAG)	4	4 techniciennes de 1er grade
Formation insertion	9 jours	Interne (DAAG)	3	3 cadres.
Formation à distance sur la maîtrise des TI (à cheval sur 2005 et 2006)	1 année	Externe (GSI Maroc)	10	- 4 cadres - 6 agents
Bureautique	12jours	Interne (DAAG)	27	- 18 cadres - 9 agents

Matrice des actions de réforme pour la période 2004-2007

Modernisation			
Projet	**Buts**	**Date prévue**	**Etat d'avancmt en 2004**
Mise en place d'une banque de données jurisprudentielles	▪ apporter plus de célérité à l'exécution du travail ; ▪ améliorer la qualité des prestations de l'institution ; ▪ doter les cadres des outils de travail nécessaires .	Fin 2005	Matériel et logiciel acquis. Maquettes en cours de réalisation.
Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences	▪ maîtriser la gestion et l'évolution des effectifs et des compétences ; ▪ identifier avec précision les besoins en effectifs et compétences.	Fin 2005	Expérience pilote réalisée au niveau d'un service.
Mise en place d'un système de contrôle de gestion	▪ maîtriser le pilotage des performances de l'institution ; ▪ accroître la visibilité des gestionnaires.	2005-2006	--
L'élaboration d'un nouveau schéma directeur informatique	▪ homogénéiser le développement du système d'information (SI) ; ▪ améliorer la visibilité sur le développement du SI ; ▪ disposer d'un référentiel objectif d'évaluation des réalisations en la matière.	Fin 2005	--
L'assainissement des données saisies dans les bases de données	▪ disposer de statistiques fiables ; ▪ maîtriser davantage la gestion du contentieux.	2005-2007	--
L'ouverture du système d'information sur nos partenaires	▪ fluidifier les flux d'information vis-à-vis de nos partenaires (administrations, avocats, tribunaux) ; ▪ améliorer les délais de réponse ; ▪ réduire les coûts ; ▪ améliorer le degré de réactivité de l'AJR.	2005-2007	--
Aménagement et équipement d'une salle de préarchivage des dossiers	▪ faciliter la gestion physique des dossiers ; ▪ sécuriser l'accès aux dossiers ; ▪ réduire le temps de repérage des dossiers.	2005-2006	--
Aménagement et équipement d'un centre informatique approprié	▪ sécuriser le SI ; ▪ assurer le fonctionnement des équipements dans des conditions optimales.	2005-2006	--

Annexes

A- Rappel des missions et attributions de l'institution.

B- Les Ressources Humaines de l'AJR.

C- Note d'orientation stratégique de l'AJR au titre de l'exercice 2005.

A- Les missions et attributions de l'institution :

L'agence judiciaire du Royaume a été instituée en 1928. Le dahir[4] du 2 mars 1953 portant sa réorganisation la place sous l'autorité du Ministre des Finances et lui confère comme attribution principale de représenter en justice, comme défendeurs, l'Etat, les offices et les établissements publics aux lieu et place des chefs d'administration et directeurs compétents, lorsque ceux-ci l'en chargent.

Pour lui permettre d'être au courant de toutes les actions ayant pour objet de déclarer débiteur l'Etat, ses Administrations, ses Offices et Etablissements Publics, et être à même d'assurer la défense de ces personnes morales de droit public, le législateur a prescrit son appel en cause, sous peine d'irrecevabilité de la requête, dans l'article 1er - dernier alinéa - du dahir du 2/3/1953. La même prescription a été reprise par l'article 514 du code de procédure civile.

Chaque fois que des poursuites sont engagées contre un magistrat, un fonctionnaire public ou contre un agent ou préposé de l'autorité ou de la force publique, le Ministère public ou le tribunal sont tenus d'en informer l'Agent Judiciaire du Royaume, en application des articles 3, 37, 95 et 351 du code de procédure pénale. Toute condamnation de ces personnes pour des faits ayant un rapport avec leurs fonctions confère à la partie civile le droit de réclamer la condamnation de l'Etat au dédommagement, d'où l'intérêt d'assurer leur défense devant le juge répressif.

Le civilement responsable de l'infirmité ou du décès occasionnés à un fonctionnaire civil ou militaire est tenu, en vertu des lois instituant les régimes de pensions civiles et militaires, d'aviser l'AJR de l'action intentée à son encontre par la victime ou ses ayants droit. L'Etat étant subrogé de plein droit à la victime ou à ses ayants droit dans leur action contre le civilement responsable pour le remboursement des prestations versées, c'est l'AJR qui se charge de présenter la réclamation de l'Etat à ce sujet.

Ainsi l'application des dispositions législatives évoquées ci-dessus permet à l'AJR d'être présente dans toutes les procédures civiles ou pénales dont l'issue pourrait avoir une répercussion financière sur le budget de l'Etat. De ce fait, l'étendue géographique de l'intervention de l'AJR couvre l'ensemble des tribunaux du Royaume (plus de 100 tribunaux).

1. Les activités judiciaires :

L'intervention de l'AJR soit comme demandeur, soit comme défendeur touche en pratique tous les domaines d'activité des administrations publiques, notamment :

- Les recours en annulation pour excès de pouvoir formulés contre les décisions administratives devant les tribunaux administratifs et la Cour Suprême.

[4] Publié au B.O n° 2109 du 27/03/1953 p. 444.

- La responsabilité de la puissance publique basée sur les articles 79, 80 et 85 bis du DOC dans tous les domaines (médical, accidents causés par les véhicules de l'Etat non assurés, accidents scolaires, défaut d'entretien d'ouvrages publics, maintien de l'ordre, réquisitions, voies de fait, etc.).

- La responsabilité contractuelle des personnes morales de droit public (litiges afférents aux contrats administratifs et non administratifs, notamment les marchés publics, les contrats de loyer, les litiges à caractère social, les litiges naissant de l'application des textes relatifs aux pensions, capital-décès, indemnités, etc.).

- Les actions intentées par l'AJR au nom des administrations pour revendication d'un droit (recours contre le tiers responsable, évacuation de logements administratifs, application de la loi sur la propriété artistique, constitution de partie civile, etc.).

- Le traitement des avis de poursuite, la présentation de plaintes et la défense des fonctionnaires.

2. Les activités extrajudiciaires :

Aux attributions à caractère judiciaire assurées par l'AJR s'ajoutent d'autres tâches extrajudiciaires. Il s'agit essentiellement des activités suivantes :

- Le règlement amiable de certains litiges opposant l'Etat à des tiers : les transactions sont assurées dans le cadre du Comité de Contentieux, institué par l'article 4 du dahir du 02 mars 1953.

- La récupération des débours de l'Etat occasionnés par les accidents dont sont victimes les fonctionnaires de l'Etat et dont la responsabilité incombe à des tiers, auprès des compagnies d'assurances qui couvrent ces derniers. Cette mission est assurée par le service des procédures amiables. En cas d'échec de la tentative de règlement amiable, ce service met en action la procédure judiciaire ou celle de recouvrement forcé de la créance conformément aux règles de la comptabilité publique.

- Le conseil juridique : de par l'expérience et le savoir-faire développés par l'institution, différentes administrations la saisissent pour demander conseil quant à la position à adopter face à un problème juridique donné, ou pour connaître la position du droit sur tel ou tel autre point. La prestation est fournie oralement ou formalisée par écrit selon la complexité et l'urgence de la requête.

- Les études juridiques : l'AJR prépare régulièrement des études portant sur des questions juridiques pour ses propres besoins ou sur demande de ses clients. Ces études sont utilisées notamment à titre de support pour les interventions accomplies par l'institution dans le cadre des activités de prévention du risque

juridique et des actions de formation organisées au profit de ses propres cadres et de ses partenaires.

- La prévention du risque juridique : pour partager son expertise avec ses partenaires, l'AJR contribue à l'animation de séminaires et de journées d'étude organisées par ceux-ci.

  Par ailleurs, elle anime des cycles de formation sur le contentieux judiciaire et administratif au profit du personnel de ses partenaires qui le sollicitent. Enfin, elle reçoit au sein de ses services des stagiaires de différentes administrations pour perfectionnement dans une matière juridique donnée.

- L'étude des projets et propositions de lois qui lui sont soumis pour avis.

B. Les ressources humaines de l'institution :

L'effectif de l'AJR a enregistré en 2005 une baisse de 6%, en raison des départs volontaires à la retraite et des demandes de mutation.

A fin 2005, l'effectif est de 139 personnes, dont 66 % sont des cadres ayant au moins un niveau d'étude de bac+4 .

Côté profil, 76 % des cadres sont des juristes de formation, 8 % des informatistes et 5% des informaticiens. En outre, sur les 99 cadres, 55 ont un diplôme de troisième cycle (DES, DESS, DEA, DESA, Maîtrise) ou un Doctorat..

Du point de vue de l'âge, le personnel de l'AJR se caractérise par sa jeunesse. En effet, plus de 75% du staff ont moins de 45 ans.

Enfin, la répartition du personnel par sexe montre une large présence de l'élément féminin qui représente 52%.

C. La NOG de l'AJR pour l'exercice 2005

(Voir la page suivante)

Royaume du Maroc

MINISTÈRE DES FINANCES ET DE LA PRIVATISATION

Agence Judiciaire du Royaume

S.E.J. 2590/H.M.

30 janvier 2006

Note d'Orientation Générale

La présente Note d'Orientation Générale (NOG) vise à profiler les contours de l'action de l'AJR pour l'exercice en cours et sert de référentiel pour une meilleure visibilité et une cohérence d'ensemble de l'activité de l'institution. Elle traduit l'esprit de la Lettre d'Orientation Générale (LOG) de Monsieur le Ministre en tenant compte du contexte, des spécificités et des préoccupations de l'institution.

La NOG élaborée au titre de l'année 2006 sanctionne le travail d'une année marqué par une expérience d'ouverture de l'AJR sur le contexte international, à travers l'amorçage d'un projet de coopération avec la Banque Mondiale en vue de consolider le processus de modernisation de l'institution, en cours.

Elle s'articule sur deux volets principaux. Le premier présente un bilan abrégé de l'exercice 2005 (I) et le second énonce les orientations générales pour l'année 2006 (II).

I. Le bilan :

Sur un plan macro, un pas important au niveau de l'ouverture de l'institution à l'international a été franchi au cours de l'exercice 2005 avec l'initiation d'un processus de coopération avec la Banque Mondiale. L'AJR a reçu en effet des experts de cette institution financière, qui ont établi un rapport de diagnostic sur les capacités et les besoins de l'AJR. Cette coopération est appelée à se consolider et des pistes en matière de formation sont déjà en cours d'exploration.

Pour ce qui est des projets inscrits au PAS, la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) a franchi des étapes importantes. En effet, la réalisation du projet, assurée par une équipe interne de l'AJR, est arrivée à la phase de finalisation et consolidation des données avant leur validation.

S'agissant de l'informatisation, la plate forme technique du projet de banque de données jurisprudentielles a été mise en place et son alimentation en information est en cours. De même, la mise en œuvre de la nouvelle réorganisation du travail d'alimentation du système de gestion intégrée du contentieux en données a permis une plus grande maîtrise des mises à jour des bases de données. Cette nouvelle organisation ne pourrait cependant être parachevée tant que l'institution n'a pas emménagé dans un local plus spacieux.

Pour ce qui est des ressources humaines, on notera une baisse d'effectifs en raison des départs volontaires et des mutations pour des raisons sociales, ce qui a aggravé le déficit en personnel qui a enregistré une baisse de 6 % en 2005. Un appel à candidature a été lancé par l'institution pour tenter de combler ce déficit par redéploiement inter-directions du personnel.

Concernant la formation, le nombre de jours/homme/formation dispensé au personnel de l'institution a atteint 459 en 2005 contre 209 en 2004, sans compter la formation à distance et en langues. L'effort de formation a porté sur les technologies de l'information et les nouvelles techniques de management. Quant à la formation « métier », les sessions commenceront début 2006.

Sur le plan de l'activité de l'institution, le nombre des dossiers ouverts en 2005 (nouvelles affaires) reste important puisqu'il a atteint près de 12.300. De même, le nombre des dossiers traités (nouvelles affaires et celles en cours) durant cet exercice a dépassé 16.300 dossiers.

Le traitement de ces dossiers a nécessité la production de 37.798 documents (mémoires, requêtes, correspondances, etc., destinés aux tribunaux et partenaires), l'accomplissement de 503 missions à l'extérieur de la zone de Rabat-Salé et le règlement de 2.148 notes d'honoraires d'avocats.

Pour ce qui est de la performance de l'activité de défense judiciaire, on notera avec satisfaction un taux moyen des affaires gagnées de plus de 66%, résultat honorable sachant que l'AJR intervient quasi-systématiquement en tant que défendeur dans un contexte marqué par la spécialisation des juridictions.

II. Les orientations et chantiers :

L'action de l'institution pour l'exercice 2006 sera orientée dans le sens de la poursuite de l'effort d'adaptation des prestations de l'institution à l'évolution des besoins de ses partenaires et clients et de son environnement, notamment les changements que connaît l'organisation judiciaire.

De même, outre le renforcement de la formation « métier », le travail d'adoption des nouvelles techniques de gestion et du renforcement de la présence des technologies de l'information et de la communication comme leviers de modernisation doit se poursuivre.

Ainsi, une attention particulière est à accorder en 2006 aux chantiers suivants :

➔ Le perfectionnement des ressources humaines dans le domaine juridique et en matière de gestion du contentieux :

Notre souci de préserver le niveau élevé de la qualité des prestations de l'institution dans les domaines de la défense judiciaire et du conseil juridique conjugué à l'effort des pouvoirs publics en matière d'actualisation de l'arsenal juridique et du développement de l'organisation judiciaire dans le sens de l'extension du réseau des juridictions (création de nouveaux tribunaux pour une meilleure couverture du territoire national) et d'une plus grande spécialisation des juridictions, militent en faveur du renforcement de la formation continue afin de perfectionner nos ressources humaines et aiguiser leur compétences.

Cette formation, à laquelle seront associés des experts et des praticiens internes et externes, doit couvrir les domaines de la loi qui ont connu des changements dernièrement ainsi que certains thèmes ayant connu des évolutions significatives du point de vue pratique et jurisprudentiel.

L'institution s'ouvrira également sur les expériences des institutions analogues en matière de gestion du contentieux et développera des partenariats avec des institutions internationales dans ce sens .

➔ L'élaboration du nouveau plan directeur informatique de l'AJR :

La réalisation d'un saut qualitatif en matière de modernisation des méthodes de travail de l'institution nécessite une meilleure utilisation des technologies de l'information et de la communication. Cantonnées dans un rôle essentiellement de production, ces technologies sont appelées à contribuer plus activement à l'effort d'ouverture de l'AJR sur ses partenaires. De même, le périmètre fonctionnel des applications devrait être élargi pour tenir compte des besoins de mise en place d'un système de contrôle de gestion et d'évaluation des performances par l'élaboration de couches décisionnelles.

Ces considérations ainsi que d'autres liées aux besoins de nos partenaires en termes de communication et de suivi de leur propre contentieux nécessitent l'actualisation du schéma directeur informatique afin de disposer d'une vision d'ensemble homogène et intégrée quant au développement futur de notre système d'information tant sur le plan architectural que fonctionnel. De ce fait l'année 2006 verra l'élaboration de ce document fondamental.

➔ Amélioration des outils de pilotage de l'institution :

L'AJR agit dans un contexte caractérisé à la fois par une évolution de la charge de travail, une stagnation voire diminution des ressources, et des partenaires de plus en plus exigeants en matière de qualité et de réactivité. Parallèlement, l'institution est de plus en plus sollicitée en matière de communication sur ses propres performances en matière de défense judiciaire.

Tous ces facteurs militent en faveur de la mise en place d'un système de pilotage moderne, adoptant des indicateurs à même de renseigner sur l'évolution de l'activité de l'institution et exprimant clairement et objectivement l'impact et la valeur ajoutée de l'action de celle-ci (besoins de reporting interne et externe).

Malgré les contraintes liées à l'insuffisance des ressources, un effort particulier doit être accordé à la mise en place d'un système de pilotage des performances de l'institution.

➔ Le renforcement des capacités professionnelles de l'institution :

Les exigences de l'environnement de l'AJR nécessitent le développement de capacités de réponse avec célérité et professionnalisme aux requêtes des partenaires, ce qui requiert le développement d'outils permettant une meilleure gestion des connaissances et de l'expertise développées grâce à une expérience en matière de défense judiciaire et de conseil juridique s'étalant sur plusieurs décennies.

L'un des outils à même de permettre la capitalisation de cette expérience et son optimisation est l'encouragement du travail de groupe et la facilitation de l'accès à la jurisprudence. A ce titre, l'alimentation de la banque de données jurisprudentielles est en cours et l'ouverture de son exploitation en interne interviendra au cours de l'année.

Cette banque de données est appelée à s'ériger en noyau dur d'un système de knowledge management qui visera à capitaliser l'expérience des différents collaborateurs et à en assurer le partage de façon à développer une certaine « culture maison », homogénéiser les méthodes et les stratégies de traitement du contentieux et tirer les compétences individuelles vers le haut à travers un exercice d'intelligence collective.

* * *
*

J'espère que ces orientations insuffleront une certaine dynamique au fonctionnement des différentes entités et aideront celles-ci à mieux s'acquitter de leurs missions respectives. Tout en rendant hommage à tous ceux qui œuvrent au jour le jour en vue de rehausser le niveau de l'institution, j'invite l'ensemble des collaborateurs à contribuer activement à la réalisation des différents chantiers.

L'Agent Judiciaire du Royaume

Signé : Mohamed ZIATI