

Royaume du Maroc



Agence Judiciaire du Royaume

DEPA/H.M

Rapport d'activité

Exercice 2010

Avenue Haj Ahmed Cherkaoui, Quartier
Administratif, Agdal, Rabat

Tél. : (212) 37 68 93 09
Fax : (212) 37 68 96 43

Portail Internet : <http://www.finances.gov.ma>

- E-mail : ajr@ajr.finances.gov.ma

SOMMAIRE

Introduction	03
Première section : Activités judiciaires	04
1. Caractéristiques des nouvelles affaires prises en charge en 2010	05
1.1. Evolution du nombre de dossiers ouverts annuellement entre 2006 et 2010	06
1.2. Analyse de la nature des dossiers ouverts en 2010	07
2. Les secteurs les plus générateurs du contentieux	09
3. L'effort fourni en matière de traitement du contentieux en 2010	11
3.1. Traitement des dossiers	12
3.2. Rendement du personnel de l'institution	13
3.3. Pourcentage des affaires gagnées	15
4. Collaboration avec les avocats du barreau	16
Deuxième section : Activités extrajudiciaires	18
1. Règlement amiable des litiges	19
1.1. Règlement des litiges dans le cadre du comité du contentieux	19
1.2. Récupération des débours de l'Etat	19
2. Activités de conseil, d'études et de prévention du risque juridique	20
2.1. Études et Conseil	20
2.2. Prévention du risque juridique	21
Troisième section : Tendances de la jurisprudence	23
1. Jurisprudence des juridictions marocaines	24
2. Jurisprudence des juridictions étrangères	27
Quatrième section : Plan d'action stratégique	29
1. Contexte général et principales orientations retenues	30
1.1. Contexte général	30
1.2. Orientations générales	31
2. Principales réalisations	31
2.1. Révision du cadre juridique régissant l'institution	31
2.2. Amélioration des méthodes et outils de travail de l'institution	31
2.3. Renforcement des effectifs et de leurs compétences professionnelles	32
Annexes : L'AJR en bref	34
1. Mission de l'AJR	35
2. Atouts de l'institution	35
3. Organisation de l'AJR	36
4. Quelques chiffres	36



Mot du directeur

Le Maroc a pu développer durant les deux dernières décennies une expérience importante en matière de justice administrative. Le nombre d'actions judiciaires dirigées annuellement contre l'État en particulier et les autres personnes morales de droit public en général témoigne de l'engouement du citoyen pour les juridictions administratives. L'évolution de la jurisprudence de ces juridictions montre qu'elles se sont bien appropriées leur rôle à la lumière du contexte de leur institution par la loi n°41-90. Bien plus, cette jurisprudence est avant-gardiste sur bien des problématiques juridiques, au point d'adopter parfois une interprétation maximaliste de la loi. Les montants des condamnations prononcées à l'encontre de l'administration n'est pas pour démentir cette perception. La création des cours d'appel administratives est venue renforcer l'édifice en attendant l'institution du Conseil d'État pour parachever la dualité de l'ordre juridictionnel.

Il s'ensuit que l'administration ne peut plus continuer dans les modes de gestion d'antan, qui relèguent au second plan la dimension juridique dans le processus décisionnel et dans les actes de gestion quotidienne, au risque de voir l'État en faire les frais. C'est dire tout l'intérêt de développer une nouvelle culture orientée « légalité ». Cette culture doit transcender l'ensemble des niveaux et des structures de l'État et paraître au filigrane des processus administratifs, aussi bien internes que ceux dirigés vers le citoyen.

A ce titre, la conception de l'action administrative doit tenir compte des impératifs légaux et réglementaires et le coût de « la non-conformité juridique » doit devenir un souci majeur des décideurs. L'administration, tenue d'exécuter les jugements ayant force de la chose jugée, se voit contrainte à supporter une charge budgétaire dont l'évolution est difficile à soutenir aussi bien pour l'État que pour les autres personnes morales de droit public (collectivités territoriales et établissements publics).

La promotion de la bonne gouvernance juridique est d'autant plus nécessaire et urgente que la nouvelle constitution a considérablement étendu le périmètre de responsabilité de l'État. En effet, le champ des droits humains a été élargi sur les plans socioéconomique, politique et écologique. De même, la responsabilité du pouvoir judiciaire est clairement énoncée (art. 120 et 122 C.). En outre, tous les actes, réglementaires ou individuels, pris en matière administrative, sont désormais susceptibles de recours (art. 118 C.).

Tout cela entraînera davantage de contentieux auquel il faut se préparer tant par une politique de prévention globale et efficace que par la mise en place des ressources humaines qualifiées pour assurer un traitement approprié du contentieux et une défense optimale des intérêts de l'État sur le plan judiciaire.

L'AJR traite, de par son rôle de défenseur de l'État, un nombre important de données liées au contentieux de l'État et qui renseignent sur la qualité de la gouvernance juridique de l'administration. Le présent rapport a pour but de donner un éclairage sur l'évolution générale du contentieux et sur les efforts fournis par l'institution en matière de traitement et de prévention de celui-ci.

Mohamed KEMMOU,
L'Agent Judiciaire du Royaume

Première section :

Activités
judiciaires

De par les textes régissant ses attributions, l'AJR est appelée en cause dans toutes les actions judiciaires intentées contre l'État et ses démembrements et qui visent à déclarer celui-ci débiteur, à l'exception de la matière fiscale et domaniale.

A ce titre, l'article 514 du code de procédure civile dispose que « Chaque fois que l'action engagée devant les tribunaux a pour objet de faire déclarer débiteur l'État, une administration publique, un office ou un établissement public de l'État, dans une matière étrangère à l'impôt et aux domaines, l'Agent judiciaire du Trésor doit être appelé en cause à peine d'irrecevabilité de la requête ». La même prescription légale est énoncée par l'article 1^{er}, dernier alinéa, du dahir du 2 mars 1953 portant réorganisation de l'AJR

Cet appel en cause vise essentiellement à permettre à l'État de s'assurer, via l'AJR, que ses intérêts sont valablement défendus devant les tribunaux par l'administration concernée et le cas échéant d'intervenir dans l'instance pour consolider la défense de tels intérêts.

1. Caractéristiques des nouvelles affaires prises en charge en 2010

Le nombre d'actions judiciaires dirigées contre l'État et les autres personnes morales de droit public a poursuivi son trend haussier en 2010 avec 13.756 nouvelles affaires enregistrées par l'AJR, soit 876 affaires en plus, comparativement au chiffre enregistré en 2009.

Cette évolution s'explique en partie par l'élargissement du champ d'action des pouvoirs publics, ce qui s'accompagne d'une activité contentieuse de plus en plus intense et par l'apparition de nouveaux types de contentieux. Elle traduit aussi un changement de mentalités qui tend vers la banalisation du contentieux administratif. Cela fait que le citoyen n'hésite plus à actionner l'État en justice ; culture qui n'était pas assez répandue des années auparavant.

Il s'ensuit que l'AJR reçoit des milliers de requêtes introductives d'instance chaque année et des dizaines de milliers de plis de justice dans le cadre du suivi et du traitement du contentieux qu'elle prend en charge.

Aussi, le traitement du contentieux des personnes morales de droit public en général et de l'Etat en particulier constitue-t-il l'essentiel de l'activité de l'Agence Judiciaire du Royaume. Par conséquent, il mobilise l'essentiel de ses ressources.

La présente section du rapport d'activité met en exergue :

1. Les caractéristiques des affaires prises en charge par l'institution au titre de l'exercice 2010.
2. La segmentation de la clientèle de l'institution et du contentieux généré par cette clientèle.
3. L'effort fourni en matière de traitement du contentieux pris en charge par l'institution.
4. La collaboration avec les avocats du barreau (externalisation de la défense).

Cependant, ces facteurs n'expliquent pas à eux seuls cet engouement pour le contentieux. L'évolution constante du nombre des actions judiciaires dirigées contre les personnes morales de droit public est symptomatique d'un malaise de gouvernance de l'administration. Elle est l'expression de dysfonctionnements aux niveaux de l'utilisation de la règle de droit, de son respect voire de l'inadéquation de celle-ci.

Elle relève aussi l'absence d'une politique systématique de prévention du contentieux au sein des services juridiques de l'administration et le faible recours aux modes alternatifs de règlement des litiges, en l'occurrence l'arbitrage, la transaction, la médiation et la conciliation.

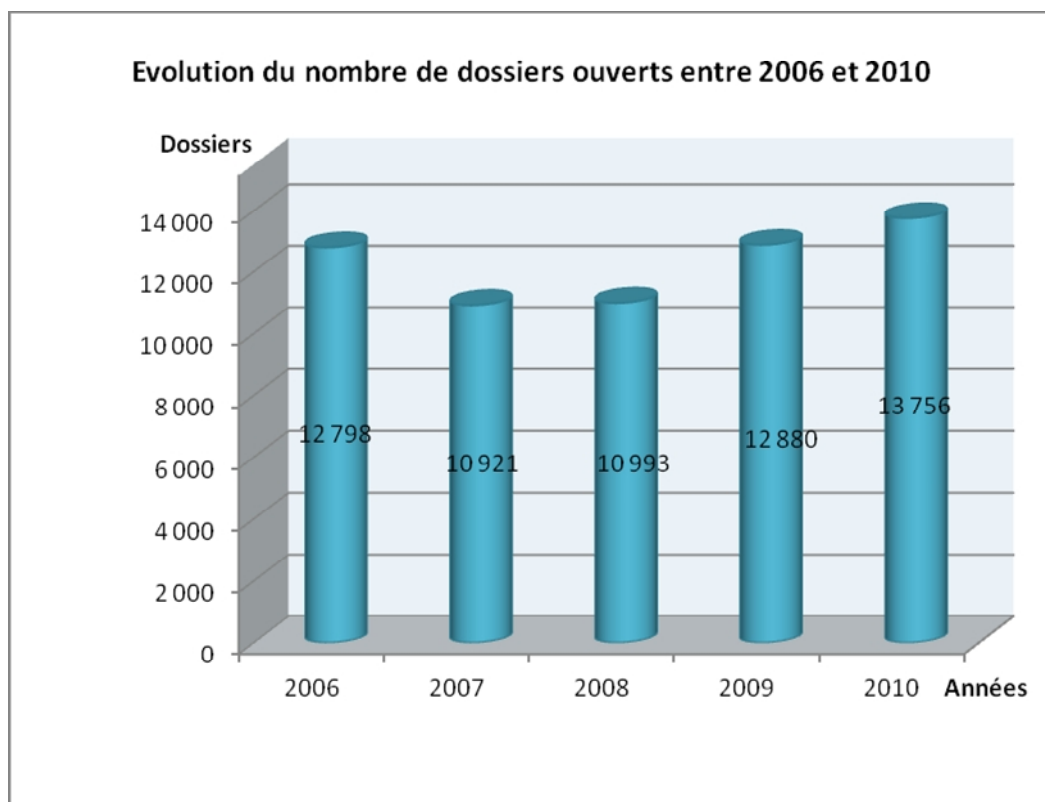
Dans ce qui suit, nous examinerons respectivement l'évolution globale du nombre de dossiers transmis annuellement à

l'AJR durant les cinq dernières années (1.1), tout en s'arrêtant sur la composition, par branche, du contentieux reçu en 2010 (1.2).

1.1. Evolution du nombre de dossiers ouverts annuellement entre 2006 et 2010

Le nombre des nouvelles affaires introduites en justice en 2010, concernant les personnes morales de droit public ainsi que certaines entreprises publiques, reçues par l'AJR, a

enregistré une progression de plus de 6,80% par rapport à l'exercice 2009, comme le montre le graphique suivant :



Cette augmentation provient particulièrement de l'évolution qu'ont connue certains types de contentieux, en l'occurrence les affaires portant sur :

- ✓ l'application du statut général de la fonction publique ;
- ✓ le recours de l'État contre le tiers responsable ;
- ✓ le recours en annulation pour excès de pouvoir en général ;
- ✓ l'évacuation des logements administratifs ;
- ✓ la police administrative ;
- ✓ les affaires pénales ;
- ✓ et les litiges forestiers et fonciers.

En revanche, d'autres types de contentieux ont stagné, voire légèrement baissé en 2010. C'est le cas notamment des affaires relatives à :

- ✓ la législation sociale ;
- ✓ l'expropriation pour cause d'utilité publique et l'atteinte à la propriété privée ;
- ✓ la responsabilité contractuelle et délictuelle de l'État ;
- ✓ et aux accidents causés par des véhicules publics.

Il va sans dire que le contentieux est générateur de coûts multiples mais souvent évitables. Il s'agit d'abord du coût direct

occasionné par le traitement de l'affaire et l'exécution de la décision judiciaire lorsqu'elle est défavorable (paiement des sommes correspondant à la condamnation). Il s'agit aussi du coût lié au fonctionnement de la justice et à la détérioration de l'image des administrations qui génèrent un volume important du contentieux.

Non seulement tous ces coûts pèsent lourd sur les finances publiques mais aussi affectent in fine l'attractivité du pays et pénalisent la compétitivité de son économie puisque ce genre de coûts est inclus dans les calculs des investisseurs dans leurs matrices de décision.

C'est dire tout l'intérêt de multiplier les efforts pour prévenir le risque de contentieux en conjuguant les efforts de formation et de sensibilisation des managers,

en révisant les manuels de procédures pour une meilleure conformité avec la loi et en mettant à niveau celle-ci lorsque elle s'avère dépassé, insuffisante ou imprécise.

De même, la jurisprudence doit servir, lorsqu'elle est explicite et constante, d'exemple par les décideurs pour ne pas reproduire les mêmes erreurs et alourdir inutilement aussi bien les services de contentieux que les tribunaux quand bien même le litige est évitable.

Enfin, l'administration est appelée à assumer sa responsabilité en faisant l'économie des procédures judiciaires inutiles et des recours dilatoires lorsque l'issue du litige est parfaitement prévisible. L'administration se doit d'être un justiciable sage, rationnel et de bonne foi.

1.2. Analyse de la nature des dossiers ouverts en 2010

Par ordre d'importance numérique, l'analyse des nouveaux litiges reçus par l'AJR, portés en 2010 devant les différentes juridictions à l'encontre de l'Etat et de ses démembrements montre que les affaires relatives à l'expropriation et à la voie de fait arrivent en tête, talonnées des affaires fiscales, des litiges et accidents de travail puis des recours en

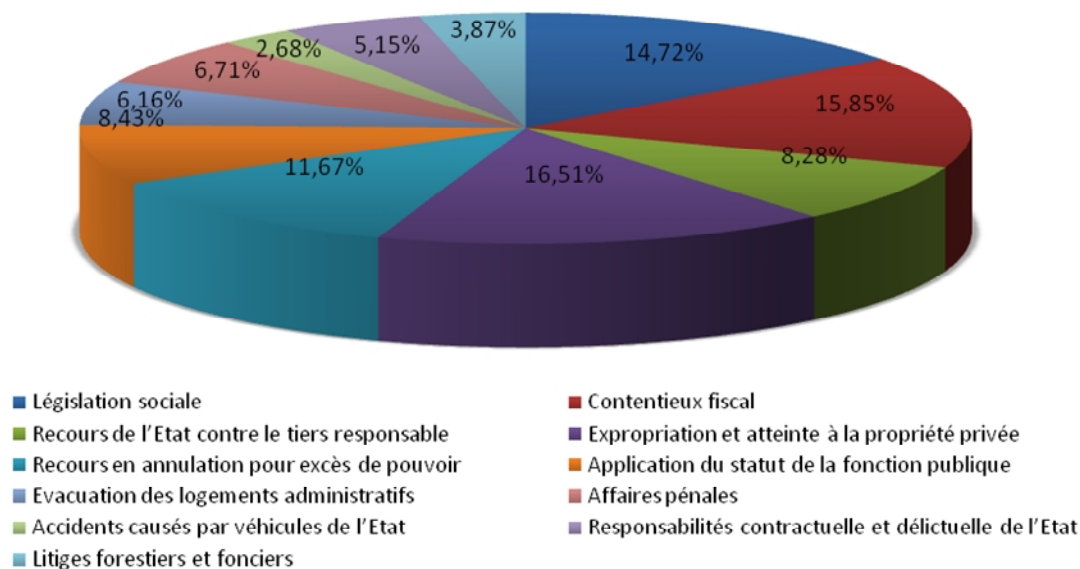
annulation pour excès de pouvoir et des recours de l'Etat contre le tiers responsable. Ces domaines totalisent à eux seuls près de trois quarts ($\frac{3}{4}$) des nouvelles affaires reçues en 2010.

Le tableau suivant présente la part relative de chaque type de contentieux :

Nature du litige	Nombre	Part en %
Expropriation et atteinte à la propriété privée	2 271	16,51
Contentieux fiscal	2 180	15,85
Législation sociale (litiges et accidents de travail)	2 024	14,72
Recours en annulation pour excès de pouvoir	1 605	11,67
Application du statut de la fonction publique	1 160	8,43
Recours de l'État contre le tiers responsable	1 139	8,28
Affaires pénales	923	6,71
Évacuation des logements administratifs	847	6,16
Responsabilités contractuelle et délictuelle de l'État	708	5,15
Litiges forestiers et fonciers	532	3,87
Accidents causés par véhicules de l'État	368	2,68
Total	13 756	100,00%

▲ Tab. 1- Parts relatives des différentes catégories du contentieux en 2010.

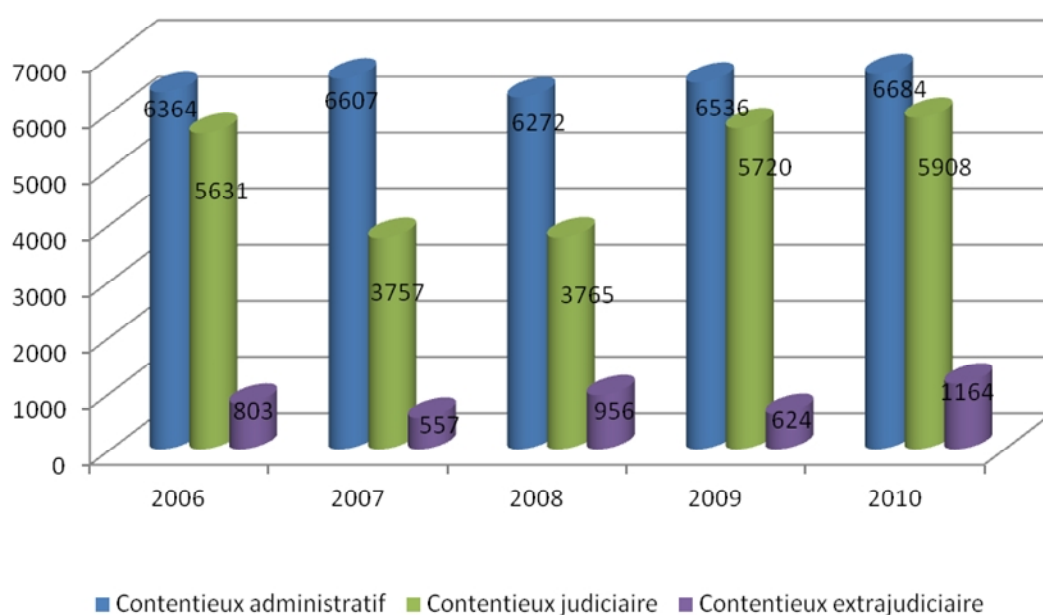
Répartition des dossiers pris en charge par l'AJR en 2010 par type de contentieux



La répartition de ces nouvelles affaires selon l'ordre juridictionnel dont elles relèvent montre qu'aussi bien les affaires déferées devant l'ordre juridictionnel administratif que celles relevant de l'ordre judiciaires ont

continué leur tendance à la hausse. De même, le contentieux extrajudiciaire (notamment celui relatif à la récupération des débours de l'État) a connu une évolution significative en 2010.

Evolution du nombre des dossiers ouverts entre 2006 et 2010, répartis selon les ordres juridictionnels



Ainsi que le montre le tableau ci-dessous, les procédures extrajudiciaires (règlement à l'amiable des litiges) ont vu leur part relative s'améliorer de plus de 3,5 points entre 2009 et 2010, passant ainsi de 4,84 à 8,46%.

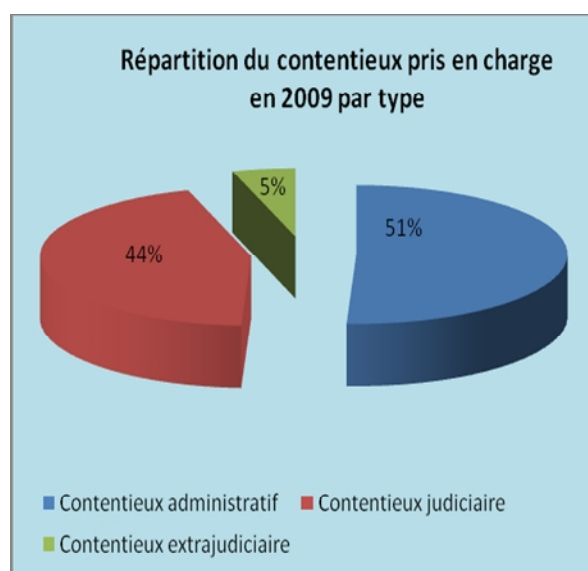
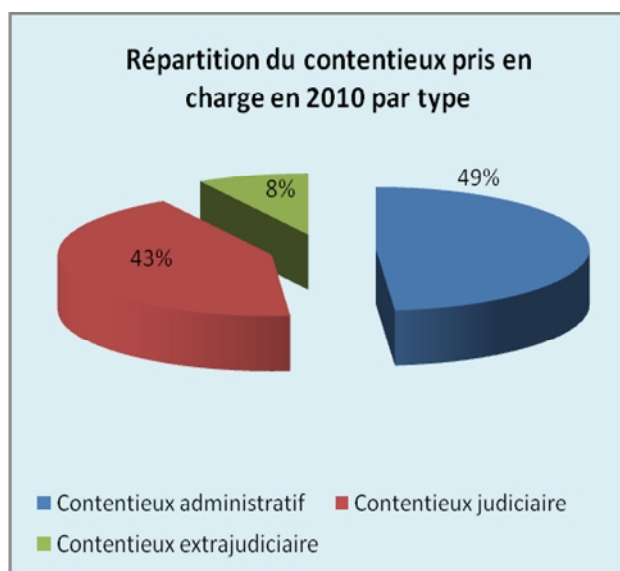
Cette hausse est essentiellement due à la hausse enregistrée par les dossiers inhérents au recours de l'État contre le tiers responsable pour la récupération des débours de l'État (voir le point 1 de la seconde section).

Années	2009			2010		
	Nbre	Part %	Evol. 08/09	Nbre	Part %	Evol. 09/10
Contentieux administratif	6536	50,75	4,21	6684	48,59	2,26
Contentieux judiciaire	5720	44,41	51,93	5908	42,95	3,29
Procédures amiables	624	4,84	-34,73	1164	8,46	86,54
Total	12 880	100	17,17	13 756	100	6,80

▲ Tab. 2- Evolution de la répartition des dossiers ouverts entre 2009 et 2010 par ordre juridictionnel.

Le graphique ci-après reproduit la répartition, par branche des dossiers ouverts en 2010.

La ventilation du contentieux administratif montre que les recours de pleine juridiction arrivent en tête suivis des recours en annulation.



2. Les secteurs les plus générateurs du contentieux

Les textes en vigueur (l'article 1^{er} du dahir du 2 mars 1953 régissant les attributions de l'AJR et l'article 514 du code de procédure civile) prescrivent l'appel en cause de l'AJR chaque fois que l'action judiciaire dirigée contre l'État et ses démembrements tend à déclarer ces derniers débiteurs à l'exception des matières fiscale et domaniale.

Néanmoins, dans la pratique, les justiciables ont tendance à appeler en cause l'AJR systématiquement et compte non tenue des exceptions susvisées. Il s'ensuit que l'institution est notifiée pratiquement de toutes les actions dirigées contre les personnes morales de droit public.

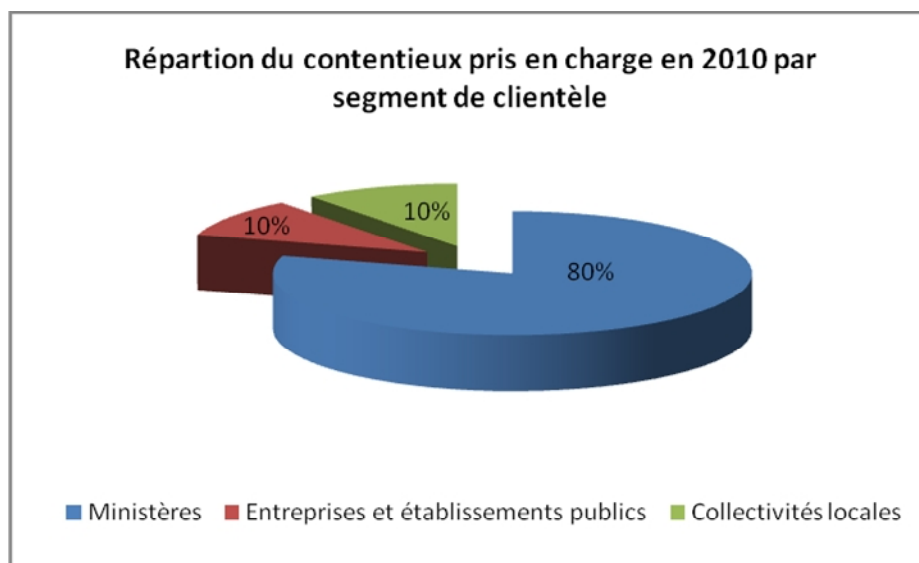
A ce titre, sur les 13.756 nouvelles affaires reçues en 2010 par l’AJR, près de 80% concernent l’État (ministères). Le reste des dossiers intéresse respectivement les entreprises et établissements publics d’une part et les collectivités locales d’autre part, à raison de 10% chacun.

Il est à signaler que depuis l’entrée en vigueur de la nouvelle loi du barreau (loi n° 28/08),

les établissements publics ne sont plus dispensés du ministère d’avocat et doivent désormais en constituer pour agir devant les tribunaux (cf. l’article 31 de ladite loi). Néanmoins, l’AJR est appelée en cause dans l’instance, ce qui lui confère un droit de regard sur la procédure.

Type de client	Nbre d'affaires	%
Ministères	10.670	78,53%
Entreprises et établissements publics	01.940	10,81%
Collectivités locales	01.146	10,66%
Total	13.756	100,00%

Tab. 7- Répartition du contentieux par segment de clientèle



Départements et administrations	2010	%	2009	Var.
Finances	3.581	35,62	3.650	-69
Intérieur (y.c. DGSN)	1.483	18,04	1.848	-365
Éducation nationale et enseignement supérieur	831	6,54	670	161
Équipement et transports	783	3,34	342	441
Défense nationale (FAR et Gendarmerie Royale)	545	8,91	913	-368
Agriculture, eaux et forêts, pêche maritime	364	5,62	576	-212
Commerce et industrie, énergie et mines	340	2,17	222	118
Santé	226	2,64	271	-45
Emploi, artisanat, tourisme, culture, jeunesse et sports	277	1,36	139	138
Justice, habous et affaires islamiques	155	1,52	156	-1
Habitat, aménagement du territoire et environnement	138	0,57	58	80
Autres	1.947	13,67	1.401	546
Total du contentieux des ministères et administrations	10.670	100,00	10.246	424

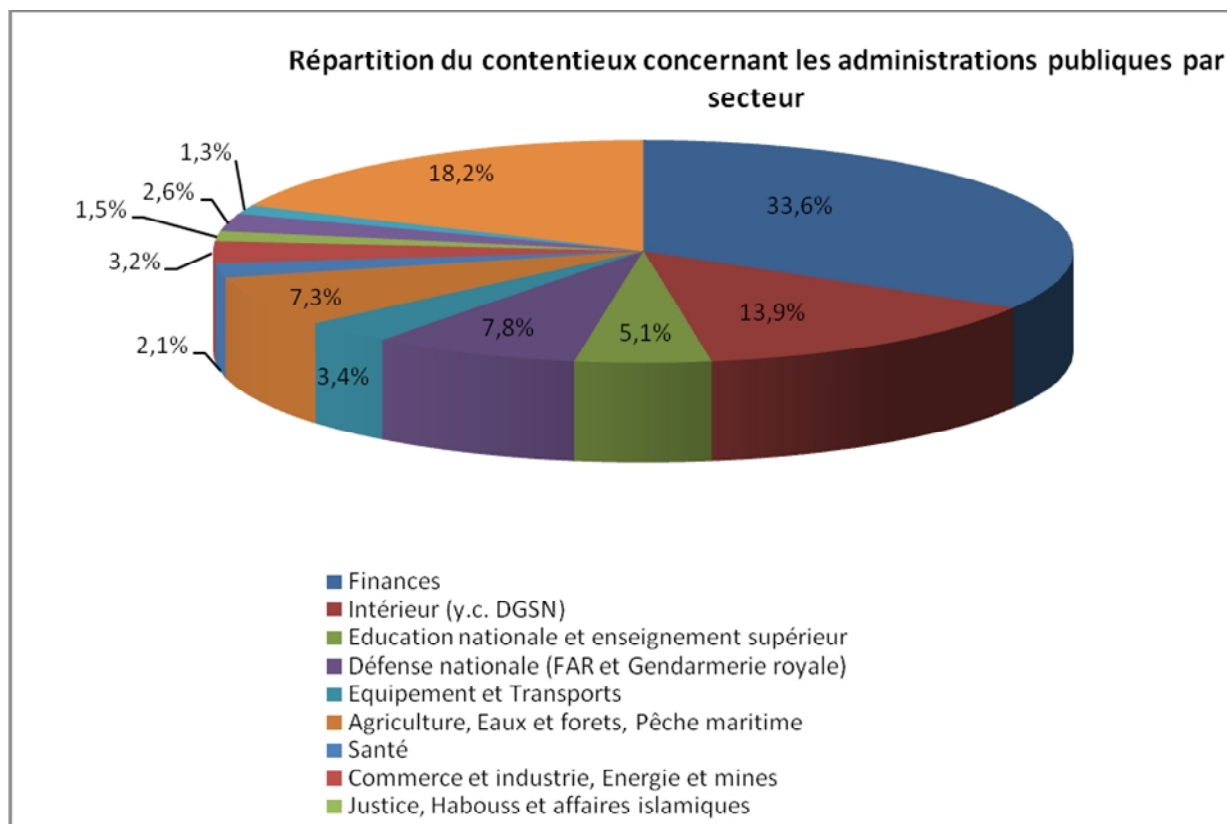
Tab. 8- Répartition des affaires prises en charge en 2010 par secteurs d’activité.

L'analyse du segment « Administrations publiques » montre que certains départements génèrent un volume important du contentieux en raison de la taille de leur effectifs et ou de la nature de leur activité.

C'est le cas des ministères des finances, de l'intérieur, de l'éducation nationale, de

l'équipement et transports, de la défense nationale, de l'agriculture et des eaux et forêts, entre autres.

Le tableau suivant fournit la ventilation par secteur des 10. affaires concernant la catégorie « administrations », reçues par l'AJR en 2010.



3. L'effort fourni en matière de traitement du contentieux en 2010

En dehors de la prescription légale d'appeler en cause l'AJR évoquée ci-dessus, la loi permet à l'État et aux administrations publiques de se défendre devant les tribunaux par leurs propres cadres mandatés à cet effet, par un avocat du barreau ou en ayant recours aux services de l'AJR.

Dans la pratique, tous les ministères sollicitent l'appui de l'AJR pour les défendre devant les tribunaux, soit exclusivement, soit pour porter main forte à leur avocat. Dans ce cas, il n'est pas rare que l'aide de l'AJR soit sollicitée au milieu d'une procédure lorsque

l'administration concernée estime que sa position a besoin d'être étayée.

Dans tous les cas, dès que l'AJR est saisie par le tribunal d'une action introduite à l'encontre de l'État, elle en avise l'administration concernée, en lui demandant de lui fournir tout document ou information à même de permettre à l'institution, en tant qu'appelée en cause, d'assurer l'instruction du dossier et la défense des intérêts de l'État. Par la même occasion, elle demande à ladite administration si elle souhaiterait que l'AJR assure sa défense ou si elle préfère s'en

charger elle-même ou encore recourir aux services d'un avocat. Souvent, l'administration concernée préfère confier cette mission à l'AJR.

Dès réception d'un acte de procédure (généralement un pli de justice portant notification d'une requête introductive d'instance), l'AJR procède à l'ouverture d'un dossier pour la nouvelle affaire. Ledit dossier subit des traitements en fonction et au fur et à mesure de l'avancement de la procédure. Généralement le règlement d'un dossier s'étend sur plus d'une année. Néanmoins, la durée de vie de celui-ci dépend du type de juridiction devant laquelle il est suivi, de l'importance de l'enjeu que représente l'affaire et du degré de complexité des procédures entreprises dans le cadre de son traitement.

Il y a lieu de signaler que les dossiers se référant à la matière fiscale ne sont pas traités par l'AJR, étant donné que les textes en vigueur excluent le contentieux fiscal du

champ de ses attributions. Une copie des actes de procédure est toutefois transmise à la Direction Générale des Impôts à laquelle revient la représentation de l'État en matière fiscale (art. 515 CPC). De même, le contentieux concernant uniquement les entreprises publiques, les établissements publics et les collectivités locales est traité par les parties concernées, par le truchement d'avocats. Ils sont, cependant, assistés et conseillés par l'AJR sur demande. Ceci étant, l'AJR prend en charge le dossier chaque fois que la responsabilité de l'État est invoquée solidairement avec celle d'une collectivité locale ou d'un établissement public.

Compte tenu de ce qui précède, l'effort de l'institution en matière de traitement du contentieux peut être apprécié à travers l'examen du nombre des dossiers traités et des écrits, plaidoiries et déplacements que cela a occasionnés, et au regard du taux des affaires jugées, totalement ou partiellement, en faveur de l'État.

3.1. Traitement des dossiers

Le traitement d'une affaire donne lieu à l'accomplissement d'un certain nombre de tâches, notamment :

- la tenue de réunions de coordination pour cerner les aspects techniques de l'affaire et définir en commun une stratégie de défense ;
- la réalisation de recherches pour réunir les textes applicables, la jurisprudence établie en la matière et le point de vue de la doctrine ;
- l'instruction du dossier sur le terrain (déplacements pour diverses raisons : collecte de données, assistance à des expertises et audiences, etc.) ;
- la production des actes de défense (requêtes, mémoires, conclusions, correspondances diverses, etc.) ;

- l'information des parties administratives concernées sur le déroulement de leur affaire ;
- etc.

De ce fait, l'examen de l'évolution du nombre de documents produits par l'institution et destinés à l'extérieur (Tribunaux, Clients, etc.) permet de renseigner globalement sur l'effort consacré au traitement du contentieux.

A ce titre, l'AJR a traité, en 2010, 16.441 affaires, ce qui a donné lieu à la production de 38.497 écrits.

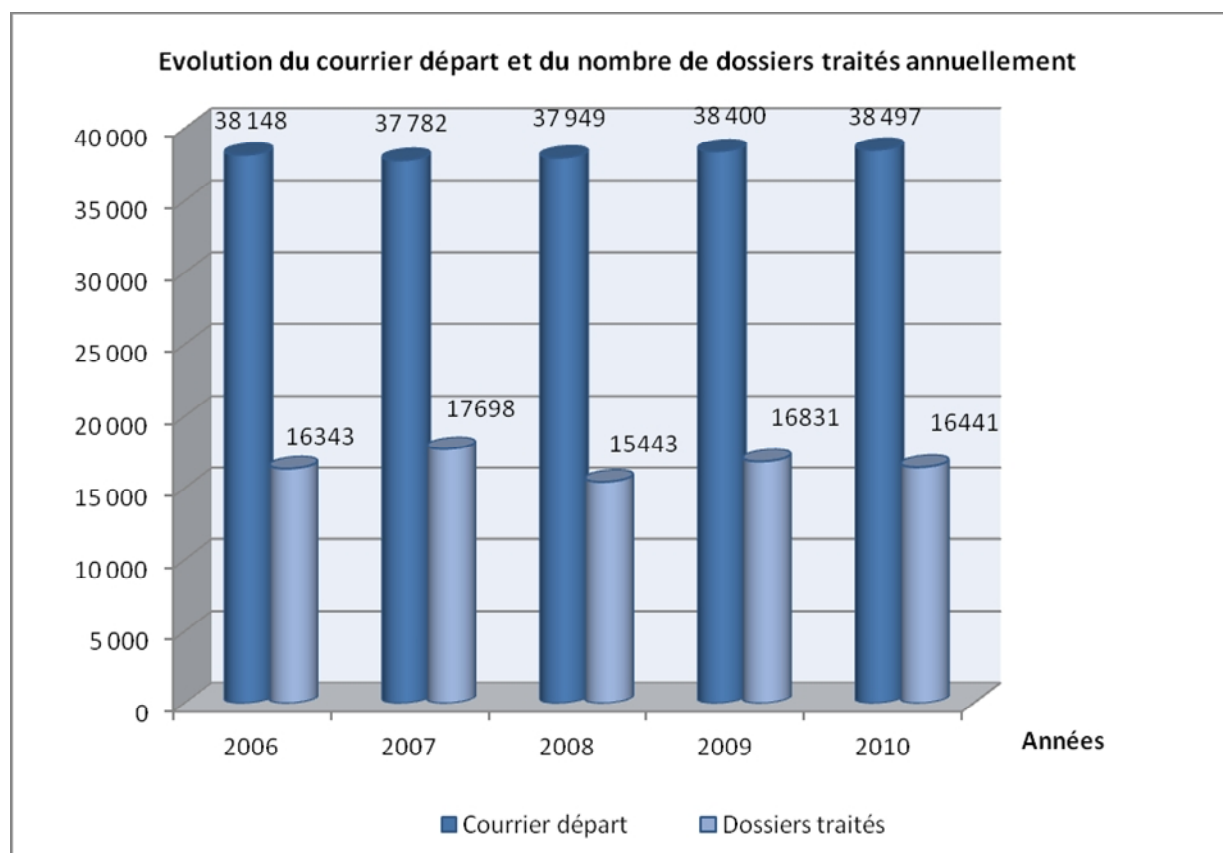
Le tableau ci-après renseigne en détail sur l'évolution du traitement des dossiers depuis 2006 et des documents produits à cette fin.

Années	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre global des litiges traités	17 698	15 443	16 220	16 831	16 441
Total des écrits produits à ce titre	38 148	37 782	37 949	38 400	38 497

▲ Tab. 3- Evolution des dossiers traités entre 2006 et 2010.

L'examen des données du tableau montre une corrélation positive entre l'évolution du courrier départ et celle du nombre de

dossiers traités comme l'illustre le graphique suivant :



Outre la production des écrits, les cadres et agents de l'institution ont effectué plus de 490 missions en dehors de la zone de Rabat-Salé, dans le cadre de l'instruction et du suivi des affaires dont ils ont la charge.

En outre, l'institution effectue plusieurs déplacements par jour vers les tribunaux de Rabat, notamment administratifs, et la Cour de Cassation.

3.2. Rendement du personnel de l'institution

Le rendement du personnel de l'institution se mesure essentiellement par le nombre de dossiers traités par les cadres et du courrier produit à cet effet. A ce titre, le nombre moyen des affaires traitées par cadre chargé du contentieux en 2010 est de 186 dossiers.

Pour les besoins d'instruction et de suivi de ces affaires, lesdits cadres produisent des requêtes, mémoires et conclusions en vue d'assurer la défense judiciaire, préparent diverses correspondances adressées aux parties concernées par les litiges, aux tribunaux et à l'administration et assure les plaidoiries devant la cour, le cas échéant, la

procédure étant souvent écrite et rarement orale.

d'instruction ordonnées par le juge (audience d'enquête, expertise judiciaire, constats, etc.).

De même, ils assistent aux audiences dans les tribunaux et aux différentes mesures

Le tableau suivant fournit l'évolution des différentes catégories du courrier départ entre 2009 et 2010 :

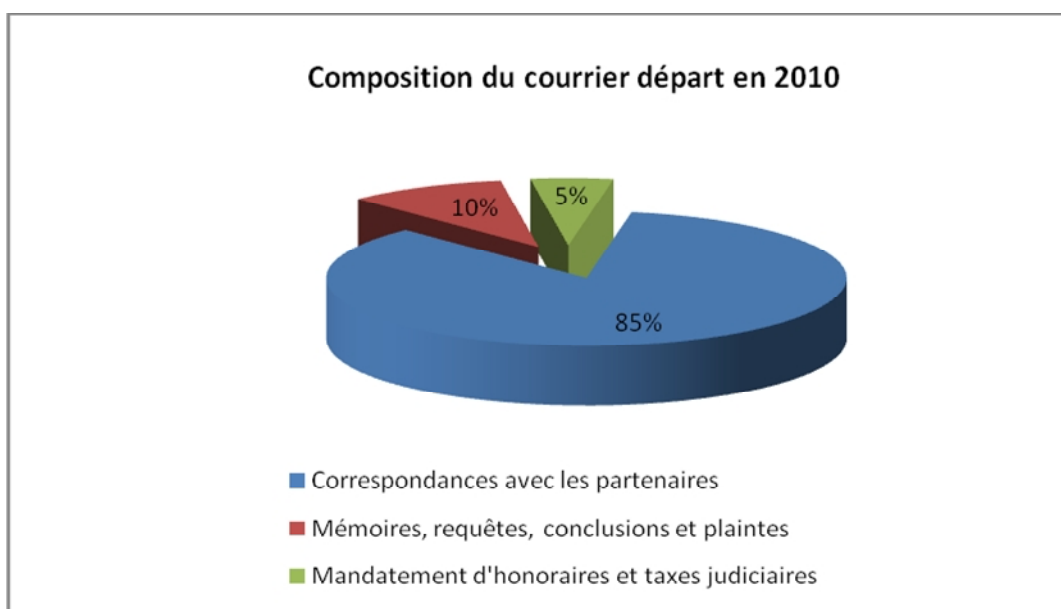
Catégorie de document	2009	2010	Evol.
Correspondances	33 177	34 686	1 509
Mémoires, requêtes, conclusions et plaintes	05 223	03 811	-1 412
Total	38 400	38 497	97

▲ Tab. 4- Répartition du courrier produit en 2009 et 2010 par catégorie

Ainsi qu'il ressort des données du tableau ci-dessus, la production du courrier a enregistré une très légère hausse de 0,25% en 2010, ce qui représente 97 documents de plus en comparaison avec l'année d'avant. La hausse des correspondances a compensé le net recul des actes de défense produits. Cette baisse

s'explique par les multiples mouvements de grève qu'ont connus les tribunaux, ce qui a ralenti significativement le rythme de traitement des dossiers.

Le graphique suivant reprend la composition du courrier départ en 2010.



Sur les cinq dernières années, la production du courrier départ sur support classique s'est pratiquement stabilisée autour de 38.000 envois. Cependant, une partie de plus en plus importante des échanges s'effectue par voie

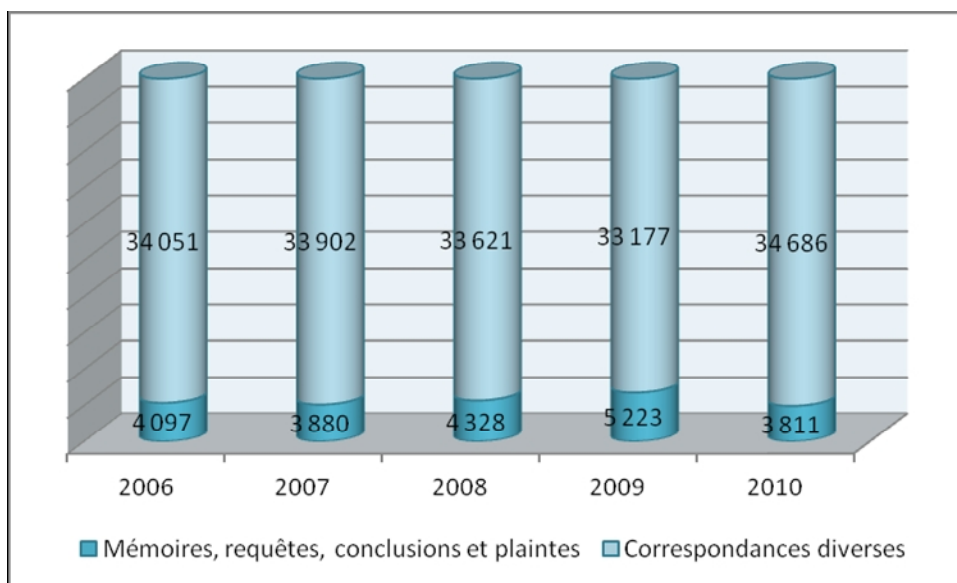
électronique. Cet échange se consolidera avec la mise en œuvre du module "EDI" du nouveau système d'information de l'institution (SIGILE).

Années	2006	2007	2008	2009	2010
Evolution de la production des écrits	38 148	37 782	37 949	38 400	38 497
Variation en % de l'activité	0,93%	-0,96%	0,44%	1,19%	0,25%
Evolution de l'effectif	134	134	133	139	148
Variation en % de l'effectif	-4,29%	0,00%	-0,75%	4,51%	6,47%

▲ Tab. 5- Evolution de l'effectif et de l'activité de l'institution entre 2006 et 2010.

Le graphique ci-après reprend l'évolution et la typologie des documents produits par

l'institution au cours des cinq derniers exercices.

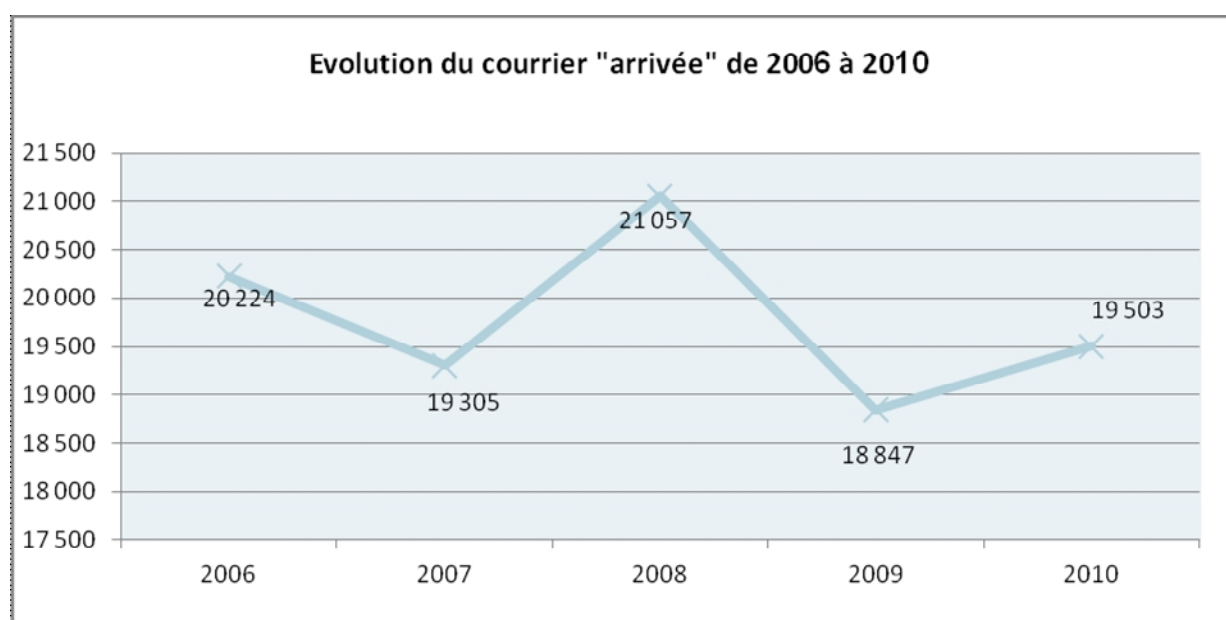


L'AJR a reçu 19.500 courriers sur support papier en 2010, soit plus de 3 % par rapport à l'année d'avant. Ce chiffre ne comprend pas les jugements dont le nombre s'élève à plus

de 3.371 et les plis de justice qui proviennent des tribunaux et dont le nombre est de 18.849 en 2010, soit un total courrier arrivé de 41.723 documents.

Années	2006	2007	2008	2009	2010
Courrier « arrivée »	20 224	19 305	21 057	18 847	19 503
Évolution (en %)		-3,91%	9,08%	-10,50%	3,48%

▲ Tab. 6- Evolution du courrier « arrivée » entre 2006 et 2010.



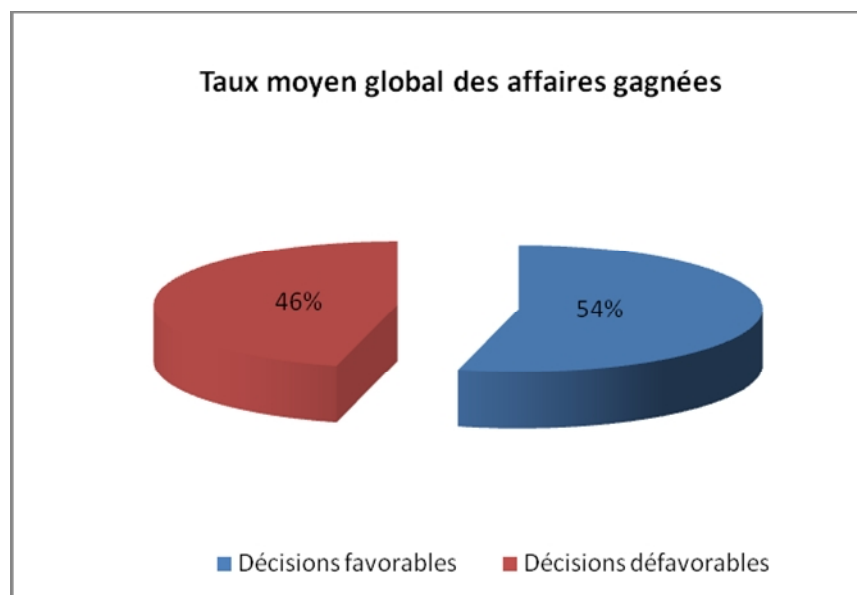
3.3. Pourcentage des affaires gagnées

Outre le rendement des chargés du contentieux, le pourcentage des affaires jugées en faveur des clients de l'institution est un indicateur qui peut renseigner sur l'effort fourni par l'institution en matière de défense judiciaire. A ce titre, les dernières données disponibles montrent que l'AJR gagne dans l'ensemble 54% des affaires qu'elle plaide.

Cet indicateur est toutefois à considérer avec précaution, dans la mesure où il cache des disparités selon les catégories du contentieux. A titre d'exemple, il est quasiment impossible de gagner une affaire de voie de fait dans la mesure où dans ce genre d'affaires, la responsabilité de l'État est incontestable. L'effort de défense fourni par l'AJR ne vise

pas à décliner cette responsabilité mais à s'assurer que l'indemnité accordée n'est pas exagérée et que le transfert de propriété vers l'État soit prononcé par le jugement ordonnant l'indemnisation pour sécuriser l'immeuble en question et éviter l'explosion des charges occasionnées par ce genre d'affaires (voir la section 2 du présent rapport).

En revanche, il existe des catégories d'affaires que l'AJR remporte quasi-systématiquement, telles que l'évacuation des logements administratifs. Ceci étant la plupart des affaires couvrent des réalités assez « discutables » dans lesquelles il n'est pas aisé de se prononcer à l'avance.



En tout état de cause, au-delà des considérations liées au sort de l'affaire, c'est l'évolution constante des actions judiciaires dirigées contre l'État, d'année en année, qui doit interpeler l'administration. Celle-ci doit,

en effet, améliorer sa gouvernance juridique, revoir ses procédures, être à l'écoute du citoyen et s'ouvrir davantage sur les approches alternatives de règlement des différends.

4. Collaboration avec les avocats du barreau :

Si l'AJR assure par le biais de ses propres cadres chargés du contentieux l'essentiel du travail de la défense judiciaire, il n'en demeure pas moins qu'elle fait appel aux

prestations des avocats du barreau dans des cas particuliers ou généralement pour faire face à l'insuffisance du staff pour assurer le traitement des affaires en cours.

En effet, l'AJR constitue des avocats en vue d'assurer certaines procédures ou traiter certains dossiers lorsque l'affaire à traiter est pendante devant une juridiction éloignée et qu'elle suppose une présence soutenue devant le tribunal ou des délais très courts.

De même, elle assure la mise en mandatement des honoraires des avocats constitués par d'autres administrations pour s'occuper de la défense de leurs propres dossiers devant les tribunaux.

Ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous, 1438 notes d'honoraires ont été traitées en 2010, soit une charge financière de près de 3,8 millions de dirhams. Une note d'honoraire correspond généralement à une procédure judiciaire dans une affaire et non au règlement de toute l'affaire.

Il y a lieu de préciser que le nombre de dossiers dont le traitement est externalisé ne dépasse pas 7 % du total traité par l'institution.

	Nombre de notes d'honoraires	Montant global des honoraires	Moyenne par note d'honoraires
Avocats désignés par l'AJR	1013	2 707 508,30	2672,76
Avocats désignés par l'administration concernée	425	1 167 446,00	2746,93
Total	1438	3 874 954,30	2694,68

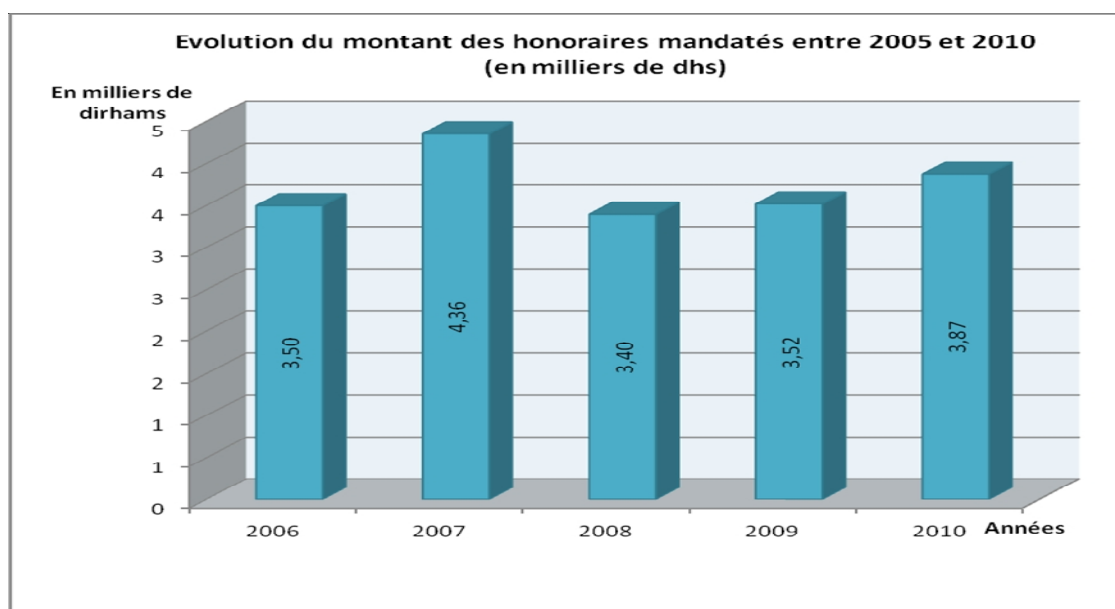
▲ Tab. 11- Répartition des notes d'honoraires mandatées en 2010 selon l'administration ayant désigné l'avocat.

S'agissant de l'évolution du nombre des notes d'honoraires mandatées et des montants s'y rapportant, on remarque une tendance à la hausse, notamment durant les trois dernières années, en raison du recours de plus en plus

aux avocats en matière administrative pour compenser l'augmentation du nombre de dossiers dans lesquels l'intervention de l'AJR est requise.

Années	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Montants	3 497 850	4 355 106	3 397 296	3 518 935	3 874 954	18 644 141
Notes d'honoraires	1 027	1 070	1 366	1 508	1 438	6 409

▲ Tab. 12- Évolution des dossiers et des honoraires correspondants, mandatés entre 2006 et 2010.



Deuxième section :

Activités
extrajudiciaires

Outre la défense judiciaire de l'État et ses administrations, l'AJR tente, autant que faire se peut, de régler certains litiges par voie amiable. De même, elle œuvre pour réduire le contentieux à travers des efforts de conseil, de formation, d'information et de

sensibilisation. La présente section traite des aspects extrajudiciaires de l'activité de l'institution, en l'occurrence le règlement de certains litiges par voie amiable (1) et la prévention du contentieux (2).

1. Règlement amiable des litiges

Lorsque la responsabilité de l'État est clairement engagée, l'AJR tente de transiger avec la victime ou ses ayants droit dans le cadre du Comité du Contentieux (1.1). En revanche, lorsque la responsabilité de

dommages subis par l'État incombe à autrui, l'AJR se retourne contre le responsable civil ou son assureur, en vue de récupérer les débours exposés par le Trésor public (1.2).

1.1. Le règlement des litiges dans le cadre du comité du contentieux

Les textes en vigueur (article 4 du dahir du 02 mars 1953) donnent à l'AJR la possibilité de transiger avec les tiers pour régler un litige à l'amiable lorsque la responsabilité de l'État s'avère engagée, et ce après avis conforme du Comité du Contentieux.

Les transactions conclues dans ce cadre permettent de régler un certain nombre de dossiers qui ont une sensibilité particulière sur le plan social pour permettre aux victimes ou à leurs ayants droit, qui en font la demande, un règlement relativement rapide du litige et leur éviter des procédures judiciaires longues.

Ce Comité est présidé par le Ministre des Finances ou son représentant (Directeur des Assurances et de la Prévoyance Sociale) et comprend comme membres permanents les représentants de la Direction du Budget, de la Trésorerie Générale du Royaume et du Secrétariat Général du Gouvernement. Y siègent également les représentants des départements concernés par les litiges à traiter avec voix consultative.

Dans ce cadre, le Comité a traité, en 2010, les dossiers se rapportant à 59 bénéficiaires.

Les affaires en question portent principalement sur l'explosion des mines anti-personnel dans les provinces du Sud du Maroc.

1.2. Récupération des débours de l'État

Aux termes de l'article 28 de Loi n° 011.71 du 12 Kaada 1391 (30 décembre 1971) instituant un régime de pensions civiles, tel que modifié et complété, « Lorsque la cause d'une infirmité est imputable à un tiers, l'État est subrogé de plein droit à la victime ou à ses ayants droit dans leur action contre le tiers responsable pour le remboursement des prestations versées. Le tiers responsable de l'infirmité est tenu d'informer l'Agent Judiciaire du Royaume de l'action intentée à son encontre par la victime ou ses ayants droit en vue de réclamer ces prestations".

L'article 32 de la loi n° 013.71 sur les pensions militaires reprend les mêmes dispositions pour ce qui est du personnel militaire.

En application de ces dispositions, l'AJR procède, dès qu'elle est informée d'un accident de circulation dont est victime un ou plusieurs fonctionnaire(s), à la collectes des documents et informations permettant de chiffrer les débours de l'État occasionnés par cet accident. Il s'agit des traitements et salaires versés à la victime pendant la période

de l'ITT (incapacité totale temporaire), de la rente d'invalidité et du capital décès le cas échéant, en plus des frais d'hospitalisation lorsqu'il s'agit du personnel militaire.

Afin de réunir les justificatifs des débours réclamés par l'État, l'AJR s'adresse à l'administration dont relève la victime. Toutefois, cette démarche n'aboutit pas toujours au résultat escompté dans la mesure où le PV de l'accident ne précise pas parfois la fonction exacte de la victime ou l'administration dont elle relève ce qui ne facilite pas sa localisation. De même, bon nombre d'administrations tardent à répondre au courrier de l'AJR pour des difficultés de liaison avec les services extérieurs ou pour des problèmes d'organisation interne.

Il en découle que l'AJR n'arrive à chiffrer le montant des débours à réclamer qu'à la fin de la procédure correctionnelle, d'autant plus que les compagnies d'assurance n'informent l'AJR de l'action intentée à leur rencontre par la victime ou ses ayants-droit qu'une fois la procédure judiciaire déjà avancée.

Pour contourner ces difficultés, l'AJR dépose dès qu'elle est mise au courant de la procédure judiciaire un mémoire tendant à conserver son droit de réclamer les débours de l'État une fois qu'elle est en possession des justificatifs (certificats médicaux et de guérison, attestation de reprise de travail, attestations de salaire et attestations des montants servis respectivement au titre de la rente d'invalidité et du capital décès le cas échéant). Néanmoins, les tribunaux ne

donnent pas toujours une suite favorable à ce genre de requêtes pour divers motifs.

Parallèlement, l'AJR tente de régler à l'amiable le litige avec la compagnie d'assurance en lui présentant directement le chiffrage et les pièces justificatives de la réclamation de l'État. Celles-ci répondent différemment à la démarche de l'institution. En effet, si certaines compagnies règlent d'emblée le montant réclamé au titre de l'ITT, la plupart refusent le règlement des débours exposés au titre de la rente d'invalidité et du capital décès au motif que ces montants sont réglés à la victime ou à ses ayants-droit et qu'il n'y a pas lieu de payer doublement la même indemnité.

Il faut dire que l'ambiguïté des textes susmentionnés, qui ne précisent ni la notion de débours ni les montants récupérables, conjuguée à la vacillation de la jurisprudence ne contribue pas à résoudre le problème.

Pour alléger ces multiples contraintes, l'AJR a entamé un processus de rapprochement des points de vue avec la fédération marocaine des sociétés d'assurance et de réassurance en vue d'aboutir à une convention à même de faciliter les transactions et fluidifier l'échange avec les compagnies d'assurance, en attendant la révision des textes en vigueur.

Soulignons enfin que 84 dossiers ont été réglés en 2010 pour un montant de 2,15 MDH. Ce montant n'englobe pas les sommes versées directement à la TGR par certaines compagnies d'assurances.

2. Activités de conseil, d'études et de prévention du risque juridique

2.1. Études et conseil juridiques

En sus du règlement judiciaire ou à l'amiable des litiges, l'AJR fournit régulièrement des avis et des consultations juridiques à ses partenaires, souvent oralement et le cas échéant par écrit.

Elle donne également son avis sur les projets et propositions de lois qui lui sont soumis. A ce titre, plus de vingt d'études ont été réalisées au titre de l'année 2010.

2.2. Prévention du risque juridique

L'activité de prévention du risque juridique menée par l'institution se décline en un

a. Activités de sensibilisation

Les actes de voie de fait commis par l'Administration ont connu ces dernières années une évolution significative sous la conjugaison de plusieurs facteurs (voir *infra*).

Compte tenu de l'impact budgétaire de ces actes qui se traduisent par des condamnations pécuniaires lourdes et des contraintes juridiques qu'ils occasionnent, l'AJR a focalisé au titre de l'exercice 2010 son activité de sensibilisation sur ce thème.

Avant l'édification d'un ouvrage public, l'Administration est tenue de trouver le terrain approprié. Si celui-ci est une propriété privée, elle doit l'acquérir amiablement ou, le cas échéant, l'exproprier pour cause d'utilité publique. Néanmoins, certaines administrations font l'économie de ces procédures pour différentes raisons et s'approprient l'immeuble sans se soucier de la légalité de leur acte.

Cette occupation d'une propriété privée sans droit ni titre (acte administratif préalable ou décision judiciaire) constitue un acte de voie de fait à l'égard des propriétaires.

Le recours à ce moyen, illégal, est dicté par diverses raisons à savoir :

- l'absence d'une gestion prévisionnelle des besoins de l'administration en foncier ;
- l'urgence de certaines situations qui impose de trouver une solution (un terrain) à tout prix (cas des projets et programmes lancés en toute urgence);
- le manque de coordination entre les différents services administratifs concernés par une politique publique donnée (enseignement, travaux publics, santé, etc.);

ensemble d'actions de formation, d'information et de sensibilisation.

- l'inconscience et la négligence de certains services administratifs, faute de la sensibilisation à la gravité de l'acte de voie de fait ;

Cependant, compte non tenu du bien fondé des facteurs ci-dessus, les actes de voie de fait sont sévèrement sanctionnés par le tribunal.

Depuis son arrêt du 8 avril 1935, le tribunal des conflits en France a précisé les contours de la voie de fait. Il en reconnaît désormais l'existence en cas d'atteinte grave à une liberté fondamentale ou à la propriété privée provoquée par une décision administrative manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir de l'administration ou par l'exécution forcée d'une décision, même légale, lorsque l'administration n'a manifestement pas le pouvoir d'y procéder.

R. Meurisse définit la voie de fait comme étant « une atteinte sans nécessité de la part de l'administration aux droits des citoyens, comportant l'exécution matérielle en conséquence d'un acte, soit qui viole le principe de la séparation des pouvoirs, soit manifestement insusceptible de se rattacher à l'application d'un texte législatif ou réglementaire, soit pris par une autorité frappée d'une incompétence absolue, soit rendu en violation des formalités substantielles sans lesquelles un acte ne saurait avoir un caractère administratif » (Définition de la voie de fait d'après les arrêts du Tribunal des Conflits du 17 mars 1949 et les arrêts du Conseil d'État du 30 juillet 1949, GP 1950, Doct., p. 28).

Cette définition prend en compte le cas de nécessité et le cas d'urgence. A ce titre, lorsque l'ordre public est menacé ou lorsqu'il y a urgence, l'administration peut agir même en dehors des formes normales.

Néanmoins, il ne faut pas confondre la théorie d'urgence en droit administratif avec les programmes d'urgence adoptés dans le cadre de l'action gouvernementale, tels que le programme d'urgence de l'enseignement public. Pour conclure à l'existence de l'état d'urgence, la jurisprudence exige que l'urgence soit réelle et actuelle, implique un danger imminent et met l'administration dans l'impossibilité d'agir selon les procédures normales.

Ainsi qu'il ressort des conditions ci-dessus, la jurisprudence a cadré de manière assez serrée la définition de la situation d'urgence. Le but est de limiter le recours de l'administration à ce prétexte pour justifier des actes manifestement illégaux sans nécessité absolue. Il s'ensuit que les programmes d'urgence ne peuvent aucunement justifier l'atteinte à la propriété privée en dehors des lois et règlements autorisant l'acquisition des immeuble, soit à l'amiable, soit par voie d'expropriation pour cause d'utilité publique.

La Cour de Cassation n'a guère fait preuve de souplesse vis-à-vis de ces critères. De leur côté, les tribunaux du fond n'hésitent pas à sanctionner lourdement les actes de voie de fait. A ce titre, le juge opte systématiquement pour la réparation intégrale en incluant le prix du terrain, la perte d'exploitation et les autres chefs de préjudice sans pour autant prononcer le transfert de la propriété du

terrain à l'État, ce qui ne manque pas de créer de multiples contraintes au niveau de l'exécution. Ce n'est que récemment que la Cour de cassation a redressé la jurisprudence en admettant que soit transférée la propriété du terrain à l'État moyennant réparation intégrale.

Reste donc à l'administration de faire preuve d'anticipation pour mieux gérer ses besoins en foncier et engager les procédures qui s'imposent en temps opportun. En agissant ainsi, l'administration fait preuve de son attachement au respect de la légalité et à la consécration de l'État de droit. Elle évitera aussi au budget de l'État des charges supplémentaires sachant que l'acquisition par expropriation coûte nettement moins cher que via la voie de fait.

Dans le cadre de la prévention du risque juridique, l'AJR ne cesse d'attirer l'attention de ses partenaires sur la nécessité du respect de la légalité et l'intérêt de l'adoption d'une gestion prévisionnelle des besoins en foncier afin d'éviter des situations inextricables et des charges financières inutiles et surtout évitables. Parallèlement à ces actions, le législateur est appelé à intervenir pour introduire des procédures d'urgence et d'extrême urgence.

b. Formation et encadrement des chargés du contentieux des autres administrations

A ce titre, les responsables de l'AJR ont participé à l'animation de plusieurs séminaires et conférences portant sur diverses questions juridiques, aussi bien au profit des cadres de plusieurs départements et administrations.

Dans le même sens, l'institution a accueilli durant l'année 2010 des cadres chargés du contentieux dans diverses administrations pour des stages de perfectionnement. Ainsi, l'AJR a assuré le perfectionnement d'une quinzaine de cadres supérieurs du Haut commissariat aux eaux et forêt et de 7 groupes, composé chacun d'une dizaine de

cadres supérieurs chargés du contentieux au Ministère de l'intérieur. L'institution a également reçu une délégation de l'Arabie Saoudite venue s'inspirer de l'expérience de l'AJR en matière de traitement du contentieux de l'État, et ce dans le cadre d'un projet de création d'une institution similaire dans ce pays.

Enfin, 13 stagiaires issus de divers instituts supérieurs de formation ont effectué des stages pratiques au sein de l'institution, totalisant 654 jours/homme/formation.

Troisième section :

Points de la
jurisprudence

L'Agence Judiciaire du Royaume tente, en tant qu'acteur institutionnel majeur dans les domaines juridique et judiciaire, d'œuvrer pour l'enrichissement du débat devant les différentes juridictions et de contribuer au développement de la jurisprudence.

Les aspects de cette contribution se reflètent entre autres, à travers les nouvelles orientations adoptées par les tribunaux sur certains points de droit. Pour mettre en exergue cet aspect qualitatif de l'activité de l'AJR, nous consacrons la présente section du rapport à passer en revue certains points de l'évolution de la jurisprudence.

Aussi, avons-nous choisi pour cette édition de s'arrêter sur les points suivants :

1. Le fonds d'assurance des notaires est substitué à ces derniers, insolubles, en

réparation des dommages causés en raison de leur faute, même personnelle.

2. Les dommages-intérêts au titre de retard de paiement par l'assureur est applicable aussi bien aux arrangements amiables qu'aux montants prononcés par décision judiciaire.
3. La qualification légale de la nature du jugement prévaut sur celle qui lui est attribuée par le juge.
4. La lecture du rapport du juge rapporteur n'est pas obligatoire en matière foncière.
5. La mise en jeu de la garantie de l'assureur intervient dans la limite du plafond fixé par la convention et indépendamment du taux de l'IPP.
6. L'immunité de juridiction des États étrangers est applicable aux litiges afférents à la position individuelle des fonctionnaires affectés à l'Étranger.

I. Jurisprudence des juridictions marocaines

1. Le fonds d'assurance des notaires est substitué à ces derniers, insolubles, en réparation des dommages causés en raison de leur faute, même personnelle.

Le nombre d'actions portées devant les tribunaux par les victimes des infractions commises par les notaires à l'occasion de l'exercice de leur fonction a significativement augmenté ces dernières années. La plupart de ces affaires concernent des poursuites déclenchées par le parquet à l'encontre de notaires pour divers délits dont l'abus de confiance, l'escroquerie et l'émission de chèque sans provision.

Les tribunaux avaient tendance au départ à condamner les prévenus, personnellement, au paiement des divers montants dus au titre d'indemnisation des victimes, sans leur substituer le Fonds d'assurance des notaires, s'agissant de fautes personnelles graves et intentionnelles. Ces tribunaux considéraient en effet que les dispositions de l'article 39 du dahir du 4 mai 1945 (tel que modifié par le dahir du 15 juillet 1946), relatif à

l'organisation du notariat, limite la mise en jeu de ce Fonds à la couverture des préjudices subis du fait de fautes professionnelles des notaires.

Cependant, la Cour de Cassation est d'un autre avis. Pour elle, les actes pour lesquels les prévenus sont poursuivis ne sortent pas, malgré leur caractère délictuel, du champ des fautes commises en raison de la profession des notaires concernés. Elle considère ainsi que les actes d'escroquerie et d'abus de confiance commis par ces notaires constituent, in fine, une atteinte aux règles et valeurs professionnelles régissant ce métier, et que les fonds mis entre les mains des notaires constituent des dépôts opérés par les victimes strictement dans le cadre et à raison de la responsabilité professionnelle desdits notaires et non dans le cadre de transactions personnelles.

Pour ces motifs, la Cour de Cassation a considéré, dans son arrêt n° 5417 rendu en date du 28 décembre 2010 (dossier n° 2736/1/2/2009), qu'il y a lieu de subroger le Fonds en question aux notaires condamnés, en cas de leur insolvabilité, pour l'indemnisation de leurs victimes.

Si cette jurisprudence a le mérite de protéger les clients lésés pour préserver la confiance que doit susciter cette profession considérée comme la clef de voûte d'un secteur important de l'économie du pays, il comporte le risque d'encourager les notaires de mauvaise foi dans leurs actions frauduleuses,

2. Les dommages-intérêts au titre de retard de paiement par l'assureur est applicable aussi bien aux arrangements amiables qu'aux montants prononcés par décision judiciaire.

L'indemnisation des victimes d'accidents causés par les véhicules terrestres à moteur a été, pendant longtemps, matière à polémique devant les tribunaux. En effet, rares sont les questions qui ont fait naître autant de litiges et de revirements jurisprudentiels. Il a fallu attendre l'avènement du dahir portant loi du 02 octobre 1984 pour atténuer cet imbroglio juridique sans pour autant assainir totalement la situation, les manœuvres des intervenants n'ayant pas facilité la tâche.

De leur côté, les compagnies d'assurance rechignent à payer rapidement, notamment lorsqu'il s'agit de l'exécution d'un jugement, en arguant que les dommages-intérêt institués par l'article 21 du dahir susvisé ne s'appliquent qu'aux cas de règlement à l'amiable. Or, ledit article dispose que : « En cas de non paiement par l'entreprise d'assurances, de tout ou partie d'une créance certaine et liquide due conformément aux dispositions du présent dahir portant loi, les bénéficiaires ont droit à dommages et intérêts dans la limite de 50% des sommes indûment retenues ».

Bien plus, une frange de la jurisprudence partage la même vision, quand bien même les termes de l'article 21 ne déterminent pas à quel type de dédommagement correspond

d'autant plus qu'ils arrangent leur insolvabilité bien avant que des poursuites ne soient engagées à leur encontre.

Pour rappel, la somme des indemnités prononcées à l'encontre des notaires condamnés s'élève, à ce jour, à près de 100 millions de dirhams.

Ce chiffre peut s'avérer au dessus des capacités du Fonds d'assurance des notaires, d'où la nécessité de trouver une solution à la fois financière et législative à ce problème.

ces dommages-intérêts. Elle admet que ces derniers s'appliquent en cas de retard de règlement du montant de dédommagement issu de l'accord d'indemnisation conclu amiablement entre la victime et la société d'assurances dans le cadre des articles 18 et 19 dudit dahir, au motif que cet article intervient, dans l'ordre des dispositions du texte, juste après les articles se rapportant à ce mode d'arrangement (amiable).

Cette interprétation est de nature à vider l'esprit de ce moyen de contrainte au règlement sans retard de toute substance, ce qui mettrait les personnes ayant opté pour un règlement judiciaire de leur différend avec une société d'assurance dans une situation désavantagée en terme de garantie de règlement dans un délai raisonnable.

C'est donc à juste titre que la Cour de Cassation, toutes chambres réunies, est intervenue par son arrêt n° 5016 du 06/12/2010 (dossier n°3373/1/5/2005) pour unifier la jurisprudence et donner du sens à la contrainte édictée par l'article 21 du dahir du 02/10/1984 en précisant que sa portée est d'ordre général et ne concerne pas uniquement les sommes consenties suite à un accord amiable entre la victime ou ses ayants-droit et la société d'assurance.

3. La qualification légale de la nature du jugement prévaut sur celle qui lui est attribuée par le juge

La Cour de Cassation a précisé par son arrêt n° 955/3 rendu en date du 23/06/2010, dossier correctionnel n°53-10548/6/2003, la portée de l'article 365 et de l'aliéna 3 de l'article 370 du Code de procédure pénale, en ce qui concerne la qualification des jugements en tant que « contradictoire », « réputé contradictoire » ou « par défaut ». A ce titre, ledit arrêt, confirmant la jurisprudence déjà établie en la matière, a rappelé un certain nombre de règles, à savoir que :

- la qualification légale du jugement prévaut sur celle qui lui est attribuée par un tribunal ;
- le jugement rendu sans convoquer l'une des parties à l'audience qui précède celle de délibération est considéré comme étant rendu par défaut et se trouve, par conséquent, susceptible d'opposition ;

4. La lecture du rapport du juge rapporteur n'est pas obligatoire en matière foncière

La Cour de Cassation a rendu un arrêt confirmant que le juge rapporteur peut être dispensé de la lecture de son rapport dans les procédures portant sur les affaires d'immatriculation foncière, conformément à l'article 345 du code de procédure civile (Arrêt n°898 en date du 24/02/2010 dossier civil n°1716/1/1/2008).

En effet, ledit article dispose que « les audiences et les arrêts des cours d'appel sont tenus et rendus par trois magistrats, président compris. Ils portent le même intitulé que ceux du tribunal de première instance. Ils mentionnent (...) la lecture du rapport s'il y a lieu ou mention que dispense de cette lecture a été accordée par le président en l'absence d'opposition des parties ... ».

Or l'art. 45 du dahir du 12 aout 1913 sur l'immatriculation des immeubles précise que « L'affaire est jugée par la cour tant en l'absence qu'en présence des parties, sans qu'aucune opposition soit recevable contre l'arrêt rendu. Les débats commencent par le

- si une partie est valablement convoquée mais ne s'est pas présentée, sans pour autant en justifier la raison, le jugement est réputé « par défaut », à moins qu'il n'y soit mentionné que ladite partie est convoquée mais ne s'est pas présentée sans motif justifié.

Il y a lieu de rappeler que l'intérêt de la qualification appropriée de la nature d'un jugement est capital dans la mesure où les garanties de procédure en sont tributaires.

A ce titre, un jugement rendu par défaut ouvre à la partie concernée une possibilité de recours (l'opposition), ce qui lui donne la chance de se rattraper. En revanche, les jugements contradictoires ou réputés ainsi n'ouvrent droit qu'à interjection d'appel ou au pourvoi en cassation.

rapport du conseiller commis, qui expose la procédure et les questions à résoudre, sans exprimer aucun avis. Puis les parties sont entendues, soit en personne, soit par mandataire. Le ministère public donne ses conclusions et l'arrêt intervient, soit immédiatement, soit après délibéré. » (ajouté par dahir du 24 septembre 1917 - 7 hija 1335).

La jurisprudence était d'avis que les dispositions de l'article 45 susmentionné prévalent, étant un texte particulier, que la lecture du rapport est obligatoire en matière foncière et que dispense ne peut en être accordée par le tribunal en aucun cas.

Cependant, la Cour de Cassation a abandonné cette position en faisant prévaloir les dispositions de l'article 359 du CPC, ôtant ainsi l'une de ses spécificités à la procédure judiciaire des actions d'immatriculation immobilière.

En effet, pour la haute juridiction, cette omission ne saurait être un moyen de

cassation étant donné que la violation de cette règle de procédure n'a pas causé préjudice à la partie demanderesse en

pourvoi, conformément à l'article 359 du CPC.

5. La mise en jeu de la garantie de l'assureur intervient dans la limite du plafond fixé par la convention et indépendamment du taux de l'IPP

Un arrêt de la Cour de Cassation vient de redresser enfin l'interprétation de la clause concernant les montants des garanties des risques relatifs aux accidents scolaires, couverts par la convention d'assurance liant le Ministère de l'éducation nationale (MEN) à la Compagnie d'assurances CNIA, signée le 28 juin 1999.

De leur côté, les tribunaux sont allés dans le sens de l'interprétation soutenue par l'assureur. Par conséquent, le MEN se voit supporter plus de charges que l'assureur, ce qui a dépourvu la couverture contre le risque d'accidents scolaires de sa substance.

En effet, l'article 14 de ladite convention fixe le plafond des indemnités à servir au titre de chaque préjudice, dont 30.000 dirhams pour l'IPP (Incapacité Physique Permanente). Cependant, au moment de l'indemnisation des victimes, la CNIA soutenait que le montant maximal ci-dessus n'est alloué que lorsque le taux d'IPP est de 100%. Ainsi, lorsque ce taux est de 20% par exemple, la Compagnie supporte 6.000 dhs (soit 20% des 30.000 dhs) et le MEN supporte le reliquat (le montant de l'indemnité due à la victime après déduction des 6.000 dhs).

L'arrêt n°3440 rendu par la Cour de Cassation en date du 24/08/2010 (dossier civil n°3066/1/7/2009) a permis de redresser la situation en précisant que le MEN ne règle que les montants excédants le plafond de 30.000 fixé par la convention, compte non tenu du taux de l'IPP, lorsque l'indemnité due à la victime est supérieure à ce plafond.

Pour éviter toute confusion, la convention a été revue pour la clarifier et le plafond d'indemnisation a été porté à 80.000 dhs. Cependant, des affaires inhérentes aux accidents survenus entre 1999 et 2008 sont toujours pendantes devant les tribunaux.

II. Jurisprudence des juridictions étrangères

L'immunité de juridiction des États étrangers est applicable aux litiges afférents à la position individuelle des fonctionnaires affectés à l'Étranger.

La Cour d'appel du Québec a rendu le 9 décembre 2010 un arrêt reconnaissant que les dispositions de la loi sur l'immunité des États est applicable lorsqu'il s'agit d'un litige portant sur la position individuelle des fonctionnaires de l'État étranger. En effet, à l'occasion d'un litige opposant le Ministère des affaires étrangères à l'une de ses fonctionnaires affecté au Canada, celle-ci a porté l'affaire devant les tribunaux canadiens.

rappel aux services centraux à Rabat à la fin de la durée de son affectation au Canada.

Dans un premier temps, les tribunaux canadiens ont considéré que le contrat liant l'États à la Demanderesse est de nature commerciale et qu'il fait à ce titre exception à l'application des dispositions de la Loi sur l'Immunité des États, conformément à l'article 5 de celle-ci qui dispose que « L'État étranger ne bénéficie pas de l'immunité de juridiction dans les actions qui portent sur ses activités commerciales ».

L'intéressée qui a obtenu la nationalité canadienne a introduit une action judiciaire pour licenciement abusif suite à sa radiation des cadres de la fonction publique, ayant refusé l'exécution de la décision de son

Cependant, après un réexamen de l'affaire par la Cour d'appel, celle-ci a rectifié le tire en

confirmant que l'intéressée est manifestement fonctionnaire de l'État marocain liée à celui-ci par un lien statutaire et réglementaire et que le litige naissant de cette relation ne revêt pas de caractère commercial et échappe donc aux prescriptions de l'article 5 susmentionné.

La Cour d'appel du Québec, statuant pour la seconde fois sur l'affaire, a motivé ainsi son arrêt :

« Avec beaucoup d'égards, si la juge de première instance (avait analysé) l'ensemble de la preuve administrée devant elle, notamment le contexte du lien d'emploi entre Mme EA et le gouvernement du Maroc, une seule conclusion s'impose: Mme EA n'a pas réussi dans son fardeau d'établir l'exception au principe de l'immunité de juridiction auquel a droit l'appelant en vertu de la Loi sur l'immunité des États.

Certes Mme EA n'était pas une diplomate et ses fonctions ne mettaient pas en cause le cœur de la diplomatie marocaine; mais au terme de mon analyse contextuelle, je retiens comme déterminants les facteurs suivants :

- La loi marocaine définit l'intimée comme une fonctionnaire ayant le statut d'« agent d'exécution » (...).
- Elle n'a pas signé son contrat de travail au Canada (...).
- Le droit marocain prévoit que les fonctionnaires « relèvent du ministre intéressé pour toutes les mesures individuelles de gestion ».

En somme, il est difficile de voir en quoi les liens d'emploi entre le gouvernement du Maroc et l'une de ses fonctionnaires travaillant à son ambassade du Canada ou au consulat de Montréal puissent revêtir quelque caractère « commercial ».

Sa relation d'employeur avec Mme EA est clairement un problème de régie interne et doit le rester. Malgré toute la sympathie que pourrait susciter sa situation d'employée et le traitement qu'elle prétend avoir subi, les

tribunaux canadiens doivent s'abstenir d'intervenir, sans quoi il y aurait atteinte à la souveraineté du gouvernement du Maroc.

En conséquence, je suis d'avis que le gouvernement du Maroc bénéficie de l'immunité conférée par la Loi sur l'immunité des États.

Vu cette conclusion, il n'y a pas lieu d'analyser ni de statuer sur les autres moyens de l'appel principal devenus sans objet; il en va de même de l'appel incident de Mme EA, qui doit être rejeté ».

Il y a lieu de souligner que l'article 3 de la même loi prévoit que « Sauf exceptions prévues dans la présente loi, l'État étranger bénéficie de l'immunité de juridiction devant tout tribunal au Canada. Le tribunal reconnaît d'office l'immunité visée au paragraphe (1) même si l'État étranger s'est abstenu d'agir dans l'instance ».

Ces dispositions, par ailleurs similaires à celles figurant dans les lois ayant le même objet dans la plupart des États, rejoignent celles de l'article 5 de la Convention des Nations Unies sur l'immunité juridictionnelle des États et de leurs biens (2004) qui précise que « un État jouit, pour lui-même et pour ses biens, de l'immunité de juridiction devant les tribunaux d'un autre État, sous réserve des dispositions de la présente Convention ».

L'intérêt de l'arrêt rendu dans cette affaire réside essentiellement dans le fait d'éviter un précédent judiciaire qui encouragerait tout fonctionnaire employé dans les services diplomatiques et consulaires à intenter contre l'État une action judiciaire à l'étranger pour tout différend l'opposant à son employeur, alors que l'État jouit de l'immunité juridictionnelle. Bien plus, la décision obtenue consacre le principe de l'immunité juridictionnelle de l'État dès qu'il est question d'un litige ayant trait à l'application des textes régissant la fonction publique.

Quatrième section :

Plan d'Action
Stratégique

En sus de l'examen de l'évolution de l'activité opérationnelle de l'institution, la fin de chaque exercice budgétaire est l'occasion pour évaluer l'état d'avancement des principaux chantiers engagés dans le cadre de la modernisation de l'institution.

Cela revient à exposer et analyser les réalisations de l'institution par rapport aux prévisions inscrites dans le cadre de son plan d'action stratégique (PAS) et expliquer les écarts relevés.

Pour rappel, le PAS est un outil de planification à moyen et long terme qui définit et décline en projets concrets les grandes orientations qui cadrent l'évolution de l'institution au niveau de ses missions, de son management, de son organisation et de

l'exercice de ses activités, dans le but d'améliorer sa performance.

La traduction budgétaire du PAS est le CDMT (cadre de dépenses à moyen terme) qui permet la programmation des moyens prévus pour la réalisation des différentes actions sur un horizon triennal glissant, avec une mise à jour annuelle.

En vue de prendre connaissance du contexte dans lequel s'inscrit le PAS de l'institution, il y a lieu de rappeler dans un premier temps les caractéristiques de l'environnement de l'institution ainsi que les principales orientations retenues au titre de l'exercice 2010 (I), avant d'exposer les principales réalisations (II).

I. Contexte général et principales orientations retenues

1.1. Contexte général

Le domaine juridique figure parmi les champs qui ont connu de profonds changements, ces dernières années, notamment à travers:

- L'initiation du processus de réforme de la justice, ce qui s'est traduit entre autres, par la révision des textes relatifs aux procédures pénale et civile, le renforcement de l'effectif et de la formation des magistrats et du personnel judiciaire, la révision de la cartographie judiciaire et l'institution de la justice de proximité, la consolidation de la justice spécialisée avec la création des cours d'appel administratives et des sections financières dans les cours d'appel, etc.
- L'actualisation et la consolidation de plusieurs textes tels le Code des obligations et des contrats, le code pénal, etc.
- Le renforcement du rang et des attributions de certaines institutions en rapport avec la consolidation des bases de l'État de droit, notamment le Conseil national des droits de l'Homme et l'institution du Médiateur.

Ces changements ont été précédés d'une tendance de la jurisprudence qui ne tolère aucun écart par rapport à la légalité, voire à l'équité, par l'administration, d'où des condamnations pécuniaires parfois lourdes pour réparer les dommages causés par l'action des personnes morales de droit public.

Les réformes constitutionnelles intervenues en juillet 2011 sont porteuses de nouveaux enjeux et défis pour l'Administration, en r a i s o n n o t a m m e n t d e l a constitutionnalisation de nouveaux droits politico-économiques, socioculturels et écologiques et de l'élargissement du périmètre de la responsabilité de l'État qui s'étend désormais au pouvoir judiciaire puisque, aux termes de l'article 122 de la nouvelle Constitution, « les dommages causés par une erreur judiciaire ouvrent droit à une réparation à la charge de l'État ».

Dans le même sens, le recours en annulation a été étendu à tout acte juridique, de nature réglementaire ou individuelle, pris en matière administrative, comme le précise l'article 118 de la nouvelle Constitution.

Enfin, le droit à un procès équitable et à un jugement rendu dans un délai raisonnable, garanti à toute personne conformément à l'article 120 de la nouvelle Constitution, requiert le passage à une vitesse supérieure du fonctionnement des tribunaux qui sont

appelés à faire preuve davantage de célérité dans le traitement des affaires dont ils ont la charge pour satisfaire à cette disposition constitutionnelle.

1.2. Orientations générales

Compte tenu de ces défis et impératifs, l'AJR s'est fixé trois principaux objectifs à savoir :

- Revoir le cadre juridique régissant l'institution pour renforcer sa mission et ses fonctions.
- Mettre à niveau les méthodes et outils de travail de l'institution et revoir sa structure.

- Renforcer ses effectifs et améliorer leurs compétences.

Ces différents objectifs visent à améliorer la qualité des prestations classiques de l'institution et accompagner l'évolution des besoins de ses Clients tout en consolidant les activités de prévention du contentieux et de promotion de la bonne gouvernance juridique.

II. Les principales réalisations

Dans ce qui suit nous allons reprendre les trois objectifs ci-dessus en présentant l'état

d'avancement de la mise en œuvre des actions qui s'inscrivent sous chaque objectif.

2.1. Au niveau de la révision du cadre juridique régissant l'institution

Le dahir régissant l'institution a été revu pour la dernière fois en 1953. Or, l'environnement de l'AJR a profondément changé pendant ces dernières décennies. Non seulement la terminologie adoptée par ce texte est révolue mais aussi les activités de l'institution ont significativement évolué et les besoins de ses partenaires se sont diversifiés. Par la force des choses et sous la demande pressante de ses clients, l'AJR a développé de nouvelles fonctions en termes de conseil, d'accompagnement, de formation

et de prévention. C'est dire tout l'intérêt d'actualiser le dahir du 2 mars 1953 régissant l'institution.

A ce titre, l'AJR avait préparé un projet de texte de loi, cependant, les récentes évolutions qu'a connues le pays depuis l'adoption de la nouvelle Constitution requièrent un réexamen du nouveau projet pour mieux l'adapter au nouveau contexte. Cette action est programmée pour 2012.

2.2. Au niveau de l'amélioration des méthodes et outils de travail de l'institution

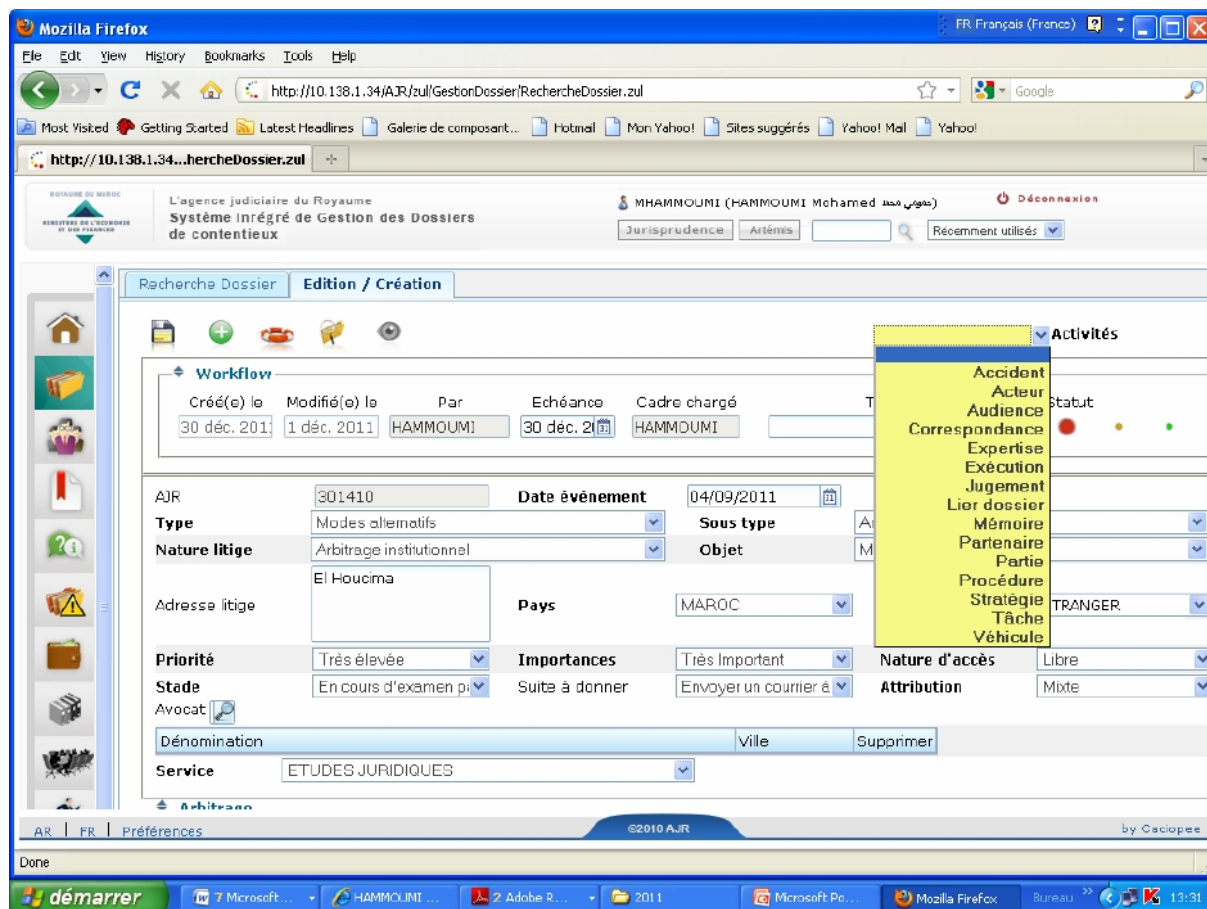
Dans le cadre de la mise à niveau de ses méthodes et outils de travail, l'AJR a entrepris le développement d'un système intégré de gestion des dossiers du Contentieux. Ce système apportera un nouveau souffle à l'effort de modernisation des méthodes de gestion du contentieux, notamment à travers:

- un système décisionnel et de reporting à tous les niveaux;

- un outil de travail collaboratif (workflow);
- un système de gestion des connaissances (Knowledge Management) permettant de capitaliser sur l'expertise de l'institution.
- un module de génération de statistiques assez étoffé;
- un outil de gestion des coûts et de l'affectation des ressources dans l'optique de servir comme support du système de contrôle de gestion.

- un outil d'analyse et de prévention du risque juridique;
- etc.

A fin 2010, les phases d'analyse et de conception ont été terminées. Les travaux de développement sont en cours de finalisation.



◆ Exemple d'un écran du système SIGELE

Le déploiement de cet outil marquera le coup d'envoi d'autres actions se rapportant à l'amélioration des modes de gestion, notamment l'opérationnalisation du nouveau système de contrôle de gestion.

Par ailleurs, plusieurs autres actions ont été menées dans le cadre de la modernisation de l'institution et de la rationalisation des ressources, en l'occurrence :

- la mise en place de la téléphonie IP et la généralisation de l'accès au téléphone ;

2.2. Au niveau du renforcement des effectifs et de l'amélioration de leurs compétences professionnelles:

Le programme de renforcement des effectifs et compétence, vise dans son volet recrutement à doter l'AJR de profils et compétences dans le domaine juridique et

- l'acquisition de l'accès aux éditions Dalloz (périodiques) ;
- la généralisation de l'accès aux bases de données des textes législatifs et réglementaires ;
- la généralisation de l'outil informatique;
- et le recours aux ressources partagées (imprimantes) pour rationaliser la consommation de l'encre et du papier.

dans les domaines connexes. Cependant, le rythme d'avancement du recrutement reste lent pour des raisons de contrainte budgétaire. Pour palier cette insuffisance,

l'institution externalise une partie de son travail. En 2010, l'AJR n'a recruté que 4 cadres.

En revanche, sur le plan de la formation, l'institution a mis en place un programme de formation triennal qui comprend une trentaine d'actions dont certaines sont réalisées directement par l'institution et d'autres réalisées dans le cadre du plan de formation transversal.

La politique de formation menée par l'institution vise le perfectionnement de ses

ressources humaines et l'accompagnement de l'évolution des besoins des clients et de l'arsenal juridique du pays.

Outre le domaine juridique, les actions réalisées au titre de l'année 2010 ont trait à la communication et à la gestion.

Au total, le personnel de l'AJR a bénéficié de 612 jours/ hommes / formation (J/H/F) dont le détail est fourni dans le tableau suivant :

Axes de formation	Modules	Durée	Nombre de participants	JHF
Droit et contentieux	Perfectionnement en contentieux judiciaire	8 jours	23	184
	Arbitrage et médiation	4 jours	9	36
	Droit des affaires	5 jours	11	55
	Procédures des marchés publics	3 jours	2	6
	Formation insertion au profit des nouvelles recrues	11 jours	12	132
Contrôle de gestion	Contrôle de gestion	8 jours	1	8
	Réformes du contrôle de l'État	1 jour	6	6
Langues et communication	Anglais professionnel	1 année	5	143
	Communication écrite (rédaction administrative)	3 jours	14	42
	Assistanat de direction	5 jours	03	15
Formation à distance	Plusieurs thématiques se rapportant au management, à la communication et aux TIC	1 année	04	**
Total en Jours/Homme/Formation (JHF)				627

Annexe :

L'AJR en bref

1. Mission de l'AJR

Créée par le dahir du 07/01/1928, l'AJR a été réorganisée par le dahir du 02/03/1953 (B.O. n°2109 du 27/03/1953 p. 444) qui place l'institution sous l'autorité du Ministre des Finances.

Elle intervient dans quatre domaines d'activité stratégiques :

✓ **La défense de l'Etat devant la justice**

L'AJR assure la défense des intérêts de l'Etat devant l'ensemble des juridictions du Royaume et à l'étranger, qu'elles soient demanderesse ou défenderesse, et ce dans les instances judiciaires civiles, pénales, administratives et commerciales.

✓ **Le règlement amiable des litiges**

Outre l'intervention en justice, l'AJR assure le règlement amiable des litiges opposant l'Etat aux tiers, à travers un comité ad hoc.

De même, elle assure la récupération des débours de l'Etat auprès des tiers responsables du préjudice subi.

✓ **Le conseil juridique**

L'AJR est aussi prestataire du conseil juridique au profit des administrations qui le demandent dans les domaines se rapportant à ses axes d'intervention.

✓ **La prévention du risque juridique**

L'AJR œuvre à travers une palette d'actions pour limiter les sources du contentieux et assurer la sécurité juridique.

En assurant ces missions, l'AJR agit comme veilleur sur les deniers publics.

L'AJR : veilleur sur les deniers publics

Toute action dirigée contre l'Etat sous entend un enjeu financier. De ce fait la présence de l'AJR dans toutes les instances

judiciaires visant à déclarer débiteur l'Etat ou un de ses démembrements, concernant les matières étrangères à l'impôt et au domaine, vise à s'assurer que les intérêts du Trésor public sont valablement défendus et, le cas échéant, entreprendre les démarches nécessaires dans ce sens.

De même, la prestation du conseil, la prévention des litiges et les transactions amiables visent à promouvoir des pratiques saines sur le plan juridique et éviter pour l'Etat des condamnations judiciaires financièrement lourdes et préjudiciables en terme d'image.

2. Atouts de l'institution

✓ **Une équipe de juristes de haut niveau**

L'AJR dispose d'une équipe de plus de 90 juristes ayant une formation supérieure en droit, public ou privé (au moins un diplôme de troisième cycle) et une expérience professionnelle variant de quelques années à plus de 30 ans.

Ces juristes ont développé une expérience couvrant tous les domaines du contentieux de l'Etat (civil, administratif, pénal, commercial, etc.).

✓ **Une expertise élargie et pluridisciplinaire**

A travers plusieurs décennies de travail avec les administrations, l'AJR est devenue un pôle d'expertise en matières juridique et judiciaire.

Le champ d'action de l'institution couvre tous les domaines du droit de l'administration ainsi que le contentieux y afférant, notamment :

- les recours en annulation pour excès de pouvoir formulés contre les décisions administratives devant les juridictions administratives et la Cour Suprême.
- 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 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, l'application des textes relatifs aux pensions, le capital-décès, les indemnités, etc.);
- les actions intentées au nom d'une administration pour revendiquer un droit (recours contre le tiers responsable, évacuation de logements administratifs, application de la loi sur la propriété littéraire et artistique ou industrielle, constitution de partie civile, etc.);
- la présentation des plaintes et la défense des fonctionnaires.

Le savoir faire de l'institution dans ces domaines couvre aussi bien la défense judiciaire, le conseil juridique que les transactions à l'amiable.

✓ **Un système d'information puissant et intégré**

Pour assurer la gestion des affaires dont elle a la charge, l'AJR a développé un système de gestion intégrée du contentieux.

Celui-ci est composé d'applicatifs couvrant différentes facettes de l'activité de l'institution, notamment:

- la gestion du cycle de vie des dossiers ;
- la gestion de la comptabilité;
- la gestion du courrier « arrivée » et de l'agenda des cadres;
- la gestion du courrier « départ » et des déplacements ;
- la gestion de la notification des jugements et de leur traitement;
- la gestion des transactions amiables assurée à travers le Comité du Contentieux ;

- la gestion des prestations d'étude et conseil juridiques ;
- la gestion de l'exécution des jugements ;
- la gestion de la bibliothèque
- et la gestion de la jurisprudence.

✓ **Un fonds documentaire et jurisprudentiel riche**

L'AJR dispose d'un fonds documentaire spécialisé et d'une banque de données jurisprudentielles qui permettent aux cadres de s'informer respectivement de la position de la doctrine et de l'évolution de la jurisprudence concernant un point de droit donné.

3. Structure

L'AJR est structurée en trois divisions chargées respectivement du contentieux administratif, du contentieux judiciaire et des études et procédures amiables.

En outre, deux services assurent les activités support et de gestion des ressources, à savoir le service des affaires générales et le service de l'informatique.

4. Quelques chiffres

- Un effectif de 148 personnes dont une centaine de cadres et plus de 50% de sexe féminin.
- Près de 120 juridictions couvertes
- Environ 13.000 nouvelles affaires prises en charge chaque année.
- Près de 54 % des affaires plaidées par l'AJR sont gagnées.
- Environ 4000 jugements notifiés à l'AJR chaque année.
- Un total de près de 300.000 affaires traitées à ce jour.