

Synthèse du rapport de la Cour des comptes sur l'évaluation de la gestion du contentieux de l'Etat

A travers le Dahir du 15 joumada II 1372 (02 mars 1953) portant réorganisation de l'agence judiciaire de l'Etat chérifien, le législateur a confié exclusivement à ce qu'on appelle aujourd'hui « l'Agent Judiciaire du Royaume » la fonction de représentation de l'Etat et de la défense judiciaire de ses intérêts dans les affaires où l'Etat, ses offices et ses autres établissements publics sont des parties défenderesses dans des procès tendant à déclarer ces personnes publiques débitrices à l'égard d'autrui. Toutefois, ledit dahir a exclu de ses compétences les affaires relatives aux impôts et aux domaines de l'Etat.

Par ailleurs, l'article 515 du code de procédure civile promulgué par le Dahir n° 1.74.447 du 11 Ramadan 1394 (28 septembre 1974) tel que modifié et complété, a prévu de son côté, que les procès sont intentés contre :

- l'Etat, en la personne du Chef du gouvernement à charge par lui de se faire représenter par le ministre compétent s'il y a lieu ;
- le Trésor, en la personne du trésorier général ;
- les collectivités locales, en la personne du gouverneur en ce qui concerne les préfectures et provinces et en la personne du président du conseil communal en ce qui concerne les communes ;
- les établissements publics, en la personne de leur représentant légal.

Toutefois, et indépendamment de ces dispositions, certains textes juridiques particuliers ont confié la qualité de la représentation des intérêts de l'Etat en justice, et partant, de sa défense judiciaire, à d'autres administrations. C'est le cas pour :

- le ministre de l'équipement, en ce qui concerne le Domaine Public de l'Etat ;
- le directeur des domaines de l'Etat, pour le Domaine Privé de l'Etat ;
- le haut-commissaire des Eaux et Forêts, s'agissant des Eaux et Forêts ;
- le ministre des Habous et des Affaires Islamiques, pour les Habous ;
- le directeur général des impôts, en matière d'impôts.

Ainsi, et en raison de la multiplicité des administrations en charge de la défense judiciaire de l'Etat, la Cour s'est limitée à l'évaluation de la gestion du contentieux de l'Etat effectuée par l'Agence Judiciaire du Royaume (A.J.R. ou l'Agence) du fait de sa compétence d'ordre général en la matière, la direction du domaine concernant le domaine privé de l'Etat, la direction générale des impôts, pour ce qui est du contentieux fiscal, l'administration des douanes et des impôts indirects, pour le contentieux douanier, et par la trésorerie générale du Royaume pour ce qui est du contentieux de recouvrement.

La Cour a ainsi relevé un certain nombre d'observations résumées comme suit :

I- La stratégie de gestion du contentieux de l'Etat

La stratégie de la gestion du contentieux de l'Etat se base sur trois niveaux essentiels qui sont la prévention du contentieux, les solutions alternatives pour le règlement du contentieux, et la gestion du contentieux judiciaire.

1- La prévention du contentieux

a. Absence d'un texte juridique pour l'encadrement des consultations juridiques

L'importance des consultations juridiques en matière de prévention des risques juridiques apparaît essentiellement en matière d'identification des alternatives juridiques disponibles et applicables à chaque cas ou chaque affaire, et dans l'évaluation des risques avant toute action ou prise de décision. Cette importance apparaît également à travers le pouvoir de prodiguer des conseils efficaces en vue d'assister l'administration concernée dans la prise de la bonne décision et l'intervention au moment opportun pour éviter tout problème ou complication, et ainsi, préserver les droits par le biais des moyens administratifs et légaux.

Cependant, l'avis de l'Agence reste consultatif et non contraignant pour l'administration. Plus encore, ce rôle consultatif est assuré par l'A.J.R. en l'absence de tout texte juridique lui conférant expressément la possibilité d'exercer cette mission, sachant que ce genre de consultations peut, parfois, exiger un investissement important en temps et en effort, en plus de la nécessité de maîtrise et de recours répétitif à un bon nombre de textes juridiques et aux cas de jurisprudence.

b. Faiblesse au niveau du rôle de sensibilisation à la prévention contre les risques juridiques

L'Agence procède à l'émission d'un certain nombre de notes, d'articles et d'études ayant trait à la matière civile, commerciale, pénale, et administrative et à toute autre problématique juridique liée au contentieux impliquant les administrations publiques. L'A.J.R. organise également des campagnes de sensibilisation au rôle préventif des risques juridiques.

Cependant, la Cour a constaté qu'à l'exception de certaines études qui ont été publiées au niveau du rapport annuel de l'Agence, les autres parutions et contributions ainsi que les campagnes de sensibilisation encadrées par l'A.J.R. demeurent insuffisantes en comparaison avec le volume du contentieux qu'elle gère. De ce fait, ces études et contributions ne sont ni exploitées ni diffusées à l'ensemble des intervenants dans le domaine du contentieux de l'Etat et des établissements publics.

c. Les solutions alternatives du contentieux judiciaire : Le non recours par l'Agence judiciaire du Royaume à la procédure de conciliation

Si la Cour a pris note du recours de la direction générale des impôts et de l'administration des douanes et des impôts indirects à la procédure de conciliation, elle a, toutefois, relevé une insuffisance importante dans ce domaine au niveau de l'Agence judiciaire du Royaume.

Il y a lieu de rappeler que les dispositions du Dahir du 02 mars 1953 portant réorganisation de la fonction d'agent judiciaire du Royaume prévoient la possibilité de recours à la procédure de conciliation, dans le cadre du comité du contentieux prévu par l'article 4 du Dahir précité et qui énonce que « *l'agent judiciaire ne peut transiger qu'après avis conforme d'un comité de contentieux réuni à la diligence du directeur des finances* ».

Il va sans dire que le recours, par l'Etat, à la procédure de conciliation est censé être systématique dans tous les procès où sa responsabilité est établie. Or, et après consultation des travaux du comité du contentieux, la Cour a relevé que cette procédure n'est suivie qu'à titre exceptionnel.

2- La gestion du contentieux judiciaire de l'Etat

a- La stratégie de la défense des intérêts de l'Etat

En plus de l'Agence judiciaire du Royaume qui est habilitée à défendre les intérêts de l'Etat, l'article 34 du code de procédure civile dispose que l'administration est valablement représentée en justice par un de ses fonctionnaires ayant reçu délégation à cet effet.

De plus, l'administration peut se faire assister par un avocat si bon lui semble. En effet, l'article 31 de la loi n° 28-08 réglementant la profession d'avocat dispose que lorsqu'il s'agit de l'Etat et des administrations publiques, le recours à l'assistance d'un avocat est facultatif.

Il ressort, de ce qui précède, que la mission de défense des intérêts de l'Etat peut être effectuée selon l'un des trois niveaux suivants :

- Un fonctionnaire de l'administration ayant reçu délégation pour représenter l'administration en justice ;
- Un avocat pour défendre, en justice, les intérêts de l'administration ;
- L'agent judiciaire du Royaume.

Le suivi des dossiers de contentieux judiciaire au niveau de l'Agence judiciaire du Royaume, a permis de constater que la liberté laissée à chaque administration pour le choix des moyens de la défense de ses intérêts a montré certaines limites en matière d'encadrement, d'orientation et de détermination de ces moyens, à même d'assurer un taux élevé d'affaires gagnées. Dans ce contexte, les affaires de l'Etat restent éparpillées entre les trois parties sus-indiquées, **ce qui ne permet pas d'uniformiser la vision en la matière et de mettre en place une stratégie claire de l'Etat dans ce domaine.**

Il y a lieu de signaler que le législateur, en exigeant l'introduction de l'agent judiciaire dans toutes les affaires intentées contre l'Etat et tendant à le déclarer débiteur, visait un double objectif : d'abord, informer l'agent judiciaire de tous les cas de contentieux judiciaire du Royaume et ensuite lui permettre d'engager toutes les démarches nécessaires à la préservation des deniers publics.

Toutefois, et si le premier objectif peut être réalisé par l'introduction de l'agent judiciaire dans toutes les affaires, l'atteinte du deuxième objectif n'est pas évidente en raison de l'obligation législative exigeant, qu'au préalable, l'agent judiciaire doit être mandaté par l'administration concernée.

b- Le recours à l'assistance des avocats

Comme indiqué, le recours à l'assistance d'un avocat reste facultatif pour l'administration. Cependant, pour l'Agence judiciaire du Royaume qui ne dispose pas de moyens et d'attributions nécessaires à l'élaboration et au pilotage d'une stratégie de la défense des intérêts de l'Etat, cette possibilité de recourir aux avocats soulève les deux remarques suivantes :

- Elle peut être à l'origine d'un affaiblissement de la stratégie de la défense des intérêts de l'Etat, dans la mesure où le recours à l'A.J.R se fait, parfois, à des stades avancés de la procédure, notamment en phase de pourvoi en cassation ;
- Le recours direct de l'administration aux services des avocats se traduit, parfois, par des coûts financiers importants. L'Agence, de par son expérience acquise auprès des tribunaux et son expertise en matière de procédures judiciaires, peut rationaliser les montants des honoraires en comparaison avec les autres administrations.

c. Le positionnement de l'Agence entre les entités de l'Etat

Au vu des expériences de certains pays en matière de gestion du contentieux judiciaire de l'Etat, plusieurs modèles sont à retenir. Leur dénominateur commun consiste, dans la majorité des cas, en l'attribution des missions de représentation judiciaire de l'Etat et de sa défense judiciaire à une instance spécifique. La différence entre ces diverses expériences réside principalement dans le positionnement de cet organisme dans le système administratif de l'Etat. Dans ce cadre quatre modèles peuvent être distingués :

- Ministère des Finances (France) ;
- Ministère de la Justice (Espagne et Egypte) ;
- Premier ministre (Italie) ;
- Réseau des services juridiques (Angleterre).

Pour l'Agence judiciaire du Royaume du Maroc, et en raison de l'héritage historique résultant de certaines attributions initiales mises à sa charge, le législateur l'a rattaché au Ministère des Finances, conformément à l'article 1 du Dahir de 1953 portant réorganisation de l'Agence qui dispose que l'Agent judiciaire est « *placé sous l'autorité du Directeur des Finances* ».

Si l'on prend en compte la diversité, la complexité des affaires en contentieux où l'Agence représente l'Etat (affaires administratives, civiles, pénales ...) et la présence en permanence de cette instance dans les tribunaux afin de défendre les intérêts des différentes administrations publiques, on peut considérer que son positionnement actuel au sein de l'administration comme Direction au sein du Ministère des Finances ne la qualifie pas pour exercer convenablement une mission aussi sensible que la défense de l'Etat.

II- Diagnostic du contentieux de l'Etat

A cet égard, plusieurs observations ont été enregistrées dont les plus importantes se présentent comme suit :

1. Evolution du nombre de procès intentés contre l'Etat

A travers la consultation des statistiques relatives au contentieux judiciaire de l'Etat, il ressort que la moyenne annuelle des affaires enregistrées devant les tribunaux entre 2008 et 2012 est de l'ordre de 30.000. Toutefois, il y a lieu de noter que les statistiques relatives à la Direction du domaine de l'État et de la Trésorerie Générale du Royaume ne sont pas exhaustives ; la Cour a relevé la difficulté de ces deux entités à arrêter le nombre de leurs procès respectifs.

Le tableau suivant illustre l'évolution du nombre de dossiers objet de contentieux par Direction entre 2008 et 2013.

Evolution du nombre de dossiers du contentieux de l'Etat entre 2008 et 2013

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Agence judiciaire du Royaume	10.993	12.880	13.756	11.364	11.940	12.818
Administration des douanes			15.456	13.223	10.418	Non disponible
Direction générale des impôts			2.157	2.297	2.621	Non disponible
Direction des domaines de l'Etat		520	368	321	1169	Non disponible
Trésorerie générale du Royaume (TGR)				*4.251	*3.266	Non disponible
Total	10.993	13.400	31.737	31.456	29.414	

*Selon la TGR, ces statistiques ne contiennent pas celles relatives aux directions de Rabat et Casablanca.

2. Types de procès intentés contre l'Etat

Le contentieux de l'Etat se caractérise par sa diversité et c'est l'Agence judiciaire qui se charge de la défense dans la majorité des types de contentieux de l'État, à l'exception de celui dont la gestion est confiée à la Direction des domaines de l'État, la Direction générale des impôts, l'Administration générale des douanes et des impôts indirects ou la Trésorerie Générale du Royaume et ce, lorsque le contentieux concerne leurs domaines de compétence respectifs.

Il a été constaté que près de la moitié des affaires en contentieux déposées à l'encontre de l'Etat concernent la responsabilité de l'État et le recours en annulation.

a. Procès intentés contre l'État en matière de voie de fait

En raison de l'absence de la programmation et de la détermination précise des besoins de l'Etat en foncier, l'administration procède à la réquisition de propriétés d'autrui pour l'implantation de ses projets. Or, cette mainmise se fait par voie de fait en dehors de la procédure d'acquisition à l'amiable ou de la procédure d'expropriation prévues par la loi. Cette pratique engendre de nombreux cas de contentieux et de jugements à l'encontre de l'Etat portant sur des montants considérables qui pénalisent sa trésorerie.

Les jugements et arrêts rendus, ainsi que les montants jugés dans le cadre des affaires de voie de fait entre 2006 et 2013 se présentent comme suit :

Nombre de jugements et montants correspondants jugés à l'encontre de l'Etat, concernant la voie de fait, durant la période 2006-2013

Année	Nombre de jugements et arrêts	Montant enjoints (En DH)
2006	1.512	522.081.261,00
2007	1.128	465.121.191,00
2008	1.213	386.209.350,00
2009	1.089	282.210.949,00
2010	403	50.030.975,00
2011	1.246	444.439.801,00
2012	2.185	1.440.045.959,00
2013	1.291	830.830.340,38
Total	10.067	4.420.969.826,38

Source : Agence judiciaire du Royaume.

Il ressort de ce tableau que les montants objets des jugements rendus dans le cadre des affaires de voie de fait sont très importants ; la moyenne annuelle dépasse les 550 millions de dirhams.

Les départements ministériels les plus concernés par les affaires de voie de fait sont les ministères en charge de l'éducation, de l'équipement et de l'intérieur.

Et quand l'administration ne respecte pas la procédure d'expropriation telle qu'elle est prévue par la loi n° 81-07, l'Etat est contraint d'indemniser doublement pour le même foncier :

- La première indemnité concerne le dédommagement du propriétaire du foncier conséquent à l'interdiction d'exploiter sa propriété ;
- La seconde indemnité concerne la valeur de la propriété réquisitionnée, évaluée dans le cadre des règles de droit commun en matière d'indemnisation, et ce sans bénéficier des normes et privilèges conférés par la loi à l'administration dans le cadre de l'article 20 de la loi sur l'expropriation.

Ainsi, dans chaque dossier de voie de fait, deux types de pertes sont supportées par l'État :

- La première perte concerne la différence entre le montant retenu pour indemnisation de la réquisition, encadré par les règles de droit commun relatives à l'indemnisation, et celui qui pouvait être appliqué en prenant en compte les privilèges conférés par l'article 20 de la loi sur l'expropriation ;
- La deuxième perte est liée à l'indemnisation pour privation de l'exploitation entre la date de mainmise sur la propriété et la date du jugement.

b. Contentieux entre l'Etat (Domaine privé) et les administrations et établissements publics

La Cour a constaté, à travers la consultation des dossiers de contentieux relatifs aux propriétés privées de l'Etat (Domaine privé), des litiges judiciaires entre administrations ou établissements publics et qui consistent, dans la majorité des cas, en l'occupation illégale du domaine privé de l'Etat par certaines administrations et établissements publics.

Pour remédier à cette situation, il y a eu publication d'une circulaire du Premier ministre n°4/2002 en date du 27 Mars 2002 exhortant les ministères, les établissements publics et les collectivités territoriales d'abandonner ce type de pratiques et d'œuvrer pour la résolution des différends entre ces organismes publics par le biais de négociations et de compromis, afin de parvenir à des solutions consensuelles et éviter, ainsi, le recours aux tribunaux. En cas de dissension, l'action est portée devant le Premier ministre, pour arbitrage, afin de faire converger les positions des parties concernées et trancher, le cas échéant, de façon définitive les affaires contentieuses.

Cependant, et en dépit de la publication de cette circulaire, ces affaires en contentieux demeurent encore récurrentes entre les parties susmentionnées. L'application de cette circulaire s'est heurtée à des difficultés d'ordre pratique, notamment l'absence de mécanismes d'arbitrage par le chef de gouvernement. La Cour des comptes a enregistré quelques d'initiatives de règlement à l'amiable, qui malgré leur efficacité, restent, somme toute, limitées.

3. Sort des affaires constituant le contentieux de l'Etat

L'examen de la gestion du contentieux de l'Etat, au niveau des cinq directions concernées par cette mission, a permis de relever que ces dernières ne disposent pas de données et de statistiques exactes sur la suite réservée au contentieux judiciaire qui les concernent.

a. Concernant l'Agence judiciaire du Royaume

Il a été constaté que les statistiques fournies par l'Agence concernant le contentieux judiciaire qu'elle gère, manquent de précision, d'exhaustivité et de mise à jour en ce qui concerne les suites réservées à ces cas de litiges. Ces statistiques se présentent comme suit :

Arrêts et jugements concernant l'Agence judiciaire du Royaume rendus entre 2009 et 2013

Année	Montant jugés à l'encontre de l'Etat (En DH)	Montants demandés (En DH)
2009	215.329.673,09	625.662.536,62
2010	32.179.509,17	261.247.883,11
2011	241.971.312,48	473.625.460,61
2012	822.736.67,34	2.276.422.181,11
2013	804.182.403,85	1.342.586.217,31
Total	1.375.936.565,93	4.979.544.278,76

Source : Agence judiciaire du Royaume

Concernant les taux des arrêts et jugements rendus contre ou en faveur de l'Etat, par rapport au nombre total de jugements, ils se répartissent comme suit :

**Taux des arrêts concernant l'Agence judiciaire
du Royaume rendus entre 2009 et 2013**

Année	Taux des arrêts en faveur de l'Etat	Taux des arrêts contre l'Etat
2009	60%	40%
2010	95%	5%
2011	62%	38%
2012	60%	40%
2013	60%	40%
Total	67%*	33%*

Source : Agence judiciaire du Royaume

* Moyenne des taux des arrêts rendus durant les 5 années.

A la lecture de ces tableaux, il ressort que le taux des jugements en faveur de l'Agence, par rapport au nombre total de jugement, dépasse les deux tiers.

Les montants jugés à l'encontre de l'Etat, au cours de cette période, ont dépassé 1,3 milliards de dirhams. La différence entre les montants jugés en faveur de l'Etat et ceux jugés à son encontre est plus de trois milliards six cents millions de dirhams.

En l'absence d'un mécanisme permettant de suivre les procès impliquant des personnes de droit public, et donc de connaître le nombre des affaires et le volume des montants jugés et leur répercussion sur le trésor public, les attributions confiées à l'Agence judiciaire du Royaume demeurent insuffisantes pour cerner l'étendue et le sort du contentieux judiciaire de l'Etat.

b. Au niveau des autres directions

Concernant les quatre autres directions, et étant donné qu'elles ont déconcentré les opérations liées à la gestion du contentieux, elles ne disposent pas, au niveau central, de données leur permettant de suivre et de contrôler la gestion des dossiers en contentieux. De plus, suite à la visite de certaines représentations régionales de ces directions, il a été constaté une insuffisance liée à la mise à jour des données concernant le sort réservé aux dossiers du contentieux gérés à leur niveau.

Concernant **la direction des domaines de l'Etat et la direction générale des impôts**, elles ont fourni des statistiques relatives à leur contentieux judiciaire. Toutefois, ces statistiques sont entachées de plusieurs insuffisances imputables, selon les responsables de l'administration centrale, à la non actualisation, par les directions régionales, de leurs données conformément à l'avancement des procédures judiciaires relatives aux dossiers en contentieux. Ainsi, et en l'absence de ces données, il n'est pas possible de connaître le sort de ces cas de contentieux judiciaire.

En ce qui concerne **la Trésorerie Générale du Royaume (TGR)**, elle a présenté des données sur le sort des contentieux judiciaires gérés au niveau de ses représentations régionales. Toutefois, ces données ne comprennent pas celles relatives au sort des dossiers gérés au

niveau des trésoreries régionales de Rabat et de Casablanca. Le tableau suivant présente les statistiques relatives aux jugements rendus en matière de recouvrement des créances publiques durant la période allant de 2009 à juin 2014 :

Jugements relatifs au recouvrement des créances publiques
durant la période 2009-2014

Jugements à l'encontre de la TGR		Jugements en faveur de la TGR	
Montant	Part dans le total des jugements	Montant	Part dans le total des jugements
227.901.073,49	35%	505.174.368,82	65%

Source : Trésorerie Générale du Royaume

S'agissant de l'**administration des douanes et impôts indirects**, l'administration centrale ne dispose pas de statistiques concernant le nombre de dossiers contentieux enregistrés dans les tribunaux. Elle n'a, non plus, communiqué à la Cour aucune donnée à propos du déroulement de ces affaires. Néanmoins, et en raison de la force probante accordée par le législateur aux procès-verbaux établis par les inspecteurs des douanes, la majeure partie des jugements relatifs aux infractions douanières sont rendus en faveur de cette administration.

Il y a lieu de rappeler qu'une bonne gestion du contentieux judiciaire de l'Etat requiert la disponibilité d'une base de données à même de permettre la maîtrise du déroulement des dossiers contentieux, ainsi que le sort qui leur a été réservé.

4. Exécution des jugements rendus à l'encontre de l'État

L'examen de l'exécution des jugements et décisions rendus à l'encontre des administrations publiques a permis de constater que, dans les cas où l'administration refuse d'exécuter les jugements pour une raison quelconque, les parties demanderesse recourent aux mesures d'exécution coercitives, conformément aux dispositions du code de la procédure civile, et ce, par le biais de la saisie sur les comptes de l'administration auprès des comptables publics.

Cependant, et du fait que lesdits comptables ne disposent que de crédits budgétaires insérés dans les budgets des administrations concernées et non de fonds sous forme de comptes courants, de liquidité ou d'actifs, ils ont toujours établi des déclarations négatives précisant qu'ils ne disposent pas de fonds pouvant faire l'objet de saisie.

Cette déclaration négative étant considérée comme un refus d'exécution de la part de la trésorerie générale ou des comptables publics, les demandeurs d'exécution requièrent de faire application des mesures d'exécution forcée à l'encontre de la trésorerie générale. Cette situation a, récemment, conduit les demandeurs à recourir à de nouveaux types de mesures coercitives telles que la demande de saisie sur les fonds de la trésorerie générale déposés à Bank al Maghrib (BAM).

La Cour des comptes a pris note de la réponse favorable aux demandes de saisie adressées à BAM. En effet, BAM a procédé à la saisie exécutoire sur le compte courant de la trésorerie générale et sur celui de l'Agence bancaire centrale relevant de la trésorerie générale, sachant que le compte courant de cette agence comprend des comptes appartenant à des personnes physiques et morales ouverts au niveau des agences bancaires de la trésorerie générale.

A signaler que plus de 100 dossiers d'avis à tiers détenteurs (ATD) ont été ouverts à l'encontre de la trésorerie générale dont le montant total a atteint 331.380.835,11 DH ; ce montant inclut également les intérêts dus au retard dans l'exécution des jugements rendus.

III. Contraintes liées à la gestion du contentieux

Il s'agit de contraintes d'ordre juridique et d'autres relatives à la relation entre les administrations publiques objet du contentieux et l'Agence judiciaire du Royaume, ainsi que des contraintes au niveau des tribunaux.

1. Contraintes d'ordre juridique

La loi régissant l'Agence judiciaire du Royaume a été adoptée en 1953, comme indiqué ci-dessus, et n'a pas été modifiée depuis lors.

Selon ce texte, l'agent judiciaire du Royaume est dénommé "Agent Judiciaire ». Cette dénomination se trouve, aujourd'hui, dépassée au vu de ce qui a été consacré par le législateur dans le cadre des autres lois, notamment la loi sur la procédure pénale qui emploie la dénomination "Agent Judiciaire du Royaume" au niveau de ses articles 3, 37, 95, 351 et 540.

De plus, la désignation de l'agent judiciaire du Royaume en personne au lieu de l'Agence judiciaire du Royaume en tant qu'institution, pose des problèmes aux cadres de l'Agence judiciaire du Royaume qui doivent obtenir une délégation de signature préalablement à l'exercice des missions de représentation juridique de l'Etat et sa défense devant les tribunaux.

En outre, le dahir de 1953 comprend plusieurs dénominations officielles telles que "le directeur financier" et " le conseiller juridique de la protection" qui sont devenues obsolètes.

De même, le dahir de 1953 a dévolu un ensemble de compétences à l'agent judiciaire du Royaume dont certaines d'entre elles ont été abandonnées notamment les missions de recouvrement et ce, suite à la circulaire n ° 1306 IGF du ministre des Finances, publiée en 1970. En vertu de cette circulaire, la mission de recouvrement a été transférée au trésorier général du Royaume, sans que les dispositions du dahir susvisé ne soient modifiées.

2. Absence d'immunité pour les cadres de l'administration assurant la mission de défense de l'Etat

L'article 58 de la loi réglementant la profession d'avocat dispose que celui-ci « (...) ne peut être interrogé sur le contenu de ses plaidoiries ou de ses mémoires, de ce qui relève du droit de la défense". Le même article ajoute que "l'avocat ne peut être arrêté à cause de diffamations ou injures ou insultes à l'occasion de l'exercice de sa profession".

L'article 60 de la même loi dispose également que " L'injure, la diffamation et la menace d'un avocat lors ou à l'occasion de l'exercice de sa profession, sont punies conformément aux dispositions de l'article 263 du code pénal."

Cette immunité, ainsi que d'autres garanties associées à l'appartenance à l'ordre des avocats et leur autorité syndicale, font défaut pour les cadres et personnels des ministères en charge de défendre les intérêts de l'Etat et du Trésor.

3. Insuffisances dans la relation entre l'agent judiciaire du Royaume et les administrations publiques

La Cour a enregistré dans ce contexte, les observations suivantes :

- **Des insuffisances dans la définition des relations entre l'agent judiciaire et les administrations qu'il représente devant les tribunaux:** Bien que le dahir de 1953 ait prévu les attributions de base conférées à l'agent judiciaire du Royaume, il n'a pas précisé la relation devant lier l'administration concernée par le contentieux et l'agent judiciaire, hormis la formalité de mandatement de ce dernier par cette même administration, tel qu'il est exigé par ledit dahir;
- **Non obligation des administrations de fournir à l'agent judiciaire du Royaume les éléments constitutifs du dossier du contentieux :** la lecture des dispositions du dahir de 1953 révèle que le législateur n'a pas imposé aux administrations concernées par le contentieux de produire à l'agent judiciaire du Royaume les éléments de réponse en mesure d'assurer leur défense, alors même qu'il est partie intégrante du contentieux tel que exigé par la loi. Il a été constaté, à partir des dossiers de contentieux gérés par l'agent judiciaire du Royaume, la vulnérabilité de la défense due notamment à l'indisponibilité des éléments à même de renforcer sa position ;
- **Caractère excessif des recours en appel :** Les responsables de l'Agence judiciaire du Royaume ont assuré que cette pratique est due aux sollicitations des administrations concernées de recourir à des appels, même injustifiés, en plus du défaut chez l'agent judiciaire du royaume d'un pouvoir discrétionnaire quant au recours à l'appel ou son abandon s'il estime que cela ne peut que prolonger inutilement le contentieux.

4. Difficultés dans la relation avec les tribunaux

Les responsables des directions visitées ont confirmé l'existence d'un ensemble d'obstacles qui entravent la gestion optimale du contentieux judiciaire, en particulier dans leurs relations avec les tribunaux.

Il convient de noter à ce niveau que le ministre de la Justice, dans sa circulaire n ° 963 en date du 11 mai 1984, avait exhorté les tribunaux à faciliter les missions des cadres et du personnel de l'Agence judiciaire du Royaume en matière de suivi des affaires de l'Etat. Cependant, certains de ces fonctionnaires ont déclaré que cette circulaire a rarement été respectée et que son actualisation n'a jamais été effectuée.

Ils ont par ailleurs affirmé que, lors de l'exercice de leurs fonctions de défense des intérêts de l'Etat, les cadres des directions sus-indiquées ne sont pas traités selon les mêmes règles réservées aux avocats, ce qui se répercute négativement sur leur moral et donc sur l'efficacité et la performance de leurs interventions.

IV. Résumé des recommandations de la Cour des comptes relatives à l'Agence judiciaire du Royaume

A partir des constatations relevées lors de l'évaluation de l'expérience de l'Agence judiciaire du Royaume, et afin que celle-ci puisse assurer le rôle qui lui revient, à l'instar de ses homologues dans certains pays avancés dans ce domaine, il est nécessaire de revoir le cadre juridique de l'organisation des fonctions et structures de l'Agence en conformité avec la diversité qui caractérise le contentieux judiciaire et les risques qui peuvent être générés en conséquence. Pour cela, la Cour des comptes recommande ce qui suit :

1. Au niveau de la nature et du statut de l'Agence judiciaire Royaume

L'évolution du rôle de l'Etat, de ses domaines d'intervention et de la diversité des moyens juridiques utilisés, rend nécessaire l'élargissement des compétences de l'Agence judiciaire du Royaume pour couvrir, en plus de la gestion du contentieux en cours, d'autres missions de prévention et de conseil à même d'éviter le déclenchement du contentieux (notamment lorsque la position juridique de l'Etat est faible). De ce fait, l'élargissement souhaité des compétences de l'Agence impose de redéfinir son statut institutionnel et de revoir son positionnement en vue de lui garantir l'indépendance nécessaire dans l'exercice de ses attributions, et ce, en coordination étroite avec le ministère des finances et le secrétariat général du gouvernement.

Il est à noter, comme précédemment avancé dans ce rapport, que les modèles retenus dans les différentes expériences étrangères, rattachent généralement l'organisme chargé de la gestion du contentieux de l'Etat au pouvoir exécutif. Toutefois, ces modèles diffèrent quant à l'organe gouvernemental de rattachement. Il peut être le chef du gouvernement (expérience italienne), ou le ministère de la justice (organisation espagnole ou égyptienne) ou encore le ministère des finances (organisation française). Le Royaume-uni se distingue, quant à lui, par l'adoption d'un réseau national des services juridiques, formé des conseillers juridiques affectés aux différents ministères, sans que ce réseau, dans son ensemble, soit rattaché à un département quelconque.

2. Au niveau des attributions de l'Agence judiciaire du Royaume

La Cour propose d'étendre les attributions de l'Agence afin de lui permettre d'entreprendre la gestion du contentieux de l'Etat dans de meilleures conditions, et ainsi surmonter les obstacles et contraintes recensés dans ce cadre. Les attributions préconisées peuvent être résumées, selon les étapes suivies par le contentieux, comme suit :

a. Avant le déclenchement du contentieux (rôle préventif)

- **Le pouvoir de fournir des avis sur des questions juridiques et administratives**, en vue de prendre les mesures préventives avant le déclenchement du contentieux. Pour ce, l'Agence doit disposer d'une base de données pour différents types de jurisprudences et diverses études juridiques liées au contentieux en cours, afin de la mettre à la disposition des administrations.
- **Le pouvoir d'exprimer un avis sur les contrats conclus par les administrations publiques** : ce pouvoir dont disposent des organismes similaires dans les pays développés permettrait de renforcer la position juridique des administrations, notamment pour les contrats ayant une importance financière, ceux présentant des difficultés techniques ou pour les contrats internationaux. Ceci est de nature à éviter les risques qui peuvent être générés par des imprécisions quant à la formulation des termes de ces contrats.

b. Lors du déclenchement du contentieux

- **Accorder à l'Agence judiciaire du Royaume une délégation légale pour représenter l'Etat et assurer sa défense devant les tribunaux et devant les instances d'arbitrage nationales et internationales**, de manière à surmonter la situation actuelle dans laquelle l'Agence est tenue d'obtenir un mandat des administrations concernées par le contentieux avant son déclenchement.
- **Accorder à l'Agence le pouvoir de recours aux avocats après concertation avec les administrations concernées**. Ceci trouve sa justification dans le fait que l'Agence, en vertu de ses attributions, devrait disposer d'une base de données relative aux avocats, en fonction de leurs spécialités et leurs expériences, et que cette concertation permettra d'effectuer de faire le choix approprié en fonction de la nature du contentieux.

c. Après le déclenchement du contentieux

- **Accorder à l'Agence le pouvoir d'examiner la pertinence du recours à l'appel** : De par son expérience en matière de gestion du contentieux judiciaire qui lui octroie la capacité d'apprécier à sa juste valeur l'utilité et l'efficacité des recours en appel, et de préférence en coordination avec le département des finances et le département concerné assisté par les conseillers juridiques du Secrétariat général du gouvernement mis à sa disposition.
- **Le droit du recourir directement à la procédure amiable** : En effet, le fait de recourir directement à cette procédure permet d'éviter à l'administration la dilapidation des moyens matériels et humains, qui pourraient provenir de la longueur des délais d'instruction du contentieux, ainsi que les risques qui peuvent être générés en conséquence. Elle doit à cet effet, coordonner son action avec le département concerné, le ministère des finances et le secrétariat général du gouvernement.

3. Au niveau de la restructuration de l'Agence judiciaire du Royaume

Parmi les insuffisances les plus importantes relevées par la Cour des comptes dans la gestion du contentieux de l'Etat, il y a le manque de coordination entre l'Agence et les administrations dont elle assure la défense devant les tribunaux. Dans ce sens, il est recommandé que l'Agence assure la mission de coordination avec les ministères concernés, et du suivi des dossiers et des procédures qui les concernent.

Quant aux domaines exclus actuellement des compétences de l'Agence, et compte tenu des particularités de leurs procédures propres et de l'importance des expériences accumulées par ces administrations en matière de contentieux, il est souhaitable de procéder à la création d'un réseau englobant tous les autres intervenants (Trésorerie Générale du Royaume, Direction des impôts, Direction des domaines de l'Etat, Administration des douanes, ...) afin d'assurer une meilleure coordination dans la défense des intérêts de l'Etat.

4. En ce qui concerne les ressources humaines de l'Agence

Dans ce domaine, la Cour recommande la création d'un corps spécifique des cadres de l'Agence bénéficiant d'un statut particulier, et ce en raison de la nature des missions qui leur seront dévolues et qui consistent en l'assistance, le conseil et l'expertise juridique, en plus de la défense juridique de l'Etat devant les tribunaux du Royaume et devant les instances d'arbitrage nationales et internationales. Ces cadres doivent jouir, pour l'exercice de leurs fonctions, des mêmes garanties dont disposent les avocats.

Ce corps doit bénéficier d'un statut moral et financier encourageant et être renforcé par des spécialistes hautement qualifiés dans diverses spécialités juridiques, tout en mettant l'accent sur la formation continue de ses cadres comme il est d'usage dans ce domaine au niveau des pays développés.