

AL KHAZINA

Revue de la Trésorerie Générale du Royaume - N°14 Septembre 2018

SPECIAL

DEPENSES DE PERSONNEL



Journée d'information et d'échange sur le thème :
«Les nouvelles dispositions de la LOLF relatives aux dépenses du Personnel»

La loi organique des finances : quels apports en matière de dépenses de personnel ?

La Fonction publique au Maroc entre le système de la carrière et celui de l'emploi

La masse salariale : évaluation et impact sur les agrégats macroéconomiques



SA MAJESTÉ LE ROI MOHAMMED VI
QUE DIEU LE GLORIFIE

« ...C'est pour ces raisons que Nous avons constamment insisté sur la nécessité de réformer l'Administration et de mettre à niveau les ressources humaines dont elle dispose. Pour notre pays, le choix est stratégique dans la mesure où une telle orientation permettra indéniablement d'asseoir les fondements du modèle de développement que Nous appelons de nos vœux. Ainsi, l'Administration pourra élaborer et développer, dans des domaines variés, des politiques publiques efficaces et efficientes ».

Message Royal au Forum national de la Haute fonction publique organisé sous le Haut patronage de SA MAJESTE LE ROI Mohammed VI

SOMMAIRE

- 6 • Editorial
- 7 La loi organique des finances : quels apports en matière de dépenses de personnel ?
- 12 La masse salariale : évaluation et impact sur les agrégats macroéconomiques
- 16 La Fonction publique au Maroc entre le système de la carrière et celui de l'emploi
- 21 La gestion des postes budgétaires : un levier majeur de gouvernance des dépenses du personnel de l'Etat
- 29 Le contentieux de la fonction publique : le rôle du juge administratif
- 37 L'endettement des fonctionnaires de l'Etat
- 40 Les dépenses de personnel de l'Etat : genèse et évolution des systèmes d'information
- 48 La gestion de ressources humaines des collectivités territoriales : un levier pour la régionalisation avancée
- 62 موقف القضاء الإداري، من المطالبة بالمساواة أمام التسويات الإدارية السابقة، حتى وإن كانت لا تحترم القانون.
- 57 الحقوق المكتسبة بين الفقه والاجتهاد القضائي



Noureddine BENSOUDA
Trésorier Général
du Royaume

Les dépenses du personnel de l'Etat constituent un agrégat des finances publiques qui revêt une importance primordiale.

Rapportée au PIB, la masse salariale fait l'objet d'un suivi particulier de la part des décideurs, des institutions financières internationales et de l'opinion publique, car elle est sensée renseigner sur le poids de l'Administration et sur son efficacité.

La masse salariale et son évolution dans le temps font également l'objet de comparaisons entre pays de même niveau de développement pour des besoins de rationalisation et d'optimisation budgétaire.

Il en est de même de l'effectif des fonctionnaires payés par l'Etat et de sa répartition entre les différents départements ministériels, dans une logique d'efficacité de l'administration et de redéploiement, le cas échéant.

Mais au-delà des chiffres, les dépenses de personnel recèlent des réalités sociales du fait que l'Etat demeure le premier employeur, des réalités juridiques, budgétaires, de gestion des ressources humaines, des carrières et des postes budgétaires, de la multiplicité des statuts de personnel et des différents paramètres de rémunération ; réalités qui sont souvent reléguées au second plan, sinon ignorées tout simplement par rapport aux enjeux financiers.

La maîtrise de l'évolution de la masse salariale et la stabilisation des effectifs, voire leur réduction, figurent souvent parmi les objectifs inscrits dans les programmes des gouvernements en vue de réduire les dépenses de l'Etat et permettre de dégager des espaces budgétaires devant servir notamment, à financer les dépenses d'avenir, telles que l'éducation, la santé, les infrastructures,

Pour y parvenir, plusieurs mesures sont souvent mises en œuvre notamment, le gel des salaires, la réduction des recrutements, la suppression des postes budgétaires non utilisés, la limitation des crédits, ...etc.

Ainsi, l'objectif assigné à ce spécial de la Revue Al Khazina consiste à donner une vue d'ensemble des enjeux budgétaires, juridiques et techniques liées aux dépenses du personnel de l'Etat.



Abdelkrim GUIRI
 Directeur de la Recherche, de la Règlementation
 et de la Coopération Internationale
Abdellah FADILI
 Chef de la Division de la Règlementation



La loi organique des finances : quels apports en matière de dépenses de personnel ?

En guise d'introduction à cette contribution, il est à souligner qu'en parallèle à l'adoption d'une nouvelle constitution et d'un dispositif de régionalisation avancée, notre pays s'est également doté d'une nouvelle loi organique des finances, avec une refondation en profondeur du système financier public de l'Etat, donnant ainsi aux finances publiques un cadrage normatif et institutionnel complet et novateur.

La nouvelle loi organique des finances constitue ainsi, une véritable opportunité pour donner une forte impulsion à la modernisation et à l'efficacité de l'action de l'Etat, à la consolidation de la gestion publique et surtout, pour réussir l'ancrage d'un nouveau système financier public de l'Etat fondé sur la performance et les résultats en termes, de programmation budgétaire, d'exécution et de contrôle des opérations financières, de comptabilité et de reporting financier.

A ce titre, la programmation, l'exécution et le contrôle des

dépenses de personnel ne sont pas en reste, dans ce nouveau dispositif, dès lors que le législateur organique les a pleinement insérés dans cette nouvelle vision, en édictant des principes directeurs et des règles de gestion, à même d'en renforcer l'efficacité, la performance et la transparence.

C'est d'ailleurs ce à quoi il est utile de s'atteler au titre de cette contribution, en essayant de mettre en évidence les principales innovations de la nouvelle loi organique des finances en relation avec la gestion des dépenses de personnel, à travers les axes ci-après.

- Innovation concernant le chapitre des dépenses de personnel ;
- apports au niveau des autres composantes de la loi de finances ;
- nouveautés en relation avec les procédures comptables particulières ;
- quelques mesures d'accompagnement de la réforme.

Pour ce qui est des innovations concernant le chapitre du personnel du budget général,

quatre points paraissent fondamentaux.

Le premier point concerne les dispositions de l'article 15 de la loi organique des finances, qui prévoient l'intégration à compter du 1er janvier 2020, des cotisations de l'Etat au titre de la prévoyance sociale et de la retraite, au niveau du chapitre du personnel du budget général de l'Etat.

Le transfert des dépenses liées aux cotisations de l'Etat au titre de la prévoyance sociale et de la retraite du chapitre des charges communes au chapitre du personnel a pour vocation d'une part, de contribuer à une meilleure transparence des dépenses de personnel et d'autre part, à consolider le processus de responsabilisation des gestionnaires sur lesdites dépenses.

Le deuxième point, qui constitue le cœur de la réforme de la loi organique des finances, se rapporte au passage du caractère évaluatif des crédits du personnel à la limitativité des crédits,



consacrée respectivement, par les dispositions de l'article 58 de la loi organique des finances et les dispositions de l'article 21 du décret relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances.

En effet et en application des dispositions de l'article 58 de la loi organique des finances et à compter du 1er janvier 2017, les dépenses de personnel ne peuvent être engagées, ordonnancées et payées que dans la limite des crédits ouverts au titre du chapitre.

Pour sa part, l'article 21 du décret relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances renvoie à l'arrêté du Chef du gouvernement, qui fixe les règles de gestion budgétaires et comptables nécessaires au respect du caractère limitatif des crédits ouverts au titre du chapitre du personnel.

Le troisième point a trait à l'introduction, à travers les dispositions de l'article 61 de la loi organique des finances, de la possibilité de procéder à des redéploiements de postes budgétaires entre les chapitres du personnel, en vertu de la loi de finances.

Une telle mesure constitue certes, une dérogation au principe général de spécialisation des crédits par chapitre, mais son introduction au niveau de la loi organique

des finances était justifiée par la nécessité d'un mécanisme budgétaire permettant l'opérationnalisation du décret relatif au redéploiement du personnel entre différents départements ministériels ou institutions concernés.

Les conditions et les modalités de redéploiement des postes budgétaires entre chapitres ont d'ailleurs été fixées dans le cadre des dispositions de l'article 20 du décret relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances, qui précisent que ces redéploiements :

- ne doivent porter que sur des postes budgétaires occupés ;
- doivent faire l'objet de décisions conjointes des ministres intéressés, à transmettre au ministre des finances avant le 1er juillet de l'année ;
- ne deviennent effectifs qu'à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi de finances de l'année budgétaire suivante.
- la loi de finances suivante doit, bien entendu, prévoir la suppression desdits postes budgétaires au niveau du département ou institution d'origine et leur création dans le département ou institution bénéficiaire.

Ces différentes modalités seront davantage détaillées et précisées dans le cadre du projet de refonte de la circulaire sur la gestion des postes budgétaires.

Le quatrième point porte sur les procédures de virement de crédits prévues par les dispositions de l'article 45 de la loi organique des finances et les dispositions de l'article 23 du décret relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances.

Les modalités et les conditions de virement des crédits pour le chapitre des dépenses de personnel demeurent les mêmes que pour les autres chapitres, à l'exception du plafond de 10% pour les virements entre programmes d'un même chapitre, qui ne s'applique pas aux virements entre programmes du chapitre du personnel.

L'objectif de la non application de ce plafond au chapitre du personnel réside dans la volonté du législateur organique, de laisser plus de souplesse et de marge de manœuvre aux gestionnaires pour faire face aux spécificités des dépenses de personnel.

S'agissant des apports en relation avec les autres composantes de la loi de finances, quatre dispositions paraissent essentielles à ce sujet, en termes de rationalisation, d'optimisation et de transparence des dépenses de personnel :

Premièrement, l'interdiction d'imputer les dépenses de personnel au budget des

Services de l'Etat Gérés de Manières Autonome, édictée par les dispositions de l'article 22 de la loi organique des finances.

L'objectif assigné à la mise en place d'une telle règle de gestion est de couronner l'effort entrepris depuis déjà quelques années, en matière de transfert des dépenses de personnel auparavant imputées sur les SEGMA, vers le chapitre de personnel du budget général, contribuant de la sorte, à mieux rationaliser lesdites dépenses et à mieux maîtriser la masse salariale.

Deuxièmement, la consécration au niveau des dispositions de l'article 17 de la loi organique des finances, de l'interdiction d'imputer parmi les dépenses d'investissement des dépenses de personnel.

Si nous tenons à évoquer cette disposition bien qu'elle soit uniquement reconsacrée, c'est pour dire l'intérêt qu'attache le législateur organique à une telle mesure.

L'objectif est de ne pas inclure les dépenses de personnel au niveau des projets d'investissement, dont les dépenses sont foncièrement destinées à la réalisation des plans de développement stratégiques et des programmes pluriannuels, en vue de la préservation,

de la reconstitution et de l'accroissement du patrimoine national.

Pour l'histoire d'ailleurs, la problématique d'inclusion des dépenses de personnel au niveau des dépenses d'investissement, avait fait l'objet d'un des premiers référés de la Cour des comptes durant les années quatre-vingt.

Troisièmement et dans le même ordre d'idées, le législateur organique a également consacré et rappelé au niveau des dispositions de l'article 28 de la loi organique des finances, l'interdiction d'imputer à un Compte Spécial du Trésor, les dépenses résultant du paiement des traitements, salaires ou indemnités à des fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités territoriales et au personnel des établissements et entreprises publics, sauf dérogations prévues par une loi de finances.

Quatrièmement, la consécration à travers les dispositions de l'article 59 de la loi organique des finances, que seules sont prises en compte les dispositions statutaires régissant les personnels, applicables à la date d'entrée en vigueur de la loi de finances de l'année et dont les crédits ont été évalués et autorisés par ladite loi de finances.

Un tel dispositif d'encadrement des dépenses de personnel et des crédits y afférents a, au demeurant, toujours existé, mais il revêt une importance déterminante avec l'entrée en vigueur du nouveau système de limitativité des crédits du personnel et permettra, s'il est pleinement respecté, d'éviter les dépassements de crédits éventuels.

En ce qui concerne les nouveautés en relation avec les procédures comptables particulières, il est judicieux de mettre en évidence un point qui paraît déterminant, tant pour les gestionnaires que pour les comptables et qui, bien qu'il existait auparavant, redevient avec la nouvelle loi organique des finances, d'une importance capitale pour la maîtrise des crédits liés à la paie du personnel de l'Etat.

Il s'agit de la procédure de rétablissement des crédits, consacrée par le législateur organique au niveau des dispositions de l'article 35 de la loi organique des finances, parmi les procédures comptables particulières, englobant également les fonds de concours et les dons et legs.

En effet et en application des dispositions dudit article, les recettes provenant de la restitution à l'Etat de sommes payées indûment ou à titre



provisoire sur des crédits budgétaires, peuvent donner lieu à rétablissement de crédits dans les conditions et selon les modalités fixées par voie réglementaire.

Les conditions et modalités de rétablissement des crédits demeurent actuellement fixées par les dispositions de l'article 88 du règlement général de comptabilité publique.

La procédure de rétablissement des crédits a certes toujours été utilisée, ne serait-ce que de manière assez réduite au niveau des dépenses et des restitutions y afférentes se rapportant aux biens et services et à quelques opérations insignifiantes pour les dépenses de personnel.

Par contre, pour les traitements et salaires du personnel de l'Etat et bien qu'elle soit prévue, la procédure de rétablissement des crédits ne présentait aucune utilité impérieuse, dès lors que le système était fondé sur le caractère évaluatif des crédits et que la régularisation des dépassements qui auraient été constatés, pouvait toujours intervenir dans le cadre du règlement du budget de l'Etat.

Avec l'avènement de la limitativité des crédits des dépenses de personnel depuis le 1er janvier 2017, il est indéniable que le recours au mécanisme de rétablissement

des crédits redeviendrait d'une utilité certaine pour la maîtrise des crédits et la rationalisation de la masse salariale.

Un tel mécanisme pourrait en effet, constituer l'une des formules majeures mises à la disposition des gestionnaires des dépenses de personnel, à même de juguler en cours d'année budgétaire, toute éventualité de dépassement des crédits au niveau du chapitre du personnel.

Pour ce faire, la modification de l'article 88 du règlement général de comptabilité publique régissant les conditions et les modalités procédurales de rétablissement des crédits est nécessaire à l'effet, entre autres, de les adapter aux contraintes et spécificités des dépenses et des restitutions y afférentes se rapportant aux dépenses de personnel.

L'objectif est de rendre à cette procédure sa vocation purement comptable, comme cela est édicté par le législateur organique, d'en simplifier le circuit, d'en moderniser la procédure et d'en dématérialiser les documents, pour que le gestionnaire puisse bénéficier aisément et en temps opportun, des crédits consommés puis rétablis.

Pour ce qui est des mesures d'accompagnement, nous évoquons un certain nombre de

mesures d'appui au déploiement de cette réforme et qui sont soit adoptées, soit en cours de finalisation ou en cours de préparation.

Il s'agit en premier lieu, de l'arrêté du Chef du gouvernement qui fixe les règles de gestion budgétaires et comptables nécessaires au respect du caractère limitatif des crédits ouverts au titre du chapitre du personnel ;

Il s'agit en deuxième lieu, du guide de programmation budgétaire des dépenses de personnel, qui présente de manière détaillée et opérationnelle, la phase amont liée au processus de prévision des crédits et des postes budgétaires ;

Il s'agit en troisième lieu, de la refonte de la circulaire relative à la gestion des postes budgétaires, à l'effet d'une part, de l'adapter aux nouveautés de la nouvelle loi organique des finances et d'autre part, d'en faire un outil de gestion à la disposition des gestionnaires des ressources humaines ;

Il s'agit en quatrième lieu, de la revue en profondeur de la circulaire relative à la simplification des circuits et des procédures de gestion administrative et financière du personnel, dans le sens de plus d'allègement et davantage d'assouplissement et de

modernisation de la gestion des ressources humaines ;

Il s'agit en cinquième lieu, du guide de gestion de la paie du personnel de l'Etat qui présente de manière didactique, le processus de mise en

paiement et de règlement de la rémunération du personnel de l'Etat, de bout en bout, tant dans sa dimension fonctionnelle que dans sa dimension technique informatique ;

Il s'agit en sixième lieu, de l'effort

d'optimisation du processus de contrôle et de paiement des traitements et salaires entre les différents acteurs, en l'occurrence, l'ordonnateur, le trésorier ministériel et la Direction des dépenses de personnel.

En conclusion de cette contribution, nous voudrions insister sur quatre leviers majeurs, qui constituent à notre sens les clés de réussite de la mise en œuvre de la loi organique des finances dans sa dimension de programmation, d'exécution et de contrôle des dépenses de personnel :

Le premier levier concerne la nécessité de sous-tendre cette réforme par une gestion renouvelée des ressources humaines, en phase avec la nouvelle vision instituée par le législateur organique en matière de prévision et d'exécution des dépenses de personnel ;

Le deuxième levier se rapporte à l'exigence de faire accompagner les gestionnaires par des actions de formation, de sensibilisation et d'assistance de proximité, tout au long des années à venir, à l'effet de garantir la pleine appropriation des principes directeurs et des règles de gestion découlant de cette réforme ;

Le troisième levier consiste en la nécessité de mettre en place un dispositif de suivi et d'évaluation de la déclinaison opérationnelle de cette réforme, pour pouvoir agir à chaud sur les dysfonctionnements qui pourraient être relevés et ce notamment, dans le cadre des travaux de la commission interministérielle en charge de la masse salariale ;

Le quatrième levier a trait à la nécessité de s'appuyer sur le système d'information dédié à l'exécution des dépenses de personnel notamment le e-budget, et les systèmes, Indimaj, la gestion intégrée de la dépense et le système Wadef-@ujour qui ont été adaptés pour intégrer les nouvelles règles induites par la réforme et rendre plus aisée, la tâche des gestionnaires en termes, de responsabilisation, de simplification et de dématérialisation des procédures, de proximité de gestion, de reporting et de prise de décision.



Timbre-poste commémoratif du centenaire de la Trésorerie Générale du Royaume et de la comptabilité publique (1er jour d'émission 04 juillet 2017)





Ahmed ABBAR
Directeur des Comptes Publics

La masse salariale : quel impact sur les agrégats macroéconomiques ?

Pour assurer au mieux ses fonctions et offrir des biens et services de qualité aux citoyens, l'Etat doit disposer d'un personnel suffisant et qualifié.

La masse salariale représente un important poste de dépenses de l'Etat, de par son poids par rapport aux autres dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Ainsi, aucun poste budgétaire n'a atteint le seuil de 100 MMDH, à part les dépenses de personnel et certaines composantes de la dette : la TVA globale a rapporté 56,9 MMDH, l'IS 50 MMDH, les remboursements du principal des bons du Trésor émis par adjudication 84 MMDH, l'investissement 67 MMDH, etc..., alors que les dépenses de personnel ont atteint 104,6 MMDH.

Les dépenses de personnel font l'objet d'un suivi particulier, car elles constituent un bon indicateur du poids de l'administration et de l'évolution des dépenses de fonctionnement, comparativement aux dépenses d'investissement.

A titre d'illustration, en 2017, chaque marocain a consacré environ 2.980 dirhams pour permettre à l'Etat de payer ses fonctionnaires.

Les dépenses de personnel de l'Etat sont retracées au niveau du chapitre « personnel » des dépenses de fonctionnement pour ce qui concerne les traitements, salaires et indemnités et du chapitre « charges communes » pour ce qui concerne la part patronale de l'Etat employeur versée aux organismes de retraite et de prévoyance sociale.

L'évolution de la masse salariale est fonction de quatre principaux paramètres, à savoir:

- le nombre de fonctionnaires qui résulte des recrutements, des départs à la retraite et des décès;
- les statuts et régimes indemnitaires ;
- l'avancement d'échelon et d'échelle
- les revalorisations salariales, décidées de manière générale pour l'ensemble des fonctionnaires ou de façon catégorielle pour satisfaire les doléances d'un corps particulier de fonctionnaires (ingénieurs, médecins, etc...).

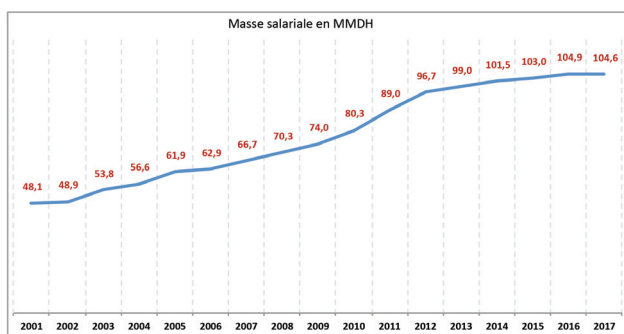
La masse salariale résulte également des différentes mesures prises par l'Etat, comme ce fut le cas pour l'opération « départ volontaire à la retraite », lancée en 2005, avec pour objectifs de réduire le sureffectif, de permettre à l'administration de reconstituer sa capacité de recrutement et de maîtriser la masse salariale.

Il en est de même de la décision de maintien de certains fonctionnaires au-delà de la limite d'âge de départ à la retraite, de la titularisation des agents temporaires, de la suppression des échelles 1 à 4 et de la décision d'allongement de l'âge de départ à la retraite des fonctionnaires de l'Etat à 63 ans qui s'est traduite par une hausse de la part patronale de l'Etat de 10 à 12%.

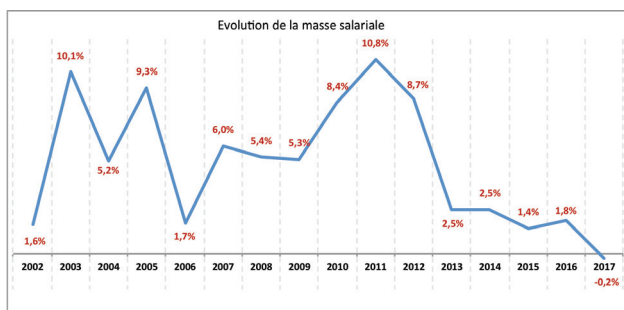
L'évolution des dépenses de personnel laisse apparaître les caractéristiques suivantes :

1- en 2017, la masse salariale a atteint 104,6 MMDH, en augmentation de 117,4% par rapport à son niveau de 2001.

La masse salariale payée au personnel de l'Etat a enregistré une hausse continue durant la période 2001 à 2017, comme cela ressort du graphique ci-après.



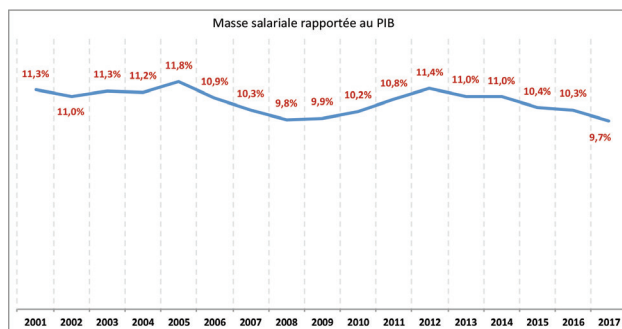
La masse salariale a augmenté en moyenne de 5% par an entre 2001 et 2017, avec un pic de 10,8% en 2011 et une diminution de 0,2% en 2017, comme cela apparaît à travers le graphique suivant.



La lecture de ce graphique permet de relever une tendance à la baisse du rythme de croissance de la masse salariale à compter de 2013. Ce ralentissement s'explique notamment par le fait que depuis la revalorisation de 2011, les salaires des fonctionnaires n'ont enregistré aucune réévaluation.

La baisse de 0,2% enregistrée durant l'année 2017 s'explique par la diminution de 35,9% des rappels qui sont passés de 4 MMDH en 2016 à 2,6 MMDH en 2017.

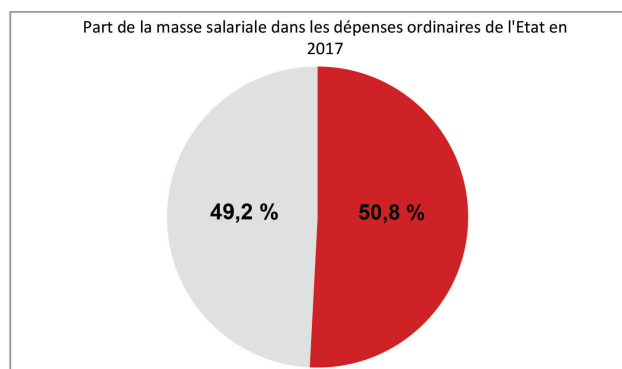
2- rapportées au PIB, les dépenses de personnel de l'Etat ont été de 9,7% en 2017 contre 11,8% en 2005 et 11,4% en 2012, avec une moyenne de 10,7% durant la période 2001 à 2017.



Il convient de préciser toutefois, que la diminution du rapport de la masse salariale sur PIB « s'explique parfois plus par la croissance du PIB nominal que par une réduction réelle de la masse salariale »¹, surtout entre 2013 et 2017.

3- Les dépenses de personnel ont représenté durant l'année 2017, plus de la moitié des dépenses ordinaires de l'Etat.

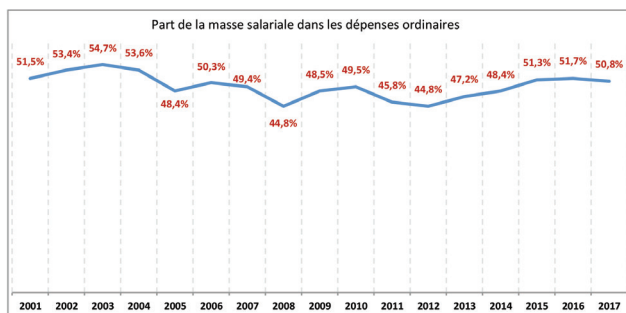
Ainsi, la masse salariale absorbe un peu plus que la somme des dépenses de matériel des ministères, des charges communes, y compris la compensation, ainsi que des intérêts de la dette du Trésor.



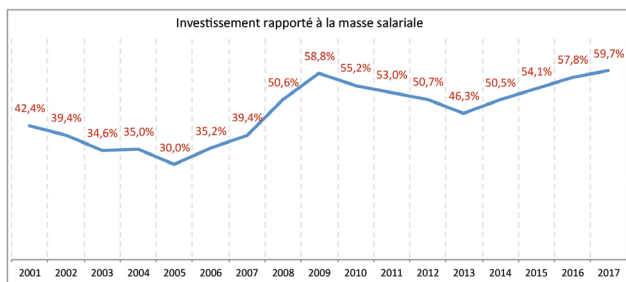
Entre 2001 et 2017, les dépenses de personnel ont représenté en moyenne 50% des dépenses ordinaires de l'Etat. Elles ont même largement dépassé la moitié durant plusieurs années, notamment en 2003 (54,7%), en 2004 (53,6%) et en 2016 (51,7%), comme cela est illustré par le graphique ci-après.

¹ Noureddine Bensouda, « Les finances de l'Etat au Maroc : entre l'ambition, la prévision et l'exécution », colloque international sur les finances publiques sous le thème « La transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle », Rabat, 8 septembre 2012, p.6



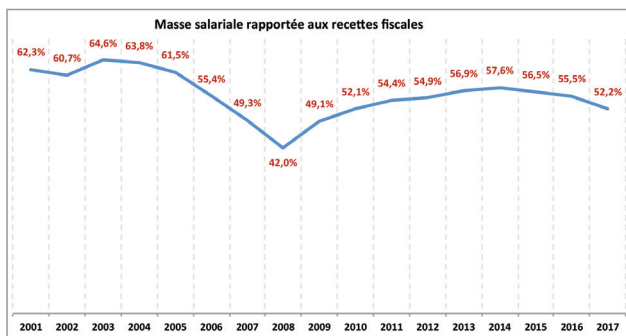


De même, la masse salariale a toujours été largement supérieure aux dépenses d'investissement de l'Etat, comme le démontre le graphique qui suit.



L'augmentation des dépenses d'investissement observée à partir de 2014, et plus particulièrement en 2016 et 2017, résulte de la hausse des crédits mis à la disposition des ministères et de l'effort des services ordonnateurs, en termes de consommation des crédits, afin de se conformer, à partir de 2018, aux dispositions de l'article 63 de la loi organique relative à la loi de finances concernant le report des crédits d'investissement.

4- La masse salariale a absorbé, en moyenne, plus de la moitié des recettes fiscales durant la période 2001 à 2017, comme il ressort du graphique suivant.

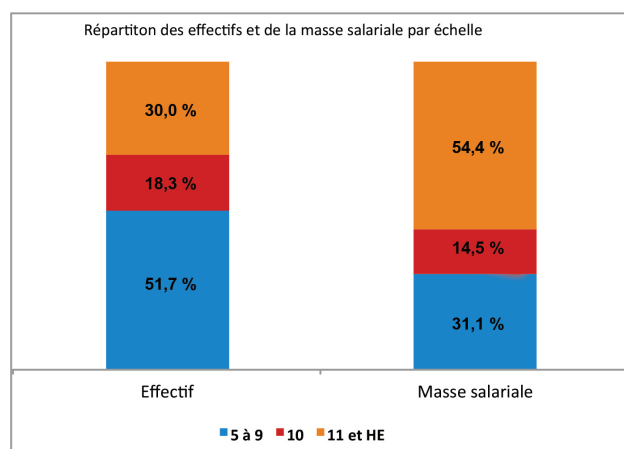


Entre 2005 et 2008, le rapport de la masse salariale s'est inscrit dans une tendance baissière en raison de la hausse des recettes fiscales. Il s'est établi à 42% en 2008 contre 64,6% en 2003. A partir de 2009, ce rapport s'est inversé pour repartir à la hausse, et atteindre 57,6% en 2014.

5- La masse salariale payée par la Direction des Dépenses de Personnel (DDP), relevant de la Trésorerie Générale du Royaume, durant l'année 2017 s'est établie à 91,5 MMDH au profit de 755.187 fonctionnaires.

L'examen des dépenses de personnel payées par la DDP en 2017 laisse apparaître les caractéristiques suivantes :

- une forte concentration, puisque les trois premiers ministères s'accaparent 78,4% des dépenses de personnel ;
- un sous-encadrement, puisque les fonctionnaires classés aux échelles 5 à 9 représentent 51,7% de l'effectif global payé par la DDP. Ils perçoivent 31,1% de la masse salariale. Les fonctionnaires classés à l'échelle 11 et au-delà représentent 30% de l'effectif et perçoivent 54,4% des salaires.



6- Les crédits budgétaires alloués aux dépenses de personnel revêtaient avant 2017 un caractère évaluatif, en ce sens que le dépassement des prévisions de la loi de finances était autorisé et

la régularisation du montant du dépassement s'effectuait à l'occasion de l'élaboration de la loi de règlement.

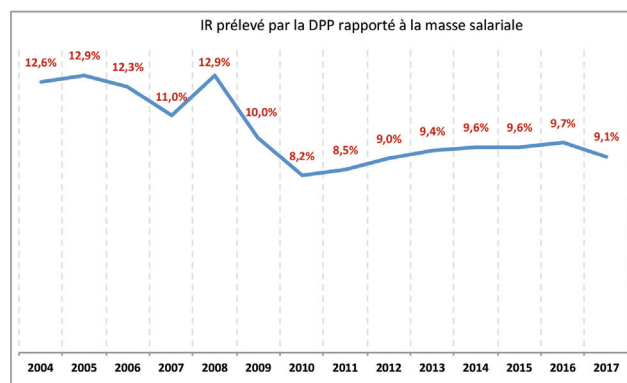
De ce fait, le pilotage de la masse salariale n'obéissait pas à une logique de maîtrise, étant donné que les ministères n'avaient pas de responsabilité particulière concernant la masse salariale qui était gérée par les services concernés du ministère de l'économie et des finances.

Afin de responsabiliser les ministères quant à la gestion des dépenses de leur personnel, la loi organique relative à la loi de finances a introduit deux importantes mesures :

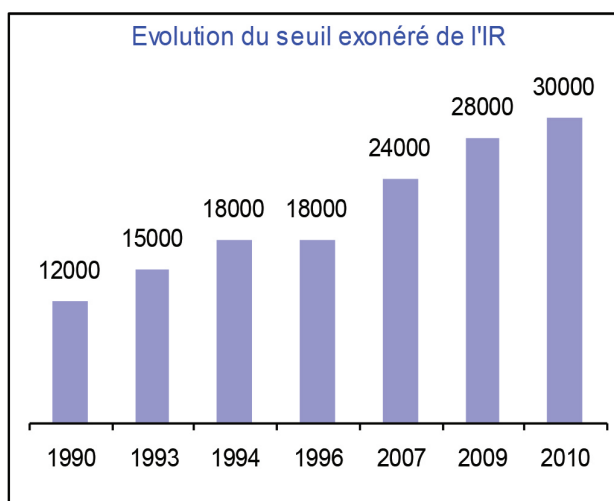
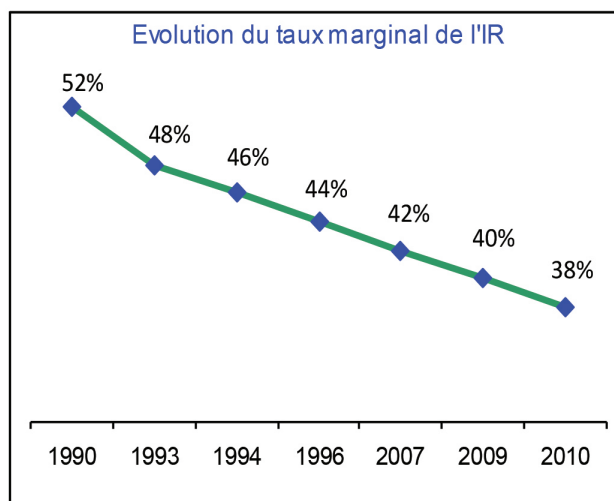
- depuis le 1er janvier 2017, les crédits budgétaires relatifs aux dépenses de personnel sont devenus limitatifs ;
- à compter du 1er janvier 2020, les dépenses de personnel comprendront les traitements, salaires et indemnités ainsi que les cotisations de l'Etat au titre de la prévoyance sociale et de la retraite.

7- Le paiement des salaires des fonctionnaires par la DPP se traduit par le prélèvement de l'impôt sur le revenu, qui a atteint 8,3 MMDH durant l'année 2017, ce qui représente 9,1% de la masse salariale brute.

Entre 2004 et 2017, le rapport impôt sur le revenu (IR) sur masse salariale a oscillé entre 8,2% en 2010 et 12,9% en 2005 et 2008, comme cela ressort du graphique suivant.



Les diminutions du rapport de l'IR sur la masse salariale en 2007, 2009 et 2010 s'expliquent par les baisses du taux marginal et l'augmentation du seuil exonéré, décidées durant ces trois années, comme cela apparaît à travers le graphique ci-après².



Il résulte de ce qui précède que les dépenses de personnel de l'Etat représentent « un enjeu majeur de maîtrise des finances publiques » et de réduction du train de vie de l'administration.

En effet, l'importance de la masse salariale et sa tendance continue à la hausse laissent peu de marges budgétaires pour orienter les dépenses de l'Etat vers l'investissement.

² Nouredine Bensouda, Quelle politique fiscale ?, Colloque International sur les Finances Publiques sous le thème « Réforme des finances publiques et nouvelle gouvernance », Wuhan, Hubei Chine, 15 et 16 janvier 2011, p.28. Patrick Roger, La masse salariale de l'Etat continue de croître, Le Monde du 9 septembre 2015





Rachid BOUCHAMA
Chef de la Division des Ressources Humaines

La Fonction publique au Maroc entre le système de la carrière et celui de l'emploi

Toutes les réformes engagées par l'administration intègrent le rôle stratégique imparté à la fonction publique et sa place centrale au cœur du processus de modernisation du pays. Certes, le volet de gouvernance et les aspects d'ordre organisationnel pour l'administration, financier et procédural revêtent une importance majeure, mais cela doit nécessairement s'appuyer sur le capital humain afin d'atteindre les objectifs de modernisation et de développement escomptés.

Au titre de l'année 2017, la Fonction Publique compte 856 337 fonctionnaires et agents de l'Etat pour une masse salariale de 104,6 MM DH et 112 136 fonctionnaires et agents des collectivités territoriales pour une masse salariale de 10,3 MM DH.

La Cour des Comptes estime que le rapport de la masse salariale au PIB est élevé « Avec une masse salariale qui s'établit à 11,84% du PIB en 2016, le Maroc connaît un ratio qui est parmi les plus élevés de la région. Ce ratio est de 7,2% en Egypte et de 12,7% en Tunisie. Dans les pays de l'OCDE, ce

ratio est en général en dessous de 10% »

L'importance de la fonction publique met en exergue le rôle stratégique de l'Etat en tant qu'employeur public et acteur dans le processus de développement économique et social et ce par la volonté de disposer de ressources à qui incombent les missions d'intérêt général.

Dans son Message Royal au Forum national de la Haute fonction publique organisé sous le Haut patronage de SA MAJESTE LE ROI Mohammed VI, dont les assises coïncident avec le soixantième anniversaire de la promulgation du Statut général de la Fonction publique, SA MAJESTE LE ROI Mohammed VI a souligné la nécessité de réformer l'Administration et de mettre à niveau les ressources humaines. « C'est pour ces raisons que Nous avons constamment insisté sur la nécessité de réformer l'Administration et de mettre à niveau les ressources humaines dont elle dispose. Pour notre pays, le choix est stratégique dans la mesure où une telle orientation permettra indéniablement

d'asseoir les fondements du modèle de développement que Nous appelons de nos vœux. Ainsi, l'Administration pourra élaborer et développer, dans des domaines variés, des politiques publiques efficaces et efficientes. »

Le Maroc, au lendemain de l'indépendance, a mis en place un cadre juridique de la fonction publique afin de lever ce défi lié au développement économique et social et répondre aux attentes des citoyens. Cela interpelle à bien des égards le système juridique adopté, ses fondements, ses caractéristiques, et sa comparaison avec d'autres systèmes.

Le Dahir n°1.58.008 du 24 février 1958 portant Statut Général de la Fonction Publique a constitué un dispositif juridique qui a fondé une fonction publique afin de répondre aux attentes des citoyens et assurer les missions de service public.

Dans ce contexte « la législation marocaine n'a pas hésité à choisir délibérément une Fonction Publique de carrière, c'est à dire une conception qui reconnaît à ce secteur un

⁴ (Source : Statistiques de la TGR)

⁵ Rapport de la cour des comptes d'octobre 2017 sur le système de la fonction publique, p. XIV

certain particularisme dans la mesure où elle considère le fonctionnaire comme un agent participant à l'exercice de la puissance publique »

La nature du système juridique adopté n'est pas une fin en soi. Chaque système est en effet la résultante de l'évolution de l'histoire de chaque pays, de ses propres spécificités notamment politiques, économiques et sociales.

La fonction publique oscille principalement entre deux systèmes : un système de carrière et un système d'emploi. « Le système de la carrière va paraître plus adéquat dans la conception régaliennne du service public tandis que le système de l'emploi va considérer le service public comme une activité qui doit fonctionner comme une entreprise soumise aux règles de la concurrence et gérée dans les conditions du marché. »

Avant de présenter les spécificités du système juridique de la fonction publique, il convient d'abord de cerner la notion de fonction publique elle-même.

Notion de fonction publique

La fonction publique recouvre différents sens, selon l'optique par laquelle elle est appréhendée. Ainsi, elle peut être définie selon un aspect organique, formel ou matériel au sens organique, la fonction

publique n'est que l'ensemble de personnel de l'administration. Du point de vue formel, la fonction publique n'est que le régime juridique applicable à l'ensemble du personnel administratif. Du point de vue matériel, elle se définit par ses activités .

Une autre définition interpelle en même temps l'aspect organique et juridique. L'expression fonction publique est ensuite utilisée pour caractériser, tout à la fois, les agents des personnes publiques possédant la qualité de fonctionnaires et la spécificité, notamment par rapport aux salariés du secteur privé, du régime juridique qui leur est applicable.

L'intérêt de ces définitions consiste, entre autres, à cerner le périmètre de la fonction publique, son contenu à travers le régime juridique applicable s'inscrivant dans le cadre du droit public, les catégories de fonctionnaires et agents qui exercent, et ses spécificités à la lumière du système adopté, à savoir le système de carrière ou le système de l'emploi.

Le système de carrière

Le système de carrière se base principalement sur la permanence de l'emploi et la notion de carrière. Ainsi « le système de carrière est celui dans lequel les agents administratifs

sont recrutés pour travailler dans l'administration et y faire carrière. Le fonctionnaire n'est pas recruté pour un emploi déterminé. Il est recruté dans un corps dont les membres peuvent recevoir des emplois variés.

Il est utile de rappeler que le Statut Général de la Fonction Publique, qui relève du domaine de la Loi en vertu de l'article 71 de la Constitution du Royaume, a consacré le système de carrière fondé notamment sur le lien statutaire avec l'administration, la consécration de la carrière du fonctionnaire jusqu'à la retraite et la distinction entre le grade dont le fonctionnaire est titulaire et l'emploi qu'il occupe.

Certains principes et règles découlant des dispositions du Dahir n°1.58.008 du 24 Février 1958 portant Statut Général de la Fonction Publique permettent de dégager les spécificités du système notamment :

- La qualité du fonctionnaire qui est bien encadrée. Elle ne recouvre pas le même sens que celui de l'agent. En effet, cette qualité est tributaire des conditions qui doivent être réunies, à savoir la nomination à un emploi public émanant de l'autorité compétente, le caractère permanent de l'emploi et la titularisation dans un grade de la hiérarchie de l'Etat (cf article 2 du Statut Général de la Fonction Publique)
- Le fonctionnaire consacre

⁶ Le Fonctionnaire Marocain, Redouane BOUJEMAA AL_ MADARISS- CASABLANCA 1983 page 41
⁷ M. Mohamed KHLIFI, le système de l'emploi et de la carrière, quel système de la Fonction pour l'administration de demain ? Actes de la journée d'étude organisée par le Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme administrative, Rabat, le 21 Juin 1997, page 34.

⁸ Le Fonctionnaire Marocain, Redouane BOUJEMAA AL_ MADARISS- CASABLANCA 1983 page 12 et 13.
⁹ La fonction publique Jean François Lachaume Dalloz 2 édition 1998 page 1 et 2.
¹⁰ Droit de la Fonction Publique Etat. Collectivités locales .Hôpitaux Jean - Marie Aubry - Jean Bernard Aubry - Didier Jean - Pierre - Antony Taillefait . Dalloz 4 e édition page 11



sa carrière dans la fonction publique jusqu' à sa mise à la retraite. La mobilité, les interruptions et les sorties de services sont expressément réglementées.

- Le fonctionnaire est vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire : Il en résulte qu'il est soumis aux lois et règlements afférents au cadre dont il relève. Autrement dit, il n'est habilité à négocier, comme dans le secteur privé, ni ses conditions de recrutement ni celles liées à sa rémunération ou à sa promotion. (article 3 du Statut Général de la Fonction Publique)
- L'obligation pour le candidat d'accepter le poste qui lui est affecté suite à sa nomination. Cela se traduit par un acte administratif unilatéral émanant de l'autorité compétente, (article 24 du Statut Général de la Fonction Publique)
- Les droits dont jouissent les fonctionnaires et les obligations auxquelles ils sont soumis sont édictés par le Statut Général de la Fonction Publique.
- La rémunération et les modes d'avancement sont déterminés par les statuts particuliers qui régissent leur situation (cf. article 29 et 31 du Statut Général de la Fonction Publique).

Le Système de l'emploi

Nombre de définitions ont appréhendé le système de l'emploi. Elles convergent généralement sur des éléments communs, entre autres, une similitude avec le secteur privé quant au mode de recrutement basé sur le contrat, la durée limitée de l'emploi et sa flexibilité, le système de rémunération négocié.

Dans ce système, le fonctionnaire est recruté pour un emploi bien déterminé. Sa situation ne se modifiera pas dans le temps comme dans le système de carrière.

Par conséquent ce système est souvent qualifié d' « ouvert » à cause de la possibilité qui est offerte aux agents de quitter l'administration et y revenir, et à l'administration de pouvoir faire appel à tout moment à des personnes ayant les qualifications correspondant aux fonctions .

Différents pays pratiquent des systèmes de fonction publique qui se rattachent au système de l'emploi par exemple les Etats Unis, le Canada, et l'Italie.

Recrutement des agents à contrat

L'adoption du système de carrière ne signifie nullement une application exclusive de ce système. le recrutement par voie de contrat a été mis en place pour faire face au besoin ressenti en matière de personnel au lendemain

de l'indépendance, ou pour pourvoir à des fonctions supérieures qui nécessitent dans certains cas des profils que le monde de l'entreprise peut pourvoir .

La circulaire n°42 FP du 30 Août 1958 relative au contrat de droit commun a permis entre autres d'harmoniser le support juridique de recrutement et de rémunération des contractuels à travers un modèle de contrat pour le recrutement des contractants dits de droit commun. Ces contrats sont conclus pour une période déterminée et renouvelable par tacite reconduction par période d'un an et pouvant être dénoncé par l'une des parties contractantes sous réserve d'un préavis. Il fixait une rémunération et d'autres clauses fixaient les droits à congé et autres indemnités.

Ce dispositif a été renforcé par la circulaire n°22 FP du 7 août 1961 qui a limité le champ de recrutement des agents contractuels en fixant des conditions réglementaires à cet effet. Ainsi, le recrutement par voie de contrat n'était permis que pour les administrations dont les personnels n'étaient pas encore pourvus de statuts particuliers. Les agents à contrat devaient réunir les mêmes conditions que celles exigées pour le fonctionnaire titulaire notamment en matière de conditions de diplôme et d'âge.

¹¹ Droit de la Fonction Publique Etat. Collectivités locales. Hôpitaux Jean - Marie Aubry - Jean Bernard Aubry - Didier Jean - Pierre - Antony Taillefait . Dalloz 4 e édition page 11

¹² Droit de la Fonction Publique de M. Tabrizi Ben Salah Masson, Paris 1992 page 14



Contrat de recrutement conclu le 8 octobre 1862, entre Monsieur Mohamed Doukkali, Rabat Maroc et sieur John Klarkson G, ingénieur mécanicien, Londres. (Musée de la TGR)

A travers ce bref rappel historique, il convient de rappeler un autre type de contrat qui existait à savoir les contrats fonctionnels concernant des postes de responsabilité à pourvoir et qui revêtait un caractère exceptionnel. Ces contrats fonctionnels ont été supprimés suite à l'adoption du décret n°2.75.832 du 30 décembre 1975 relatif aux fonctions supérieures propres aux départements ministériels. Vu la durée non déterminée de l'effet des contrats et pour assurer une évolution de la situation de la catégorie des agents à contrat en raison de leur assimilation avec les fonctionnaires titulaires au niveau du grade et de la rémunération, les

agents contractuels exerçant au sein de l'administration bénéficient des modes d'avancement au choix et par examen professionnel.

Cette situation a duré jusqu'à l'année 2011 date de la promulgation de la loi 50.05 de 2011 qui a amendé le Statut Général de la Fonction Publique et a fondé pour le recrutement par contrat une assise juridique d'ordre législatif. Aux termes de l'article 6 bis de ladite loi

«Les administrations publiques peuvent, le cas échéant, recruter par contrats des agents, dans les conditions et les modalités fixées par décret. Ce recrutement n'ouvre droit, en aucun cas, à la titularisation dans les cadres de l'administration». Pour l'application de ces dispositions, des textes réglementaires ont été adoptés:

- Le décret n°2.15.770 du 9 août 2016 fixant les conditions et les modalités d'emploi par voie de contrat au sein des administrations publiques ;
- L'arrêté du Chef de Gouvernement n°3.95.17 du 4 août 2017 fixant la rémunération forfaitaire mensuelle et les indemnités de déplacement allouées aux

experts et agents recrutés par voie de contrat dans les administrations publiques ;

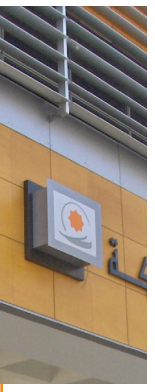
- Un arrêté du Ministre délégué auprès du Chef de Gouvernement chargé de la Réforme de l'Administration n°1394.17 du 9 juillet 2017 fixant les conditions et modalités de l'organisation de concours relatifs à l'emploi des agents par contrat dans les administrations publiques
- L'arrêté conjoint du Ministre de l'Economie et des Finances et du Ministre délégué auprès du Chef de Gouvernement chargé de la Réforme de l'Administration n°1761.17 du 10 juillet 2017 fixant un modèle de contrat de recrutement des experts et un modèle de recrutement des agents dans les administrations publiques.

Ainsi, les administrations publiques peuvent faire appel par voie de contrat à des experts ou agents :

Recrutement des experts

Les experts sont recrutés par voie de contrat pour la réalisation de projets, des études, consultations ou expertises ou assurer des missions déterminées que l'administration ne peut accomplir par ses propres moyens.

Le nombre des experts à recruter est fixé par arrêté du Chef du Gouvernement et ne peut dépasser quatre experts par département ministériel. Le Chef du Gouvernement peut, en



cas de besoin, accorder, à titre exceptionnel une autorisation pour dépasser ce nombre dans la limite des postes budgétaires vacants inscrits au budget.

Le recrutement s'effectue par appel à candidature par arrêté du chef de l'administration concernée publié au site électronique emplois publics et au site électronique de l'administration concernée ou par tout moyen de publicité. Il fixe les conditions requises de l'expert, la nature des projets, des études, des consultations ou expertises demandées et la durée du contrat.

Les experts retenus après appel à candidature sont recrutés par contrat d'une durée de deux années. Ce contrat peut être renouvelé pour une période supplémentaire sans que la durée totale ne puisse dépasser quatre années. Les contrats de recrutement des experts sont soumis au visa de l'autorité gouvernementale chargée des Finances et de l'autorité gouvernementale chargée de la Fonction Publique et après approbation du Chef du Gouvernement.

Recrutement des agents

Les agents sont recrutés par contrat pour accomplir des missions à caractère occasionnel ou temporaire. Leur nombre

est fixé par arrêté du Chef du Gouvernement sur proposition du chef de l'Administration concernée. Ils sont recrutés par contrat renouvelable une seule fois pour une durée ne dépassant pas deux ans sauf autorisation du Chef du Gouvernement. A noter que le recrutement s'opère par voie de concours après sélection.

Le nouveau système a prévu des dispositions pour la catégorie des agents contractuels existants. Ainsi, les contrats conclus par les administrations publiques avant l'entrée en vigueur du décret n°2.15.770 du 9 août 2016 précité demeurent valables jusqu'à expiration de la durée ou lorsqu'il sera mis fin auxdits contrats.

Certes, Ce nouveau dispositif a marqué, dans une proportion limitée, une ouverture sur le système de l'emploi, et des spécificités propres à ce mode de recrutement, avec maintien des fondements du système juridique basé essentiellement sur le système de la carrière.

Ce mode de recrutement n'offre pas une similitude totale avec celui opéré dans le secteur privé du fait qu'il s'agit de contrats administratifs comme prévu expressément par l'article 17 du décret n°2.15.770 du 9 août 2016 précité. Par ailleurs, il existe un modèle comportant

des clauses du contrat unifiées pour tous les départements.

Différents aspects liés à ce mode de recrutement des agents par contrat sont réglementés par ce dispositif juridique notamment en ce qui concerne les conditions requises pour leur recrutement, la rémunération allouée, la durée des contrats et l'effectif autorisé à recruter.

Le dispositif juridique actuel revêt une importance particulière dans la mesure où il a permis de définir un nouveau cadre juridique pour les contractuels au sein des administrations publiques, sachant qu'il n'a pas reconfiguré le système de la fonction publique qui repose toujours sur le système de carrière.

L'administration gagnerait à tirer profit des apports de ces deux systèmes dans une proportion équilibrée et en phase avec les spécificités de notre système en s'appuyant notamment, sur une dynamique de réforme et de changement. A propos du système de l'emploi et de la carrière « il faut bien noter qu'ils sont des idéaux types, qui se rencontrent rarement à l'état pur dans la réalité. Il est fréquent, en effet, que les droits de la fonction publique empruntent pour une part au système de la carrière et pour une part au système de l'emploi ».

Référence :

- Rapport de la Cour des Comptes, sur le système de la Fonction publique octobre 2017.
- Le Fonctionnaire Marocain, Redouane BOUJEMAA AL MADARISS CASABLANCA 1983.
- Système de l'emploi et de la carrière, quel système de la Fonction pour l'administration de demain? Actes de la journée d'étude organisée par le Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme administrative, Rabat, le 21 Juin 1997.
- Droit de la Fonction Publique de M. Tabrizi Ben Salah Masson, Paris 1992
- Droit de la Fonction Publique Etat. Collectivités locales Hôpitaux. Jean - Marie Auby - Jean Bernard Auby - Didier Jean - Pierre - Antony Taillefait. Dalloz 4 édition 2002.



Halima TOUDA
Chef de Service de l'Action Sociale

La gestion des Postes Budgétaires : Un levier majeur de gouvernance des dépenses du personnel de l'Etat

Le terme poste ou emploi en matière de dépenses de personnel est fréquemment utilisé dans des acceptions et selon des contextes distincts et différenciés. Cette notion est utilisée notamment, dans le domaine de la gestion des Ressources Humaines, en finances publiques et en droit administratif, précisément au niveau du droit de la fonction publique. C'est pourquoi, il sied tout d'abord de tenter de la définir ou du moins en appréhender le sens et le contenu. L'emploi peut être appréhendé du point de vue juridique, financier et budgétaire.

1) du point de vue juridique, l'emploi est assimilé à l'entité ou à la structure qu'occupe le fonctionnaire ou l'agent ou à laquelle il est affecté pour exercer les missions qui lui sont dévolues.

2) de point de vue budgétaire et financier, il s'agit du support qui sert de base à la rémunération ou à la promotion du fonctionnaire. En d'autres termes, il correspond aux crédits ouverts à cet effet par la loi de finances.

A noter que le statut général de la fonction publique ne comprend pas une définition de l'emploi. Les dispositions en relation avec cette notion sont celles prévues à l'article 7 dudit statut, qui prévoient que « Toute nomination ou toute promotion de grade n'ayant pas pour objet exclusif de pourvoir à une vacance est interdite ».

Les dispositions de l'article 7 du statut précité sous entendent aussi bien l'acception juridique que budgétaire de l'emploi. Du point de vue juridique, on ne peut procéder à aucune nomination que pour occuper un emploi. Ainsi, les nominations fictives ou sur ordre sont interdites. S'agissant de l'acception budgétaire, l'emploi budgétaire vacant est requis préalablement à toute décision de recrutement.

I. Dispositif juridique et évolutivité des dispositions régissant les postes budgétaires

Il n'existe pas de texte unique de valeur législative qui régit les emplois budgétaires. Le dispositif juridique applicable

en la matière trouve son fondement dans des textes différents, à savoir :

Le statut général de la fonction publique et les décrets d'application dudit statut :

Certaines dispositions dudit statut font référence à l'emploi, à travers cette corrélation entre la gestion de la carrière du personnel de l'Etat et celle des postes budgétaires, dès lors qu'en vertu de ces dispositions, les nominations ou les promotions de grade sont interdites si elles n'ont pas pour objet exclusif de pourvoir à une vacance.

- Les lois organiques des lois de finances et leurs décrets d'application :

Il est à souligner que les lois organiques des finances des années 1963, 1970 et 1972, mis à part les créations et les suppressions des postes budgétaires, ne prévoyaient pas de dispositions se rapportant aux autres mouvements que l'emploi ou le poste budgétaire pouvait subir.

Ce n'est qu'en 1998 que la loi organique n°7-98 relative à la



loi de finances a introduit des dispositions en vue d'asseoir le fondement législatif pour les différents mouvements affectant les postes budgétaires en cours d'année.

A ce titre, l'article 44 de ladite loi organique a prévu que « les transformations ou redéploiements d'emplois peuvent être opérés en cours d'année selon les modalités fixées par voie réglementaire ».

Il est à rappeler que la décision du conseil constitutionnel n°250.98 du 24 Octobre 1998 a considéré que l'article 44 de la loi organique n°7-98 précitée revêt le caractère de loi de finances et ne comporte pas de dispositions contraires à la constitution, à condition que les transformations ou redéploiements d'emplois soient effectués à l'intérieur du même chapitre relatif au personnel figurant dans le titre des dépenses de fonctionnement. En d'autres termes, les redéploiements entre chapitres ne peuvent être opérés du fait qu'ils s'apparentent à des créations de postes budgétaires que seule la loi de finances peut prévoir.

Ainsi, et pour l'application de l'article 44 précité, l'article 15 du décret n°2-98-401 du 26 Avril 1999 relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances a prévu que « Les transformations d'emplois vacants peuvent être opérées,

en cours d'année budgétaire, par arrêté du ministre chargé des finances sur proposition du ministre intéressé.

Les redéploiements d'emplois à l'intérieur d'un même chapitre peuvent être opérés, en cours d'année budgétaire par décision de l'ordonnateur intéressé.

Ces transformations et redéploiements doivent être repris dans la prochaine loi de finances. »

De ce fait, les autorisations budgétaires sous forme d'errata du ministre chargé des finances étaient le seul mécanisme qui permettait la régularisation des situations du personnel de l'Etat, sans avoir pour autant un impact sur les postes budgétaires au titre de l'année en cours. Ces errata étaient concrétisés au niveau des tableaux des effectifs du département ministériel ou institution concerné au titre de l'année suivante.

De même et eu égard aux objectifs se rapportant à la promotion du personnel de l'Etat et en vue de pallier le vide constaté quant aux dispositions relatives aux mouvements des postes budgétaires, il a été décidé d'adopter l'article 15 du décret n°2-04-794 du 24 décembre 2004 modifiant et complétant le décret n°2-98-401 du 26 Avril 1999 relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances.

Ledit article a prévu que les transformations d'emplois occupés ayant pour objet l'avancement dans le grade de leurs titulaires peuvent être opérées, en cours d'année budgétaire, par décision de l'ordonnateur intéressé. Cette décision sera soumise pour visa aux services du contrôle des engagements de dépenses de l'Etat.

Ainsi, l'amendement de l'article 15 précité a permis aux différents ordonnateurs, depuis l'année budgétaire 2005, de régulariser, en cours d'année, toutes les situations liées au changement de grade du personnel relevant de leurs départements ministériels et institutions, dès lors que les transformations des postes budgétaires occupés tiennent lieu d'assise budgétaire pour ces régularisations.

En plus de la possibilité des transformations et redéploiements des emplois vacants ou occupés à l'intérieur du même chapitre prévus par les dispositions de la loi organique n°7-98 précitée, la loi organique n°130 -13 relative à la loi de finances a permis aux ordonnateurs de procéder aux redéploiements des postes budgétaires entre les chapitres du personnel, en vertu de la loi de finances. Néanmoins, ces redéploiements ne doivent concerner que les postes occupés.

A noter que cette disposition a été introduite par la loi organique n°130-13 précitée pour répondre, essentiellement, aux besoins de support budgétaire requis pour la mise en œuvre de la réaffectation, entre administrations publiques, des fonctionnaires appartenant aux cadres communs des administrations, telle que prévue par les dispositions de l'article 38 bis du statut général de la fonction publique.

Les dispositions introduites par les lois de finances de l'année :

A ce titre, les différentes lois organiques relatives à la loi de finances disposent que «les créations, les suppressions et la répartition de postes budgétaires entre les départements ministériels ou les institutions ne peuvent résulter que des dispositions prévues dans la loi de finances».

S'agissant d'un support de la rémunération du personnel de l'Etat, les postes budgétaires font l'objet de création, chaque année, en vertu des lois de finances à l'effet de répondre aux exigences des ordonnateurs en matière de gestion des ressources humaines.

En effet, la loi de finances de l'année prévoit pour chaque année budgétaire, la création des emplois au titre du budget général, comme suit :

- Le nombre des emplois créés au profit des départements

ministériels ou institutions ;
• et le nombre des emplois que le gouvernement est habilité à répartir entre ces différents départements ministériels ou institutions.

Il convient de rappeler, à ce propos, que la disposition de la création portait aussi sur la création d'emplois pour la titularisation du personnel temporaire permanent et du personnel occasionnel et ce, avant l'entrée en vigueur des dispositions de la loi de finances de l'année budgétaire 2011.

A cet effet, la loi de finances de l'année budgétaire 2010 a prévu la création de 4000 emplois destinés à la titularisation du personnel temporaire permanent et du personnel occasionnel, ainsi que la suppression des postes budgétaires occupés par cette catégorie de personnel et ce, suite à sa titularisation.

De même, la loi de finances de l'année budgétaire 2011 a consacré la disposition de la suppression desdits postes. A ce titre, il a été procédé au titre de l'année 2011, à la titularisation d'office et sans conditions, de la totalité du personnel temporaire permanent et du personnel occasionnel de l'Etat rémunéré sur le budget général, sur les budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome et sur les

comptes spéciaux du trésor en fonction au 31 décembre 2010 et ce, par utilisation des emplois disponibles prévus pour la titularisation de ces catégories de personnel au titre des années 2010 et antérieures.

Les dispositions prévues par les différents textes législatifs et réglementaires ayant trait aux postes budgétaires :

Parallèlement aux dispositions prévues par les lois organiques relatives à la loi de finances, leurs décrets d'application et les lois de finances de l'année, le dispositif juridique se rapportant à la matière des dépenses du personnel de l'Etat s'articule aussi autour des postes budgétaires.

A cet égard, il y a lieu de noter que les textes législatifs et réglementaires requièrent, en plus des conditions statutaires, les conditions liées aux postes budgétaires. Il s'agit principalement des textes de portée générale, des statuts communs ou particuliers régissant des procédures qui requièrent à titre d'exemple, la vacance du poste budgétaire, la possibilité du quota, l'existence des emplois ou fonctions supérieurs au niveau du tableau des effectifs du département concerné.

A noter, qu'en plus des textes précités, le dispositif juridique se rapportant à la gestion des postes budgétaires comprend aussi les circulaires du Premier



ministre, à l'époque, du Chef du gouvernement actuellement, du ministre des finances et du ministre de la fonction publique.

Ces circulaires découlent des réformes introduites par les lois organiques relatives à la loi de finances et leurs décrets d'application, ou par les textes législatifs et réglementaires régissant les dépenses du personnel de l'Etat. Les circulaires précitées s'inscrivent dans le cadre du cadrage et de l'orientation en matière de rationalisation et de simplification de la gestion des postes budgétaires.

II. Dualité marquant la rémunération du personnel de l'Etat

La rémunération du personnel de l'Etat est caractérisée par un double support qui réside dans les crédits ouverts au titre du chapitre des traitements, salaires et indemnités du personnel titulaire et autres catégories du personnel au budget de fonctionnement, d'une part, et les postes budgétaires correspondants auxdits crédits créés par les lois de finances de l'année, d'autre part.

1• les crédits ouverts au titre du chapitre des traitements, salaires et indemnités du personnel :

La dualité de support budgétaire de la rémunération du personnel mettait en exergue le

caractère évaluatif des dépenses du personnel prévu auparavant par les dispositions des lois organiques des finances.

En effet, les crédits ouverts au titre du chapitre du personnel étaient évaluatifs et ce, conformément aux dispositions du Dahir n°1-63-326 du 9 novembre 1963 portant loi organique des finances, lesquelles dispositions étaient consacrées par les autres lois organiques des finances des années 1970, 1972 et 1998.

Ainsi, et dans la mesure où les postes budgétaires étaient disponibles, les ordonnateurs possédaient toute la latitude d'opérer et de gérer les actes liés à la carrière du personnel relevant de leur département ministériel ou institution, indépendamment de la corrélation entre la disponibilité des crédits ouverts au titre du chapitre du personnel et celle des postes budgétaires.

Cette gestion avait comme conséquence la non maîtrise de la masse salariale, d'où le dépassement des crédits ouverts par les lois de finances de l'année. Cela nécessitait le réajustement et la régularisation du dépassement entre les crédits ouverts au titre du chapitre du personnel et les dépenses exécutées et ce, par la loi de règlement³⁵.

Ainsi, et considérant que la

maîtrise de la rémunération du personnel de l'Etat était l'un des impératifs majeurs de la réforme des dépenses publiques, la loi organique n°130-13 du 2 juin 2015 relative à la loi de finances a introduit le caractère limitatif des dépenses du personnel.

A cet effet, le deuxième alinéa de l'article 58 dispose que « Pour les dépenses de personnel, elles ne peuvent être engagées, ordonnancées et payées que dans la limite des crédits ouverts. »

2• Les postes budgétaires correspondants auxdits crédits créés par les lois de finances :

A ce titre, les tableaux des effectifs comprennent un dénombrement des postes budgétaires correspondants à l'effectif du personnel relevant de chaque département ministériel ou institution.

Les tableaux des effectifs comprennent également :

- l'effectif correspondant aux emplois et fonctions supérieurs prévus par les textes portant organisation des départements ministériels ou institutions et ce, faisant application des textes réglementaires qui prévoient que les emplois correspondants aux fonctions supérieures doivent figurer expressément au budget de chaque département ministériel.

- l'effectif des membres des

³⁵ La réforme de la loi organique des finances : vers un nouveau modèle de gestion des finances publiques - Nouredine BENSOUA, Trésorier Général du Royaume, 2 mai 2012.

cabinets ministériels, du personnel de bureau et de maison des membres du gouvernement.

III. Les procédures de gestion de la carrière du personnel de l'Etat et leur impact sur la gestion des postes budgétaires :

Il est à rappeler, à ce propos, que les différentes lois organiques des lois de finances disposent que les réformes des statuts ne doivent pas impacter les crédits ouverts au titre du chapitre du personnel en cours d'année budgétaire.

A cet effet, l'article 13 du Dahir n°1-63-326 du 9 novembre 1963 portant loi organique des finances prévoyait qu'aucun projet de loi ne peut être définitivement voté ou aucun décret ne peut être signé lorsqu'il doit entraîner des charges nouvelles ou des diminutions de recettes, tant que ces charges ou ces diminutions de recettes n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées par une loi de finances.

Cette disposition a été consacrée par les différentes lois organiques des lois des finances, notamment, par l'article 59 de la loi organique n°130-13 du 2 juin 2015 relative à la loi de finances qui prévoit que « seules sont prises en compte les dispositions statutaires

régissant les personnels, applicables à la date d'entrée en vigueur de la loi de finances de l'année et dont les crédits sont évalués et autorisés par ladite loi de finances de l'année».

Aussi, la gestion des ressources humaines incarne-t-elle la corrélation entre la gestion des procédures administratives portant sur la carrière du personnel de l'Etat et celle des postes budgétaires.

A cet égard, il est à noter qu'en plus des conditions statutaires requises par les lois et règlements en la matière, ces textes requièrent impérativement les conditions concernant les postes budgétaires, dès lors que le traitement des procédures administratives est tributaire de la gestion desdits postes budgétaires.

Ainsi, le traitement de la procédure de recrutement sur concours, à titre d'illustration, nécessite au préalable les prérequis ci-après :

- La création par la loi de finances de l'année des postes budgétaires à pourvoir ;
- La vacance desdits postes budgétaires ;
- L'autorisation du Chef du Gouvernement pour l'utilisation desdits postes budgétaires ;
- L'arrêté portant ouverture du concours ne doit porter que sur les postes créés et

réellement vacants ou réservés pour recrutement ;

- La compatibilité du type du poste budgétaire avec le grade ou, le cas échéant, la transformation du poste budgétaire concerné.

En conséquence, si la gestion de certaines procédures administratives est tributaire des postes budgétaires, il apparaît opportun de souligner que lesdits postes sont impactés par cette gestion, en termes d'effectif, de situation, de préparation et de mise en place des tableaux des effectifs du département ministériel ou institution concerné.

IV. Masse salariale et rationalisation de la gestion des postes budgétaires :

La masse salariale a connu, depuis plusieurs années une forte évolution par rapport aux agrégats macro-économiques.

A cet égard, il convient de signaler qu'au titre de l'année budgétaire 2017, la masse salariale a atteint 104,6 MMDH pour un effectif de 865337 fonctionnaires et agents de l'Etat³⁶.

Conscients de l'évolution importante de la masse salariale et de son impact sur les finances publiques, il a été jugé opportun d'entreprendre des mesures d'urgence pour l'amélioration des méthodes de gestion des ressources humaines de l'Etat ainsi que l'optimisation de la

³⁶ Statistiques de la TGR au titre de l'année 2017.



gestion des postes budgétaires. A cet effet, les pouvoirs publics, et parallèlement aux différents chantiers de réforme en relation avec les dépenses de personnel, ont entrepris depuis des années plusieurs actions orientées vers la maîtrise de la masse salariale. Ainsi, sur le plan budgétaire, les lois de finances ont introduit des dispositions visant la rationalisation de la gestion des postes budgétaires, vu sa corrélation avec la rémunération de personnel. Dans ce cadre, la rationalisation a porté essentiellement sur deux dispositions, en l'occurrence, la suppression des postes budgétaires vacants, d'une part, et l'utilisation des postes budgétaires devenus vacants, d'autre part.

1• Suppression des postes budgétaires vacants :

Concernant la suppression, et avant d'aborder les dispositions constantes y afférentes, il convient de rappeler, comme il a été cité ci-dessus, que les lois de finances des années budgétaires 2010 et 2011 ont prévu la suppression des postes budgétaires devenus vacants suite à la titularisation du personnel temporaire, permanent et occasionnel.

1-1 La suppression des postes budgétaires vacants suite à la mise à la retraite :

A ce titre, l'article 43 de la loi de finances n°8-96 pour l'année

budgétaire 96-97 tel qu'il a été modifié et complété notamment par l'article 52 de la loi n°12-98 pour l'année budgétaire 98-99 dispose qu'à compter du 1er juillet 1996, sont supprimés les postes budgétaires devenus vacants suite à la mise à la retraite.

Les dispositions de cette suppression, en vertu de l'article 43 précité et des lois de finances des années budgétaires 98-99, 2017 et 2018, ne s'appliquent pas aux postes réservés au personnel des départements ministériels et institutions limitativement énumérés par lesdites dispositions.

1-2 La suppression des postes budgétaires vacants non utilisés :

A cet effet, l'article 22 de la loi de finances n°48-09 pour l'année budgétaire 2010 prévoyait, qu'hormis les postes de certains départements ministériels ou institutions, vu leurs spécificités, les postes vacants non utilisés au 31 décembre 2009 et ceux qui deviendront vacants et non utilisés au 31 décembre de chaque année sont supprimés.

Les dispositions de l'article 22 susvisé ont été abrogées et remplacées par l'article 32 de la loi de finances n°22-12 pour l'année budgétaire 2012, qui a introduit de nouvelles conditions pour la suppression

des postes vacants non utilisés et qui a, également, élargi le champ d'exception quant à ladite suppression.

Ainsi, l'article 32 précité a prévu la suppression, pour chaque année budgétaire, des postes vacants non utilisés au 30 juin de l'année qui suit celle de la loi de finances concernée, qui n'ont pas fait l'objet d'actes visés par les services de la Trésorerie Générale du Royaume.

2• L'utilisation des postes budgétaires devenus vacants :

Avant de développer la deuxième mesure qui porte sur l'utilisation des postes devenus vacants, il convient de rappeler les actions réalisées par le gouvernement, depuis l'année 2003, dans l'objectif de la rationalisation de l'utilisation des postes budgétaires vacants par les différents départements ministériels et l'adaptation de cette utilisation aux besoins réels des administrations.

A cet effet, par la circulaire du Premier ministre, à l'époque, n°1/2003 du 6 février 2003, il a été décidé d'adopter la démarche suivante :

- Chaque département ministériel devait communiquer aux services du 1er ministre, à la fin de chaque trimestre, la situation des postes budgétaires vacants ainsi que le programme de leur utilisation ;

• programmer des réunions au cours de la dernière semaine de juin de chaque année, au niveau des différents départements ministériels, en présence des représentants du ministère chargé des finances (Direction du budget, Contrôle Général des engagements des dépenses et Paierie Principale des Rémunérations) à l'effet d'arrêter les situations des postes budgétaires vacants, tout en tenant compte des postes réservés pour les recrutements et la titularisation des agents temporaires, occasionnels et permanents ainsi que ceux réservés pour les recrutements ayant déjà fait l'objet de programmation.

Suite à l'exécution des orientations prévues par la circulaire n°1/2003 précitée par les différents départements ministériels, l'utilisation des postes budgétaires vacants, pour les recrutements, est devenue tributaire de l'autorisation préalable du Premier ministre et ce, à compter du 11 septembre 2003.

Quant aux dispositions introduites par les lois de finances concernant l'utilisation des postes budgétaires devenus vacants, il est à noter à ce propos que l'article 22 de la loi de finances n°110-13 pour l'année budgétaire 2014, tel qu'il a été complété, a prévu l'utilisation exclusive des postes budgétaires

devenus vacants en cours d'année budgétaire pour la régularisation des situations de détachement, de réintégration suite au détachement, à la mise en disponibilité ou en exécution des décisions judiciaires.

A signaler à cet effet, qu'hormis la Direction générale de la protection civile, cette disposition fait exception des postes des ministères ou institutions faisant l'objet d'exception de la mesure de suppression des postes devenus vacants suite à la retraite.

S'il est vrai que les pouvoirs publics visaient, par les dispositions de suppression des postes budgétaires vacants et l'utilisation de ceux devenus vacants, la rationalisation de la gestion des postes budgétaires, la question est de savoir dans quelle mesure l'objectif assigné à cet effet est atteint du fait que le nombre de postes budgétaires faisant l'exception aux dites dispositions est important par rapport à l'effectif global des postes budgétaires de l'Etat.

V. Dans quelle mesure la gestion des postes budgétaires doit être rationalisée dans le cadre de la nouvelle loi organique des finances ?

L'introduction du caractère limitatif des crédits ouverts au titre du chapitre du personnel

par la loi organique n°130-13 du 2 juin 2015 relative à la loi des finances s'inscrit dans le cadre de l'amélioration et de la transparence de la gestion des dépenses publiques.

A cet effet, le deuxième alinéa de l'article 58 de ladite loi organique dispose que « Pour les dépenses de personnel, elles ne peuvent être engagées, ordonnancées et payées que dans la limite des crédits ouverts ».

De même, l'article 3 de l'arrêté du Chef du gouvernement n°3-221-16 du 27 décembre 2016 fixant les règles de gestion budgétaires et comptables nécessaires au respect du caractère limitatif des crédits ouverts au titre du chapitre du personnel, pris pour l'application des dispositions de ladite loi organique, prévoit que les dépenses inscrites au chapitre du personnel sont engagées, conformément aux dispositions de l'article 32 du décret Royal n°330-66 du 21 avril 1967, par l'ordonnateur dans la limite des crédits ouverts et des postes budgétaires autorisés par la loi de finances.

Partant des objectifs assignés de la nouvelle loi organique des finances en matière de dépenses du personnel ayant motivé l'introduction du principe de la limitativité des crédits au titre du chapitre de personnel,



notamment la maîtrise de la masse salariale, la réduction des effectifs et la rationalisation de la gestion des crédits ouverts au titre de ces dépenses, et face à la dualité marquant la gestion de la rémunération du personnel, ne serait-il pas opportun de reconsidérer le mode de gestion actuelle des postes budgétaires en vue de l'adapter aux dispositions de cette loi organique ?

Il est souhaitable d'adopter un nouveau dispositif législatif et réglementaire en la matière portant essentiellement sur les points suivants :

- L'amendement de l'article 32 de la loi de finances n°22-12 pour l'année budgétaire 2012 relatif à la suppression des postes budgétaires vacants et non utilisés, tel qu'il a été complété.

L'objectif de cet amendement étant de reconsidérer la durée de vie des postes budgétaires, en vue de l'adapter au principe de la limitativité des crédits ouverts, chaque année budgétaire, au titre du chapitre du personnel. En conséquence, cette durée de vie ne doit pas dépasser 12 mois pour qu'elle soit en phase avec la disponibilité de ces crédits ;

- La mise à la disposition des ordonnateurs de tous les outils de gestion en vue de leur permettre de gérer au cours de l'année budgétaire,

en parallèle, les crédits ouverts et les postes budgétaires correspondants. Pour ce faire, il est impérativement opportun de revoir le système actuel de mise en place des tableaux des effectifs ;

- La mise en place desdits tableaux doit être opérée au même titre que celle de la morasse des biens et services ;
- Enfin, ne doit-on pas abandonner la gestion actuelle des postes budgétaires et passer au système du plafond d'emplois des effectifs de l'Etat, à l'instar du système adopté en France ?

A cet égard, il convient de rappeler que le système de suivi des effectifs de l'Etat est adopté par la France en application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001.

Ainsi, le parlement fixe, chaque année, par ministère, le plafond d'emplois des effectifs de l'Etat. Ce plafond représente la limite maximale de personnels pouvant être employés par ministère au cours de chaque année civile³⁷. WW

L'unité du suivi et de décompte de ce plafond d'emplois est appelée « Equivalent temps plein travaillé » (ETPT). Cette unité prend en considération la quotité de travail de l'agent ainsi que sa durée d'activité au cours de l'année³⁸.

Ainsi, un agent à temps plein employé sur six mois sera comptabilisé pour 0,5 ETPT, de même pour un agent à mi-temps présent sur l'année entière. De ce fait, la consommation d'emplois s'apprécie de manière annuelle sur l'ensemble des agents d'un ministère donné.

En plus du respect de ce plafond, les documents budgétaires présentés au parlement prévoient la mise en œuvre des schémas d'emplois, lesquels schémas d'emplois correspondent au solde des créations ou des suppressions d'emplois sur une année civile pour un ministère, une mission ou un programme donné.

L'unité de décompte du schéma d'emplois est appelée « Equivalent temps plein » (ETP) et ne prend en considération que la quotité de travail. Par exemple, un agent à mi-temps décomptera pour 0,5 ETP indépendamment de sa durée d'activité au cours de l'année.

En tout état de cause, l'adoption du système du plafond d'emplois des effectifs de l'Etat permettra au parlement de voter, pour l'ensemble du budget de l'Etat, un plafond d'emplois et l'ensemble des dépenses de personnel seront regroupées au sein d'une masse salariale.

³⁷ Forum de la performance (Direction du Budget - France).

³⁸ LOLF et GRH : Les nouvelles règles de gestion des ressources humaines dans la fonction publique (Ministère de la Fonction Publique).



Mme Oum keltoum ZAOUI
Trésorier Ministériel auprès du Ministère chargé
des Relations avec le Parlement et la Société Civile

Le contentieux de la fonction publique : le rôle du juge administratif

Aujourd'hui, le contentieux de la fonction publique représente une part importante de l'activité des juridictions administratives, et environ 18% des requêtes sont présentées devant les tribunaux administratifs en 2017, tandis que les litiges en la matière ont été l'occasion, ces dernières années, d'évolutions jurisprudentielles intéressant l'ensemble du contentieux administratif.

En effet, depuis l'avènement des tribunaux administratifs institués par la loi 41-90 et la mise en place des cours d'appel administratives par la loi 80-03, la justice administrative s'est inscrite dans le rôle de défenseur des droits des fonctionnaires face aux prérogatives et au pouvoir discrétionnaire de la puissance publique, en assurant une certaine dynamique de développement jurisprudentielle et la création de règles et procédures où le rôle du juge administratif a largement évolué, notamment en ce qui concerne les nouveaux principes de droit, les délais de jugement, les procédures d'urgence et l'exécution forcée des décisions de justice.

Le juge administratif contribue ainsi, à travers ses missions, à renforcer au sein de l'administration le respect des principes de légalité, de l'état de droit et à asseoir l'autorité de la juridiction administrative conformément aux principes fixés par la Constitution¹⁴.

Toutefois, il n'en demeure pas moins que ces avancées ne sauraient dissimuler les fragilités constatées dans l'intervention du juge à assurer l'équilibre entre les intérêts des requérants et l'intérêt public général dans le respect de la loi.

Le point culminant de cette situation apparaît au stade de l'exécution des décisions rendues par les tribunaux administratifs, qui laisse apparaître soit la méconnaissance des normes et principes de droit public qui régissent les domaines d'activité séparés de l'ordonnateur et du comptable public soit les difficultés pour le juge de prononcer des jugements de qualité pouvant produire les effets juridiques attendus.

1 • Etendue de l'intervention du juge administratif en matière de contentieux des situations individuelles

La notion de contentieux de la situation individuelle des fonctionnaires inspirée du droit français¹⁵ a été reproduite par la loi n°41-90 du 12 juillet 1991 instituant les tribunaux administratifs, sans pour autant donner une définition précise. Les définitions courantes sont celles retenues ensuite par la doctrine et la jurisprudence administratives¹⁶.

Celles-ci proposent des situations extrêmement larges qui englobent les rapports entre l'agent qui se trouve dans une situation statutaire et réglementaire et l'administration qui l'emploie. Les litiges qui naissent de cette relation sont en principe portés devant la juridiction administrative.

Au cours des dix dernières années, les pouvoirs du juge administratif se sont de plus en plus renforcés dans le sens où le juge est devenu plus inquisitorial et que sa

¹³ Activités des tribunaux publiées par le ministère de la justice

¹⁴ Art 118 de la Constitution de 2011 « Tout acte juridique, de nature réglementaire ou individuelle, pris en matière administrative, peut faire l'objet de recours devant la juridiction administrative compétente ».

¹⁵ Abdellah Laalaj : « la compétence des tribunaux administratifs dans le contentieux de la situation administrative » colloque la justice administrative 18-19 mai 2005.

¹⁶ Cour suprême, arrêt n°734 du 17 octobre 1996 publication cour suprême en matière administrative.



mission a évolué d'une mission technique au sens où le juge devait seulement dire le droit, à une mission plus protectrice des administrés marquée par l'apport de la jurisprudence administrative.

1-1 Pouvoirs du juge et contrôles des actes administratifs

Dans le cadre du contentieux des situations individuelles, le juge administratif dispose de pouvoirs d'instruction qui se sont largement accrus ces dernières années, lui permettant désormais d'adapter les procédures à la diversification des affaires et de statuer dans l'urgence dans le cadre de procédures de référé renouvelées.

Il peut d'abord prononcer par ordonnance de référé des mesures provisoires ou urgentes telles que la suspension d'une décision, l'injonction à l'administration de communiquer tel ou tel document, l'ordonnance d'une expertise sur une question faisant litige. Lorsqu'il est saisi sur le fond, le juge administratif peut ensuite annuler la décision administrative attaquée, partiellement ou totalement.

Le juge administratif peut également mettre à la charge de l'administration le paiement d'une indemnité en réparation du dommage causé à l'agent

ainsi que le remboursement des frais engagés par ce dernier en vue du procès. Le juge administratif peut aussi enjoindre à l'administration d'agir dans un but particulier servant à l'exécution de son jugement.

Il faut évidemment tenir compte de la mission et des pouvoirs du juge, en fonction du type de contentieux.

Si le juge de l'excès de pouvoir dispose du seul pouvoir d'annuler l'acte illégal, cette prérogative appartient aussi au juge de la pleine juridiction, dont les pouvoirs sont cependant plus étendus. Le juge du plein contentieux peut aussi se contenter de renvoyer à l'administration compétente le soin de régler le litige dans les conditions qu'il lui appartient de déterminer. Mais étant donné que la réformation de l'acte contesté est une prérogative du juge de la pleine juridiction, celui-ci peut décider de refaire l'acte illégal et substituer son appréciation à celle de l'administration.

Dans le cadre du contentieux de l'excès de pouvoir, l'exécution des décisions rendues par les juges administratifs relève donc le plus souvent de l'administration.

Le juge administratif qui demeure le juge « naturel » de la

légalité des actes administratifs, tient sa force des instruments de contrôle que la jurisprudence a forgés. Il s'est attaché, au travers de l'évolution de son intervention, à affirmer son aptitude à contrôler de façon restrictive l'administration dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

1-2 Mutations juridictionnelles en matière de contrôle exercé sur l'action administrative

S'il est établi en vertu de l'article 7 de la loi 41-90 que les règles procédurales applicables sont celles de la procédure civile, les règles applicables en l'absence d'un droit écrit sont pour la plupart d'origine jurisprudentielle. Le juge administratif est appelé à élaborer les règles de droit pour répondre aux situations de conflit dont il a la charge.

Ce constat peut sembler incongru eu égard à la spécificité du système marocain qui, à l'exemple du système français, considère que les droits sont essentiellement législatifs : en principe, le législateur, auteur de la loi, est l'unique détenteur d'un tel pouvoir ; la jurisprudence étant cantonnée à un simple rôle d'interprète de la règle de droit.

Cependant et en pratique, les conséquences de l'avènement des tribunaux administratifs

ont qualitativement et quantitativement changé la donne par la construction du droit administratif d'abord mais également par la détermination des règles qui président à l'action jurisprudentielle.

Cet engagement jurisprudentiel a permis néanmoins de consacrer plusieurs principes tendant à renforcer la protection des fonctionnaires, comme à titre d'exemple, le principe de l'égalité d'accès aux emplois publics, l'égalité de traitement entre fonctionnaires d'un même cadre, le principe du respect des droits de la défense, le principe de la motivation des décisions administratives, le droit à indemnité lorsque des dommages ont été causés à un agent public du fait de ses fonctions ou encore les solutions qui ont été imaginées pour régler les problèmes de la non-exécution des jugements par le prononcé de l'astreinte contre le responsable administratif comme moyen de le contraindre à respecter l'autorité de la chose jugée, solution qui a été qualifiée par certains auteurs comme courageuse¹⁹.

D'un autre côté, le contrôle juridictionnel exercé sur l'action administrative a progressivement évolué du contrôle de la légalité vers celui de l'opportunité, selon que

l'exercice de ses fonctions d'un pouvoir discrétionnaire, ou d'une compétence liée.

Cette évolution a entraîné progressivement un contrôle de plus en plus ample sur l'adéquation des décisions disciplinaires aux actes irréguliers attribués aux fonctionnaires. Un revirement de jurisprudence s'est concrétisé en 1997²⁰ moyennant un arrêt novateur de la Cour de cassation qui a posé le soubassement de l'orientation du juge administratif vers le contrôle des excès d'appréciation.

Dans sa démarche « créative » en vue d'apporter une solution aux situations litigieuses qui se présentent à lui, le juge est tenu de rechercher la règle de droit applicable ; à défaut, il est tenu de consacrer les « principes généraux du droit ».

Nous retiendrons qu'à présent, la justice administrative dans son rôle d'encadrement de l'administration a donc trouvé sa pleine légitimité. Cependant, le défi de la légitimité devrait être renforcé par une démarche de qualité et d'efficacité, surtout quand il s'agit d'engager la responsabilité de la puissance publique.

2. Défis de l'intervention du juge administratif

L'affirmation du pouvoir judiciaire à l'égard des

autorités administratives s'est réalisée dans un contexte de judiciarisation accru des rapports entre administration et administré.

Il y a lieu de constater que peu de décisions publiques échappent par nature au contrôle du juge.

Dans ce contexte nouveau, la légitimité du pouvoir judiciaire impose aux juges de nouvelles responsabilités et une vigilance accrue dans l'exercice de leurs missions quand il s'agit de contrôler les actes de l'administration.

L'intervention du juge en matière de situations individuelles fait peser le soupçon d'une ingérence dans la gestion du service public, ce qui pourrait en retour susciter des réticences de la part de l'administration, des attitudes non coopératives à l'égard des jugements rendus.

Pour parer à ces risques, la juridiction administrative doit mettre au premier plan de ses préoccupations la notion de qualité et d'efficacité, ce qui nécessite de se rapprocher davantage de l'administration, de ses méthodes, de ses missions et de ses contraintes afin de parer aux éventuelles difficultés et améliorer la crédibilité de la justice et l'effectivité de la chose jugée.

¹⁹ Mohamed Amine BENABDALLAH: « Décision de justice contre l'administration » Remald n°27 1999

²⁰ La consécration du contrôle de l'adéquation de la sanction à la faute commise par le fonctionnaire », Mohamed Amine BENABDALLAH in REMALD n°22, 1998, p : 107.



2-1 Critères d'une décision judiciaire de qualité

Au-delà du principe de contrôle de la décision de justice confié à des juridictions supérieures, l'évolution des critères et des modes d'intervention incite à penser la justice administrative en se penchant sur le fond des décisions prononcées.

L'appréciation de la qualité des décisions passe d'abord par le contrôle de légalité, ce qui suppose une décision conforme à la loi. Même si cette dernière semble injuste, elle doit s'imposer sur la raison du juge. Ensuite, selon la doctrine, le contrôle de proportionnalité est à prévaloir. Le juge administratif a pour mission de trouver l'équilibre entre l'intérêt privé et l'intérêt général. L'objectif du juge n'est plus de rendre une décision conforme à la loi, mais de rendre une décision qui privilégie l'intérêt prépondérant.

Aussi, un jugement de qualité suppose que celui-ci s'appuie sur une argumentation convaincante que le juge développe dans la motivation de son jugement²¹. La motivation devient un travail d'argumentation.

Il convient de souligner que, dans tous les cas et même assortie d'une motivation convaincante, la décision de justice ne peut pas aller à l'encontre des

ordres de la loi. Si le contrôle des actes administratifs par le juge a évolué, la conformité de la décision de justice à la loi demeure essentielle.

Pendant, certaines décisions de justice démontrent que l'extension excessive de la notion de protection des garanties des administrés contre le pouvoir discrétionnaire de l'administration l'emporte sur la qualité du jugement, surtout quand il s'agit d'une question qui fait polémique aujourd'hui et qui est en rapport avec la compétence d'attribution de l'exécution des jugements en matière de régularisation d'une situation individuelle entre ordonnateur et comptable public.

Un exemple de ces jugements concerne un arrêt rendu par le tribunal administratif dans sa formation de juge des référés qui a condamné la Trésorerie Générale du Royaume au versement du salaire de la demanderesse (fonctionnaire auprès d'un département ministériel) sous astreinte d'un montant de 5000 DH par jour de retard et exécutoire par constitution d'une provision.

Les faits tels qu'ils ressortent de cet arrêt sont les suivants :

Après avoir été révoquée de son poste, la requérante a intenté un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif

qui, par décision de la cour d'appel a confirmé l'annulation de la décision administrative de révocation avec production des effets juridiques.

Suite à la demande d'exécution dudit jugement en 2017, la requérante a réintégré son poste le 20-07-2017 et a bénéficié d'une reconstitution de carrière depuis le 31-05-2011.

Seulement elle s'oppose à la non restitution de son salaire relatif à la période du 30-05-2011 date de sa révocation et la date du 20-07-2017 date de sa reprise suite à l'exécution du jugement d'annulation par le ministère dont elle relève.

Sur cette base, elle se présente devant le Tribunal administratif, demandant à son président de prononcer par ordonnance en référé d'enjoindre la Trésorerie Générale du Royaume et le Directeur des dépenses du personnel de lui verser immédiatement les sommes afférentes à sa rémunération depuis la date de suspension de son salaire (le 31-05-2011) jusqu'à la date de sa réintégration (le 20-07-2017) sous peine d'astreinte d'un montant de 5000 DH par jour de retard.

Au vu de la requête et en vertu des articles 7²² et 19²³ de la loi 90-41 et de l'article 149²⁴ du code de la procédure civile, le

²² Dahir n°1-91-225 du 22 rebia I 1414 (10 septembre 1993) portant promulgation de la loi n°41-90 instituant des tribunaux administratifs Article 7 : Les règles du code de procédure civile sont applicables devant les tribunaux administratifs, sauf dispositions contraires prévues par la loi.

²³ Le président du tribunal administratif ou la personne déléguée par lui est compétent, en tant que juge des référés et des ordonnances sur requête, pour connaître des demandes provisoires et conservatoires

²⁴ Article 149 du Dahir portant loi n°1-74-447 du 11 ramadan 1394 (28 septembre 1974) approuvant le texte du code de procédure civile, tel qu'il a été modifié et complété « En dehors des cas prévus à l'article précédent où le président du tribunal de première instance peut être appelé à statuer comme juge des référés, ce magistrat est seul compétent pour connaître, en cette même qualité et toujours en vertu de l'urgence, de toutes les difficultés relatives à l'exécution d'un jugement ou d'un titre exécutoire, ou pour ordonner une mise sous séquestre, ou toute autre mesure conservatoire, que le litige soit ou non engagé, devant le juge du fond... »

président du tribunal ordonne que la TGR et le Directeur des dépenses du personnel calculent et versent le salaire de la demanderesse, sous peine d'astreinte d'un montant de 5000 DH par jour de retard, en précisant que la décision est de plein droit exécutoire par provision.

Ce qui est soutenu à travers la lecture de cet arrêt, c'est que la Cour a admis la possibilité, au profit de la requérante d'ordonner à la TGR (un tiers, étranger aux intérêts en cause) de calculer et verser immédiatement les salaires de la demanderesse.

Le référé à notre sens est affecté de plusieurs irrégularités dont l'absence d'une requête au fond contre la TGR, l'incompétence du juge des référés pour statuer en matière de versement de salaire ou pour la condamnation par astreinte puisque ce sont des questions de fond, l'absence de qualité du défendeur qui aurait dû entraîner l'irrecevabilité de l'action...).

Le juge a donc condamné la Trésorerie Générale du Royaume à tort amenant l'administration à évoquer les difficultés d'exécution d'une telle décision.

Certains verront dans l'intervention du juge de référé une façon ingénieuse de faire

pression sur le comptable public pour résoudre les difficultés d'exécution du jugement d'annulation et pour la régularisation administrative et pécuniaire des agents avec effet rétroactif.

D'autres souligneront le risque de voir se multiplier les interventions excessives de jurisprudence qui reflètent une tendance à la subjectivisation du contentieux administratif qui écarte principalement l'une des règles fondamentales de la comptabilité publique, à savoir le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable.

La séparation est une règle de sécurité dans la gestion des fonds publics grâce à l'obligation qui est instaurée de mettre en œuvre deux acteurs forcément distincts pour accomplir toute opération de dépense.

Ce qui paraît en tout cas certain dans la pratique, c'est que les évolutions en cours mettent en évidence le paradoxe au niveau des tribunaux administratifs entre le souci de la performance en termes de nombre de jugements exécutés et l'intégrité des pratiques jurisprudentielles.

Le juge administratif est le garant de l'équilibre entre les droits des citoyens et les prérogatives de la puissance publique. Toutefois, sa pleine efficacité reste subordonnée

à sa capacité à produire des décisions de qualité et à les faire exécuter dans les meilleurs délais.

2-2 Effectivité des décisions de justice en matière de contentieux de la fonction publique

Le terme d'effectivité correspond à la qualité de ce qui se traduit en actes réels²⁵. Prise dans cette acception, l'effectivité des décisions de justice est comprise à travers les critères qui sont dégagés par les auteurs, et qui impliquent d'une manière essentielle l'ensemble des éléments qui concourent à rendre cette décision exécutable à l'encontre de l'administration.

La doctrine s'accorde à considérer que l'exécution des jugements est l'arme redoutable du juge et « qu'une justice désarmée serait une justice illusoire et discréditée »²⁶.

L'effectivité concrète des décisions de justice se mesure donc par une application concrète des jugements rendus par les tribunaux. Ceci n'est pas toujours évident quand il s'agit de faire exécuter les décisions par l'administration en matière de contentieux de la fonction publique.

Très souvent aujourd'hui au vu de l'inflation des affaires portées par les fonctionnaires devant les juridictions administratives,

²⁵ Jean Paul Costa : l'effectivité de la justice administrative en France La Revue administrative 52e Année, No. 8, 1999

²⁶ J. ROBERT, « La bonne administration de la justice », in A.J.D.A. N°Spécial, juin 1995 p. 126



des difficultés apparaissent lors des opérations d'exécution des jugements prononcés contre l'administration.

Ce constat est plus visible quand il s'agit d'un jugement d'annulation et il est attendu que l'administration procède à la reconfiguration rétroactive de la situation du bénéficiaire, dans la mesure où les actes jugés illégaux sont censés n'avoir jamais existé.

L'autorité de la chose jugée contraint donc l'administration à déroger à certaines règles qui s'imposent normalement à elle.

Le principe de non-rétroactivité des actes administratifs cède ainsi en cas d'annulation d'un acte individuel. Le jugement d'annulation oblige l'administration à replacer l'agent dans la situation exacte qui devrait être la sienne s'il n'avait pas fait l'objet de la mesure annulée.

L'administration doit donc prendre de nouvelles décisions d'avancement d'échelon, voire d'avancement de grade, qui auraient dû intervenir lors de la période d'éviction.

On retiendra ici que la reconstitution de carrière provoquée par la décision de l'annulation contentieuse, peut être fictive dans le sens où c'est une opération qui se

réfère à des situations similaires pour asseoir la régularisation pécuniaire du bénéficiaire, ou c'est une reconstitution effective si elle permet de réaffecter l'agent dans le service d'origine dans un emploi identique ou équivalent à la date de l'éviction annulée, mais aussi de considérer que sa carrière n'a pas été interrompue.

Celle-ci doit donc être reconstituée, en restituant à l'intéressé les avancements d'échelon qu'il aurait obtenus à l'ancienneté, compte tenu de la façon dont il avait été noté avant son éviction et de la progression de carrière qui aurait été la sienne par référence à la façon dont se sont déroulées les situations similaires.

Toutefois, la régularisation effective et rétroactive n'est pas toujours possible pour l'administration qui se trouve confrontée le plus souvent à des difficultés réelles et juridiques sérieuses.

Les difficultés d'exécution qui peuvent surgir sont soit des difficultés provisoires soit des difficultés touchant le fond et donc qui empêchent d'aboutir à une application adéquate de la chose jugée.

Sur le plan procédural, l'administration concernée saisit le juge des référés de la difficulté factuelle ou juridique

afin d'obtenir un arrêt ou une suspension de l'exécution²⁷.

Sans récapituler l'ensemble des difficultés qui s'opposent à l'administration, la difficulté liée à l'application du principe de la rétroactivité nous semble la plus importante dans la mesure où sa mise en œuvre aux fins de l'exécution du jugement d'annulation se heurte à des situations de fait bloquantes sinon des obstacles issus de considérations d'ordre juridique auxquels viennent s'ajouter les contraintes de la gestion intégrée des dépenses de personnel.

On peut citer par exemple que l'administration ne peut plus consulter un grade qui a cessé d'exister, ou ne peut plus appliquer les textes en vigueur à la date à laquelle ces décisions rétroactives prennent effet comme dans le cas de la disparition d'une commission.

Ces obstacles s'avèrent parfois insurmontables pour le rétablissement de carrière et par conséquent entravent l'effectivité des décisions de justice en matière de contentieux de la fonction publique.

D'un autre côté, cette reconstitution rétroactive suscite une interrogation sur la régularisation pécuniaire qui suit, le bénéficiaire du

²⁷ Article 436 du CPC

jugement d'annulation a-t-il droit au versement en totalité des traitements non perçus?

Au Maroc, nous pouvons observer des pratiques administratives variées et une évolution des jurisprudences dans le sens d'une plus grande fermeté en matière d'exécution des jugements.

A l'issue de plusieurs contentieux, l'administration a été forcée sous la contrainte de l'astreinte contre la personne physique responsable, à verser en totalité les traitements qui auraient dû être perçus.

Par contre le juge administratif français considère que la reconstitution rétroactive ne permet pas cependant le versement des traitements non perçus, auxquels il n'a pas droit en application de la règle du «service fait».

Mais en compensation, il peut obtenir une indemnité incluant la privation du traitement auquel il aurait eu droit²⁸.

Il convient aussi de souligner les cas où les effets importants de l'annulation rétroactive peuvent se répercuter négativement sur les intérêts publics et la stabilité de l'ordre juridique. Dans ces cas, le juge est appelé à équilibrer les effets négatifs de la rétroactivité et les inconvénients liés à une mise en échec totale ou limitée

de l'annulation au regard des exigences de la légalité et du droit.

Ces exigences expliquent «les limites fixées à l'obligation qu'à l'administration de réviser certaines situations ; c'est ainsi que les décisions individuelles, prises sur le fondement de dispositions réglementaires ultérieurement annulées, ne peuvent pas être mises en cause, nonobstant cette annulation, si elles ont conféré des droits, dès lors qu'elles n'ont pas été attaquées ou retirées dans les délais de recours contentieux, bien que l'annulation du règlement les prive de leur base légale»²⁹.

La nécessité de garantir la stabilité des situations juridiques a été mise en place par la jurisprudence française qui a consacré le principe selon lequel «en cas de reconstitution de carrière d'un fonctionnaire illégalement évincé, celui-ci n'a droit à retrouver son poste d'origine que si ce poste n'a pas été, entre temps attribué à un tiers par une décision devenue définitive. Dans le cas contraire, si un tiers a été nommé dans ce poste par une décision devenue définitive, le fonctionnaire illégalement évincé n'a que le droit d'être nommé dans un poste équivalent, il ne peut prétendre qu'à un emploi de son grade dans son cadre»³⁰.

D'autre part, la jurisprudence française considère qu'il y a purement et simplement exécution impossible du fait du changement des circonstances intervenues entre temps³¹. Par contre, il n'existe pas de cas de jurisprudence similaire au Maroc.

Ainsi, on retient que la règle de rétroactivité pose, cependant, des problèmes d'application pratique dans certaines hypothèses surtout en termes d'impact sur les finances publiques d'une annulation rétroactive ou les complications de gestion que pourrait entraîner cette dernière pour les services administratifs.

En outre, afin de remédier aux difficultés d'exécution des jugements d'annulation et de dispenser l'administration de son obligation d'exécution, le législateur français a introduit le mécanisme de validation législative qui «suppose l'intervention d'un acte législatif pris postérieurement à un ou plusieurs actes administratifs, qui, en déclarant valides (ou une formule analogue) ces actes ou certains de leurs effets, a pour objet et pour conséquences d'empêcher le contrôle juridictionnel de la régularité de ces actes, ou encore si ce contrôle a déjà été effectué, d'en faire disparaître les conséquences»³².

²⁸ Marc GJIDARA: les causes d'inexécution des décisions du juge administratif et leurs remèdes

²⁹ Leulmi (S^o) « Exécution des décisions des juridictions administratives » Rep. du cont. adm. Dalloz 1994 p 2 et s

³⁰ Leulmi (S^o) « Exécution des décisions des juridictions administratives op.cit.

³¹ Leulmiop.cit

³² M Auby : Sur une pratique excessive : Les validations législatives, Revue de droit prospectif 1977,

³³ www.conseil-constitutionnel.fr.



Avec sa décision n°2013-366 QPC du 14 février 2014³³, le Conseil constitutionnel a parachevé l'évolution de sa jurisprudence sur les validations législatives, initiée il y a quinze ans.

Désormais, les exigences constitutionnelles et conventionnelles se rejoignent entièrement au sujet de l'identité de ces contrôles considérée comme garant de la sécurité juridique.

Par ailleurs, il faut noter qu'à la différence du droit français, ce mécanisme n'existe pas en justice marocaine. La priorité pour le juge administratif est la mise en œuvre de ses jugements

par tous les moyens de pression dont il dispose.

D'ailleurs à ce niveau, une évolution positive a marqué ces dernières années. L'année 2016 a enregistré un taux positif des dossiers exécutés qui a atteint 53,45% par rapport à l'année 2015 durant laquelle le taux d'exécution des jugements n'a pas dépassé 41,37%³⁴.

Au regard du passé, on peut constater que l'effectivité de la justice administrative a connu une nette amélioration grâce au dispositif de l'exécution forcée mis en place par les tribunaux administratifs mais aussi au changement progressif de comportement au sein de

l'administration dans son rapport avec la force de la chose jugée.

Cette évolution doit être appréciée à la double condition d'une part d'être rapprochée de l'explosion actuelle du contentieux de la fonction publique et de la diversité des cas et, d'autre part, de prendre en compte les difficultés d'exécution qui se sont multipliées dans le domaine et que la jurisprudence doit intégrer non pas comme des résistances protéiformes derrière lesquelles l'administration s'abrite mais plutôt comme des difficultés sérieuses qui l'empêchent réellement de tirer les conséquences de la chose jugée.

Conclusion

Au terme de cette contribution, il est important d'affirmer que la place du juge administratif en matière de règlement des litiges de la fonction publique a évolué ces dernières années en répondant aux attentes des agents publics de pouvoir disposer d'un système de contrôle juridictionnel efficace de l'administration. Les objectifs arrêtés par l'instauration d'un juge spécialisé, à savoir des gains en termes de conciliation entre intérêt individuel et intérêt général ont-ils pour autant été atteints ? Il semble que, face à l'inflation des situations contentieuses, le juge administratif ne représente pas toujours une réponse adéquate à la recherche d'une meilleure efficacité de la justice.

³⁴ Déclaration du Ministre de la justice lors d'une rencontre organisée les 6 et 7 janvier à Rabat



Mohammed BOUAOUA
Chef de la Division du Règlement des Dépenses
du Personnel et de la Comptabilité

L'endettement des fonctionnaires de l'Etat

Au milieu des années 1980, la généralisation du recours au crédit, conjuguée à des mutations économiques rapides (désencadrement du crédit) a engendré dans de nombreux pays, un processus d'endettement excessif de certains ménages et la multiplication des impayés.

Pour faire face à cette situation, il a fallu prendre des dispositions réglementaires afin de mieux informer le consommateur lors de la signature des contrats et le protéger en cas de problème de remboursement.

Au Maroc, un grand nombre de personnes ne résiste pas aux offres alléchantes des établissements de crédits. Les crédits à la consommation sont de plus en plus prisés et les offres de financement sont innovantes et intéressantes, ce qui mène les cadres et les salariés du privé et du public à en devenir de gros consommateurs. En effet, les banques et les sociétés de financement proposent des formules adaptées à toutes les classes sociales en profitant de chaque occasion (ramadan,

vacances d'été, rentrée scolaire et fête du mouton).

Par nécessité ou sous l'effet de séduction, le marocain cède à la tentation et contracte un, deux, voire même trois crédits sans s'inquiéter vraiment des répercussions d'une telle frénésie.

Historique de partenariat entre la TGR et les établissements de crédits

En 1974, l'État a créé la première société de crédit à la consommation proprement dite, la société d'équipement domestique et ménager (Eqdom), marquant ainsi l'avènement du crédit à l'équipement des ménages.

L'offre de crédit d'Eqdom s'adressait essentiellement aux fonctionnaires. Pour se faire rembourser, cette société recourait à la retenue à la source sur le traitement de ses clients. Ce mécanisme de prélèvement à la source était formalisé dans le cadre d'une convention entre la Trésorerie Générale du Royaume (à l'époque l'ex SOM chargé de la gestion de la paie

des fonctionnaires) et Eqdom. Cette convention passée avec un établissement public à l'époque et qui était de surcroît en situation de monopole, ne prévoyait pas de mécanisme de suivi de l'endettement des fonctionnaires, si ce n'est qu'elle devait préserver au fonctionnaire un minimum de 522 dirhams en vertu du dahir de 1941 relatif à la saisie-arrêt et à la cession des rémunérations des fonctionnaires et des agents de l'État.

L'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché du crédit à la consommation dans les années 1980 a changé la donne quant à la situation de l'endettement des fonctionnaires. Dès lors, le fonctionnaire pouvait s'adresser non plus à une seule société de crédit, mais à plusieurs ; les sociétés récemment créées ayant, elles aussi, conclu des conventions avec la TGR sur le modèle de la convention signée avec la société EQDOM en 1974.

La forte concurrence sur le marché, le désencadrement des crédits ont fortement

¹³ Activités des tribunaux publiées par le ministère de la justice

¹⁴ Art 118 de la Constitution de 2011 « Tout acte juridique, de nature réglementaire ou individuelle, pris en matière administrative, peut faire l'objet de recours devant la juridiction administrative compétente ».

¹⁵ Abdellah Laalaj : « la compétence des tribunaux administratifs dans le contentieux de la situation administrative » colloque la justice administrative 18-19 mai 2005.

¹⁶ Cour suprême, arrêt n°734 du 17 octobre 1996 publication cour suprême en matière administrative.



contribué au phénomène du surendettement des fonctionnaires.

Relations entre la TGR et les établissements de crédits

Étant consciente de sa mission de service public, et à l'écoute de son environnement et de ses partenaires et clients, la Trésorerie Générale du Royaume (Direction des Dépenses du Personnel) a entrepris dès l'an 2000 un certain nombre d'actions dans le but de rationaliser et de moderniser l'action des pouvoirs publics dans le domaine du crédit à la consommation aux fonctionnaires.

Optimisation de la procédure de travail

Un nouveau modèle de convention de retenue à la source a été élaboré en collaboration avec l'APSF, qui respecte :

- les impératifs de la mission de service public de la DDP, notamment en matière de protection des salaires des fonctionnaires et des informations les concernant ;
- Les obligations réglementaires en matière de comptabilité publique (notification des cessions de créance à la DDP) ;
- La transparence des prix et le droit des consommateurs à l'information sur les prix.

Ainsi, les caractéristiques du prêt contracté (montant,

TEG, nombre de mensualités, date de début et de fin des précomptes, frais de dossier et d'assurance) seront clairement et explicitement mentionnées dans le titre de cession de créances (engagement à signer et à légaliser par le cédant - le fonctionnaire).

Procédure de consultation-réservation

Dans le but de lutter contre les risques de surendettement des fonctionnaires les services de la DDP ont mis en place un système d'échange d'informations avec les établissements de crédits, dénommé « procédure de consultation – réservation », qui, de manière totalement automatisée, permet d'assurer le suivi en temps réel des divers engagements d'un même fonctionnaire envers ses différents créanciers.

Lutte contre le surendettement

La Trésorerie Générale du Royaume et l'APSF ont convenu, dans le cadre des relations de partenariat qui les lient, de définir un salaire mensuel minimum à préserver aux fonctionnaires qui souhaitent s'endetter en attendant l'adoption du nouveau texte de loi abrogeant le Dahir du 14 Juin 1941.

Ainsi, L'APSF s'est engagée à respecter un seuil minimal de 1 500 dirhams au lieu de 522 dirhams, en plus bien entendu

des allocations familiales et des indemnités représentatives des frais qui sont incessibles.

La Loi n°31-08 sur la protection du consommateur

L'adoption de la loi 31-08 du 18 février 2011 sur la protection du consommateur a renforcé la transparence dans les opérations de crédit.

Cette loi a permis de résorber le déséquilibre qui existait dans la relation contractuelle entre le consommateur et les établissements de crédits. Car, cet arsenal juridique comporte :

- Des règles encadrant le crédit à la consommation et le crédit immobilier afin, de prévenir les situations de surendettement et ce par un formalisme obligatoire. En effet, elle impose aux organismes de crédits de présenter une offre de crédit écrite informant le client sur la nature de l'engagement financier. Ces établissements sont d'ailleurs tenus de maintenir les conditions de l'offre pendant au moins 15 jours pour les crédits immobiliers et 7 jours pour les crédits à la consommation et ce à compter de sa réception par le consommateur.
- Des règles visant à protéger le consommateur contre les clauses abusives contenues dans les contrats. Ces clauses qui privilégient le fournisseur au détriment du

consommateur sont désormais considérées comme nulles.

- Des dispositions pour régler les pratiques commerciales notamment, la publicité qui doit être informative et honnête tout en précisant la durée de l'opération proposée ainsi que le coût total et le taux effectif global annuel du crédit ;
- Le droit de rétractation qui permet au consommateur de revenir sur sa décision dans un délai déterminé et la

sanction de l'abus de faiblesse ou d'ignorance ;

- Le délai de grâce qui permet l'ajournement, l'échelonnement des échéances qu'un juge peut accorder en prenant en considération la situation du débiteur. ainsi, l'article 149 de la loi 31-08 dispose que l'exécution des obligations du débiteur peut être, notamment en cas de licenciement ou de situation sociale imprévisible, suspendue par ordonnance

du président du tribunal compétent.

L'ordonnance peut décider que, durant le délai de grâce, les sommes dues ne produiront point intérêt. En outre, le juge peut déterminer dans son ordonnance les modalités de paiement des sommes qui seront exigibles au terme du délai de suspension, sans que le dernier versement puisse excéder de plus de deux ans le terme initialement prévu pour le remboursement du prêt .

Conclusion

On peut définir le surendettement comme étant l'incapacité d'honorer à temps le remboursement des engagements pris. Il est matérialisé par la non satisfaction des besoins jugés essentiels une fois les mensualités honorées.

Les proportions élevées d'individus faisant face à des difficultés de remboursement de toutes natures nous conduisent à alerter les décideurs quant au coût social et économique important qui pourrait découler du crédit aux particuliers et de son développement futur.

Ainsi, le problème de surendettement nécessite l'intervention de l'Etat pour proposer des solutions et des rééchelonnements des dettes bancaires, en tenant en considération les salaires mensuels et leurs potentiels financiers.

Le législateur marocain n'a pas abordé de manière stricte le règlement des cas de surendettement des fonctionnaires lors de l'élaboration de la loi 31-08 à l'exception de quelques mesures.

En effet, d'autres mesures sont indispensables afin de réduire ce phénomène de surendettement des fonctionnaires du secteur public. La refonte du Dahir du 14 Juin 1941, relatif à la saisie-arrêt et à la cession des rémunérations des fonctionnaires et des agents de l'État et des collectivités territoriales engagée par la TGR, s'inscrit dans l'optique de limiter le taux d'endettement de ces derniers et de leur assurer un « minimum vital » incessible et insaisissable en toutes circonstances.

Une autre mesure peut être retenue en faveur des personnes surendettées dans le cas où malgré le rééchelonnement des crédits suite à la procédure de médiation énoncée dans l'article 111 de la loi 31-08, le débiteur n'arrive pas à subvenir à ses besoins essentiels, que l'Etat intervienne pour qu'une remise gracieuse lui soit accordée.





Hamid SOUFAIH

Chef du Service de la Liquidation de la Paie

Les dépenses de personnel de l'Etat : Genèse et évolution des systèmes d'information

I. Présentation du processus global de la paie du personnel

Un système de la paie est le processus par lequel un employeur peut verser le salaire à un employé pour le travail qu'il a accompli ou terminé. Toute entreprise avec des employés devrait avoir une paie établie. Bien que la paie semble être une tâche banale, elle implique de nombreux aspects, y compris, les cotisations sociales, les retenues d'impôt et les salaires de chaque employé payé et l'assurance que les fonds sont versés correctement au véritable individu ou organisme bénéficiaire.

Les fonctions de la paie peuvent créer un énorme fardeau non désiré pour les entreprises. Un délai manqué de versement des salaires peut entraîner des tensions sociales voire l'arrêt de l'activité d'une entreprise. Une déclaration incorrecte de taxes ou des cotisations salariales ou patronales peuvent entraîner des amendes ou des ennuis juridiques et financiers voire des peines d'emprisonnement dans beaucoup de pays.

Pour éviter ces problèmes, les entreprises ont tiré profit des systèmes informatiques de la paie. Cela est d'autant plus vrai pour les instances gouvernementales qui gèrent un volume très important d'agents et d'informations (multitude de statuts, de lois et de règlements).

Au Maroc, un système de la paie était conçu depuis longtemps pour organiser toutes les activités relatives à la liquidation et au paiement des fonctionnaires. Ces tâches peuvent inclure le suivi de la carrière des agents, le calcul des indemnités, les retenues et les déductions d'impôt, les cotisations salariales et patronales relatives aux organismes de prévoyance sociale, l'édition et la remise des mandats pour le paiement des salaires, des cotisations sociales et des taxes d'emploi au gouvernement.

La direction des dépenses du personnel relevant de la Trésorerie Générale du Royaume est l'entité administrative en charge du traitement et de la gestion de

la paie des personnels civils et militaires de l'Etat. Elle offre également des prestations de services de traitement de la paye aux collectivités territoriales et aux organismes publics, ainsi que des prestations de précompte à la source pour le compte des établissements de crédits, des compagnies d'assurances et des fondations et associations des œuvres sociales des fonctionnaires.

La gestion des ressources humaines, a probablement plusieurs millénaires derrière elle. Elle a depuis, imposé des règles d'organisation, de contrôle et de gestion des hommes. Elle traite tout le processus depuis la gestion de la paie, la gestion du temps, la gestion de la formation jusqu'à la fin de carrière.

D'une simple organisation du travail, à la rationalisation du personnel, la société moderne et le progrès, notamment technologique, ont entraîné la gestion des ressources humaines vers des outils de plus en plus spécifiques et perfectionnés.

Aujourd'hui, effectuer cette gestion des ressources humaines au sein d'un système d'information est devenu une pratique professionnelle incontournable.

Au cours des années de l'informatisation, on peut dire que la gestion des ressources humaines a progressivement évolué au Maroc. Elle a vécu ce que l'on appelle communément les quatre âges de la gestion informatique des ressources humaines. De la gestion de la paie des années avant 1980, l'intégration des tâches liées aux ressources humaines des années 1980 et la connexion de plusieurs systèmes d'information, puis l'intégration en un seul progiciel en 2000, puis la révolution internet du partage d'information, et d'outil d'aide à la décision et un des accès banalisé et sécurisé.

Processus de gestion des dépenses de personnel

La Trésorerie Générale du Royaume occupe une place centrale dans le processus de gestion des dépenses du personnel de l'Etat et des Collectivités territoriales.

La budgétisation est logée chez la Direction du Budget qui relève aussi du Ministère de l'Economie et des Finances. Les négociations budgétaires avec les ordonnateurs sont assurées en étroite collaboration avec les services de la Trésorerie

Générale du Royaume notamment l'allocation des crédits de personnel et des emplois autorisés dans le cadre de l'élaboration des lois de finances. Les départements ministériels interviennent dans l'exécution de ces lois de finances, en tant qu'ordonnateurs qui procèdent à la prise de décisions administratives du personnel (Recrutements, Promotions, attribution d'indemnités...).

C'est ainsi que les métiers de contrôle et de liquidation sont assurés par les trésoreries ministérielles et la direction des dépenses de personnel dans un système intégré qui assure la prise en charge des lois et règlements qui régissent les textes de la Fonction publique (statut général de la fonction publique et statuts particuliers des personnels), les règles de contrôle d'engagement relatives aux dépenses du personnel et de contrôles budgétaires, et le règlement de la comptabilité publique. A l'issue de ce processus, le système est appelé à interagir avec d'autres organismes :

- Les organismes de précomptes fiscaux : pour la retenue à la source de l'impôt sur le revenu et les déclarations fiscales y afférentes ;
- Les organismes de retraite et de prévoyance sociale : cotisations salariales et patronales aux régimes de

pensions et à l'assurance maladie obligatoire et les sociétés mutualistes ;

- Les organismes conventionnés au titre des précomptes à la source sur les salaires des fonctionnaires qui optent pour le remboursement de leurs prêts (logement, consommation), et aux cotisations assurances et épargne retraite ou d'adhésion par la procédure de précomptes à la source.
- Les banques : la bancarisation des fonctionnaires est généralisée.
- Le fonctionnaire : qui demeure le centre de tous les services offerts par la TGR et les différents acteurs précités et le partenaire privilégié.

II. Evolution historique du système d'information de la paie au Maroc :

En tenant compte de l'évolution des systèmes d'information de l'administration marocaine, une démarche évolutive et incrémentale a été adoptée dès les premières années d'informatisation au Maroc. En effet, vu l'ancienneté du système de la paie qui a été mis en œuvre depuis les années 1950 pour assurer le volet de la liquidation des salaires, une réflexion au début des années 1980 a mis en œuvre une feuille de route pour l'automatisation et l'informatisation des tâches non encore couvertes dans ce domaine.



Le système de la paye de l'Etat marocain a connu une progression tout au long de l'évolution de l'administration marocaine accompagnée des changements réglementaires. Le statut de l'entité chargée de la paye a accompagné cette évolution par plusieurs mutations.

L'entité de la gestion de la paie a démarré au Maroc en 1949 en tant que Service d'Ordonnement Mécanographique (SOM), Il était chargé des opérations d'engagement et de mandatement pour un effectif d'environ 20.000 agents.

En 1978 : cette entité a été érigée en tant que Division d'Ordonnement et de Traitement Informatique (DOTI). Elle avait la qualité de sous-ordonnateur, chargé de liquider et de mandater les rémunérations sur les crédits délégués. En effet les premières saisies et traitements purement informatique ont été opérés en 1980 avec la prise en charge de quelques 260.000 agents sur un système Cobol (IBM).

Durant cette période, on pouvait contempler des casiers ordonnés dans les couloirs du bâtiment, remplis de fiches individuels des agents de l'Etat. La fiche individuelle décrivait l'évolution de carrière de l'agent avec une codification héritée

depuis l'époque des cartes perforées. Ainsi, la DOTI a développé des métiers de codificateur, d'analyste et s'est dotée d'un pool de saisie pour l'intégration de ces données au système.

En 1993, cette entité a été érigée en tant que Direction de la Rémunération et du Paiement des Pensions et a été intégrée à la Trésorerie Générale du Royaume en tant que comptable public. Elle était chargée de l'exécution de la paie selon la procédure des Dépenses sans ordonnancement préalable.

Le système a été ouvert aux partenaires externes notamment les ordonnateurs suite à l'adoption de la norme dite (GIPE) gestion intégrée du personnel de l'Etat. Cette période a connu l'introduction des systèmes ouverts sous Unix avec une base de données structurée dans les administrations. Le système a pris en charge l'interprétation des fiches individuelles dans une base de données avant son intégration dans le système de liquidation. Au niveau du CGED, il y'a eu le développement du progiciel « gipe-ordonnateur » mis à la disposition des ordonnateurs.

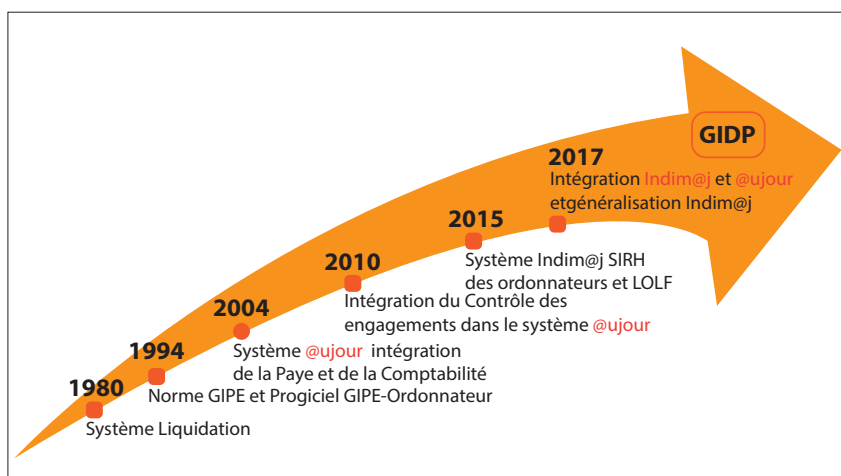
En 2002, la Paierie Principale des Rémunération (PPR nouvelle dénomination de la DRPP) a été chargée de la paie

du personnel de l'État après le transfert du paiement des pensions à la Caisse Marocaine des Retraites. Cette période est connue par l'ouverture de la TGR à ses partenaires, notamment, le volet des échanges de données avec les banques, les organismes de crédits qui a permis la réduction drastique du phénomène de surendettement des fonctionnaires. Suite à ces évolutions, la Mise en service du système à jour est venue en 2004 couronner l'intégration de la comptabilité de la paye, la norme GIPE et le système de liquidation et de mandatement de la paie.



Trophée NTIC décerné à la TGR pour le projet @jour (jeudi 27 janvier 2005 à Paris)

En 2008, le Centre National des Traitements était chargé de la paie suite à la mise en place des Trésoreries Ministérielles chargées du contrôle de régularité et de validité des dépenses de personnel sous le contrôle du



Trésorier Principal en tant que comptable assignataire. La fusion des services du Contrôle des Engagements des Dépenses au sein de la Trésorerie Générale du Royaume a été accompagnée par l'intégration de nouvelles fonctions de contrôle de régularité au sein du système baptisé désormais wadef@ujour.

En 2014, suite à la nouvelle réorganisation de la Trésorerie Générale du Royaume, la Direction des Dépenses du Personnel s'est dotée des moyens pour centraliser la gestion et le règlement de la paie des Collectivités Territoriales au même titre que le personnel de l'Etat. Ainsi le système a été ouvert au règlement centralisé de la paie des collectivités territoriales au même titre que l'Etat.

En 2017, Une nouvelle version du système de la paie est mise en service, elle intègre les nouvelles règles de contrôle budgétaire suite à la mise en

œuvre des dispositions de la LOLF relatives aux crédits limitatifs.

Ainsi la démarche qui a été adoptée, était de choisir le développement spécifique en interne et l'appropriation du système intégré par les équipes de la Trésorerie Générale du Royaume.

Les années 90 ont été consacrées à la mise en œuvre d'un référentiel commun et unique à tous les intervenants.

Depuis, le pilotage du projet d'intégration est assuré par les structures de la TGR par ses deux composantes métier et Système d'Information avec une approche partenariale avec les ordonnateurs.

III. Le système d'information de la paie de personnel

Si le système de la paie de l'Etat marocain a beaucoup évolué, cette évolution a été conduite

avec méthode et projection sur les années à venir. En effet, le système n'a pas évolué avec la technologie seulement mais, il a été contraint de suivre les mutations réglementaires qu'a connues le Maroc sur les statuts des fonctionnaires mais aussi sur la prise en charge des différentes dispositions relatives aux dépenses de personnel, des lois organiques et les lois de finances.

Le système est construit autour de quatre grandes composantes pour la couverture fonctionnelle des fonctions liées à la rémunération et aux dépenses de personnel :

a. Le paramétrage :

La refonte des systèmes de paie a permis la mise en place d'un système avec accès banalisé et fortement paramétrable. Ce système est géré comme un progiciel. Le référentiel des données est piloté par la TGR et constitue une avancée considérable dans la gestion des changements.

Il a nettement réduit le temps de traitements machines et le temps de prise en charge des révisions des statuts et des revalorisations des cotisations salariales relatives aux impôts ou des organismes sociaux (à titre d'exemple une réforme qui prenait 14 jours avec une astreinte 24h/24 et 7j/j avec un relais des équipes



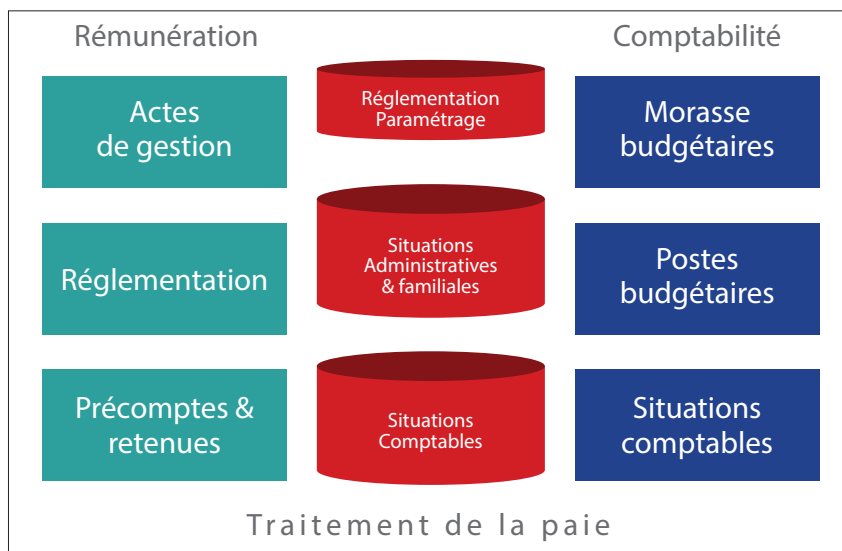


Schéma d'architecture fonctionnelle - source document de conception du système @ujour 2004

d'au moins 3 personnes ne dépasse pas aujourd'hui 2 jours maximum sans presque aucune intervention humaine).

b. Normalisation de la gestion des ressources humaines et de la paie :

Une norme appelée norme de Gestion Intégrée du Personnel de l'Etat (GIPE), pilotée par la Trésorerie Générale du Royaume, est mise en place. Cette norme, qui constitue le socle commun à tous les acteurs de la paie, consiste à :

- L'application d'un système commun de codification, base de tout échange d'informations entre les partenaires ;
- L'unification des concepts relatifs aux données et aux procédures ;
- L'échange correct des informations au niveau de la transmission des données et du rapprochement des fichiers

informatiques (protocole de communication standard) ;

- La saisie unique des informations à la source et la prise en charge des mêmes informations par les autres partenaires ;
- L'application des contrôles automatiques de cohérence des données par tous les intervenants.

L'adoption de ce référentiel commun a permis d'atteindre les objectifs suivants :

- Une réduction considérable des délais de traitement des dossiers du personnel (notamment les traitements de masse pour les départements à volume important) ;
- Une normalisation de la gestion du personnel au sein de l'Etat marocain ;
- Une grande ouverture pour la communication des données entre tous les intervenants ;w
- La mutualisation des

ressources au niveau de toute la chaîne de la paie des fonctionnaires.

c. Le système d'information de l'ordonnateur :

Le système de la gestion de la paie de l'Etat marocain est formé de deux grandes composantes. La première composante est celle mise au niveau des ordonnateurs.

En effet un système frontal (baptisé Indim@j : Intégration des ordonnateurs) est mis à la disposition des départements ministériels pour assurer les fonctionnalités de base de gestion administrative et budgétaire des ressources humaines : le recrutement, les évolutions de carrières, les positions administratives, les sorties de service, les formations, les services liés à la délivrance d'attestations et de documents administratifs.

Ce système permet également les prévisions budgétaires de la masse salariale et la gestion prévisionnelle des carrières et constitue un outil d'aide à la décision en matière de gestion des ressources humaines.

En plus de la mutualisation de ce système avec tous les ministères, le système Indim@j est offert en version autonome totalement synchronisée pour les départements qui optent pour des systèmes différents et spécifiques pour traiter certains

actes liés à la gestion des ressources humaines (personnel enseignant, personnel de la sécurité, autres...).

d. Le système d'information de la paye du personnel

La deuxième et grande composante est constituée d'un système central de contrôle et de traitement de la paye baptisé Wadef@ujour. Ce système couvre l'ensemble des métiers qui concourent à la prise en charge de l'évolution des carrières du personnel de l'Etat, des collectivités territoriales et de certains organismes conventionnés.

Il assure les fonctionnalités de contrôle (contrôle budgétaire, contrôle de régularité, contrôle de validité) et la liquidation des rémunérations selon les grilles des salaires, les barèmes des indemnités et les règles d'assujettissement aux retenues légales à la source, conformément aux textes juridiques et aux règles de gestion implémentés dans le système.

Il assure le contrôle des actes relatifs à la gestion du personnel selon la réglementation en vigueur mais aussi en cohérence avec les règles embarquées définies par la norme GIPE.

Ce système assure également la liquidation, le mandatement, le règlement et la comptabilisation mensuels de la paye.

Ce système tel qu'il a été conçu et mis en œuvre offre les avantages suivants :

- Un moteur de calcul de la paye performant avec un agencement automatique des traitements de masse (environ 2,5M de liquidations pour l'année 2016) ;
- Une base d'information structurée de telle manière à faire du système la base d'un véritable outil d'aide à la décision avec un historique de plus de 38 années en ligne ;
- Un système de gestion performant et intégré basé sur un paramétrage adapté à la prise en compte des principales modifications réglementaires ;
- Une gestion intrinsèque du temps permettant de traiter aisément la rétroactivité et la paye future (étude prévisionnelle de la masse salariale, simulation des impacts des réformes réglementaires et programmation budgétaire) ;
- Ouverture sur d'autres modes d'organisation et gestion multi paies (n-niveaux hiérarchiques adoptés depuis l'ordonnateur au payeur) ;
- Ouverture des échanges avec les partenaires de la TGR notamment le secteur privé.

IV. Dispositif du Contrôle informatique des dépenses du personnel :

La mise en place de la norme GIPE a permis la réforme

du contrôle des dépenses de personnel, la simplification des procédures et la dématérialisation de certaines procédures de gestion du personnel. Le contrôle est allégé au niveau humain mais renforcé par les règles de contrôle qui sont embarquées dans le système. Ce qui a permis aux ministères employeurs une réelle autonomie dans la gestion des ressources humaines.

La paye du personnel civil et militaire, érigée en dépenses sans ordonnancement préalable, permet la reconduction du salaire du mois précédant si le fonctionnaire demeure en position normale d'activité, et la liquidation n'est effectuée que pour les fonctionnaires ayant fait l'objet d'actes modificatifs du mois. C'est la règle de base du système actuel. Les liquidations ne concernent qu'environ 100.000 actes par mois.

En plus des règles de gestion embarquées du système, le contrôle est assuré par des instances de contrôle qui sont bien définies pour chaque acteur dans le processus de la paye dans le système adopté. L'implémentation du système au niveau des ordonnateurs a permis aux ministères initiateurs des actes de gestion des ressources humaines de renforcer les contrôles à la source. Le contrôle de certains types d'acte de gestion du personnel est délégué aux



ordonnateurs avec un système de certification de la gestion des ministères.

Les Trésoreries Ministérielles qui sont des démembrements de la Trésorerie Générale du Royaume installées au niveau de chaque département ministériel, assurent le contrôle des engagements relatifs aux actes modificatifs de la carrière du personnel.

Elles assurent aussi le contrôle budgétaire relatif aux crédits limitatifs instaurés depuis janvier 2017 pour les dépenses de personnel. La Direction des Dépenses du Personnel au sein de la de la Trésorerie Générale du Royaume assure le contrôle sélectif de la liquidation et le contrôle lié aux règlements de paie. Elle assure la fonction de comptable assignataire des dépenses de personnel.

La gestion de la paie est périodiquement auditée. Quant aux risques inhérents aux métiers et aux procédures, le système de la paie offre les garanties suivantes :

Un système de workflow, en saisissant les actes nécessaires au traitement de la paie à la source, un acte modificatif poursuit un workflow selon une procédure prédéfinie. Le système de Workflow assure ainsi la traçabilité des actes dans le temps et dans l'organisation et assure le contrôle et le

visa à chaque étape par des intervenants différents.

Le système intégré décrit de manière détaillée le circuit de circulation d'un acte de gestion selon l'organisation définie de chaque processus. Ce dernier, transite par plusieurs gestionnaires des ressources humaines, contrôleurs ou gestionnaires de la paie. Ils agiront, selon leurs spécialisations et leurs rôles, sur les données portées.

Le processus permet de créer une séparation entre l'organisation adoptée qui peut être dynamique et les tâches métiers assurant le traitement des actes de gestion.

La mise à jour des données relatives à la situation pécuniaire et administrative des agents de l'Etat est exclusivement une attribution du moteur de calcul du système. Les acteurs humains ne peuvent agir que sur les actes modificatifs. Ainsi le contrôle peut être sélectif et ne concernera que les actes modificatifs avec une hiérarchisation de la force du contrôle par le type d'acte et son impact budgétaire.

V. Perspectives et évolution du système d'information des dépenses du personnel :

Durant ces dernières années le système a subi des évolutions. Ceci pour répondre soit aux

besoins fonctionnels dûs à l'intégration du processus de contrôle de régularité suite à la fusion TGR- CGED ou soit aux demandes des utilisateurs (projet d'intégration WADEF et @ujour et plusieurs demandes de maintenance liées aux changements réglementaires). Néanmoins, le système a continué à être exploité avec la conception de base avec des évolutions majeures qui ont été implémentées sans réengineering du processus de base. Ce qui provoque des doubles contrôles et éventuellement des régressions détectées après coup. Ce choix est dicté parfois par le coût éventuel de l'investissement pour un système d'information donné.

Les actes de gestion continuent d'emprunter le même circuit, la prise en charge au niveau du bureau d'ordre, l'étude, le visa puis la validation ce qui provoque une exploitation lourde lorsqu'il s'agit de transfert de bordereaux et des accusés de réception entre postes de travail de la même entité. Toutefois un travail a été effectué en 2011 pour réduire les circuits du Workflow entre les postes de travail.

En plus de la prise en charge des actes, les contraintes liées au système peuvent être résumées comme suit :

- Contraintes organisationnelles et réglementaire. En effet



Grande machine de presse et d'impression du timbre à sec des mandats relatifs à la paie du personnel.

mois de la solde.

Aussi, il est question de signaler la contrainte du déploiement d'un système de gestion pour les ordonnateurs par la TGR appelé Indim@j.

Ce déploiement nécessite une assistance de proximité au sein des ministères, des collectivités territoriales et des organismes autonomes conventionnés.

Ce système transmet les actes au système @ujour après leur initiation par les ordonnateurs ce qui nécessite une double prise en charge.

le système nécessite des réajustements pour être multi comptable et pourra responsabiliser chaque gestionnaire sur ces interventions dans le système ;

- Le processus de liquidation et de mandatement est confectionné pour la masse et non l'unité, ceci rend le processus de contrôle sélectif et très lourd ;
- Le domaine de la paie marocaine est très complexe et rétroactif (profondeur jusqu'à 1980), ceci rend le domaine fonctionnel vivant et dynamique de mois en

En plus de ces contraintes d'ordre réglementaire et organisationnel, le système @ujour présente des contraintes technologiques liées à la pérennité de l'architecture technologique qui ne peut faire face aux mutations de la nouvelle technologie, les ressources humaines se font rares pour assurer la maintenance de cette technologie. En plus, l'architecture actuelle était conçue au départ pour des accès en réseau local. Ce qui engendre des temps de réponse très lents liés aux traitements des actes

collectifs en accès intranet.

Face à ces contraintes, une réflexion pour la refonte dudit système est souhaitable. Un réingéniering du système de la paie doit être effectué dans l'esprit de simplifier les procédures de traitement des actes de gestion, de responsabiliser les acteurs «employeurs » davantage et leur donner la possibilité d'une vue globale sur la gestion de leurs ressources humaines. Le circuit que doit emprunter un acte de gestion s'impose et ce dans le but de supprimer certaines tâches devenues inutiles et aussi pour cerner le processus des actes de gestion sur tous les points de contrôle de prise en charge, de régularité et de validité.

Cette simplification est d'autant plus souhaitée du fait qu'on est en vis à vis d'une seule entité organisationnelle indépendante, au lieu de plusieurs entités reliées comme elle était auparavant. Il reste à signaler que cette simplification des actes au sein d'une même entité organisationnelle doit être accompagnée avec des révisions réglementaires par la suite.

Conclusion

Les défis majeurs de l'actuel système de la gestion de la paie des fonctionnaires de l'Etat et de certains organismes consistent en l'adoption de nouvelles notions de la dernière génération des systèmes d'information, en l'occurrence la dématérialisation de bout en bout et le self-service avec ses prérogatives en matière de sécurisation des accès et des données.

Il est souhaitable de relancer à court terme la réflexion sur la refonte du système des dépenses de personnel à l'instar des systèmes intégrés pour intégrer la partie ordonnateur et les autres partenaires sachant que les ressources humaines de la TGR ont acquis une très grande expertise en la matière.





Mohammed CHEIKH
Chef de la Division des Statistiques
des Finances de l'Etat

La gestion de ressources humaines des collectivités territoriales : un levier pour la régionalisation avancée

Le système de La fonction publique territoriale regroupe un ensemble de procédures et règles qui règlementent la carrière des fonctionnaires et agents relevant des collectivités territoriales depuis leur recrutement jusqu'à la retraite.

Si la gestion des ressources humaines relevant des collectivités territoriales a connu une évolution en dent de scie au niveau communal, le niveau provincial et régional est resté en dehors du champ de compétences de ces collectivités.

La réforme régionale relancée par le Discours Royal du 30 juillet 2009, a adopté une approche novatrice dans le processus de la démocratie locale. Le rapport de la commission consultative de la régionalisation avancée mise en place à cet effet, a préconisé des recommandations importantes qui seront reprises dans le cadre de la Constitution de juillet 2011.

Les impératifs de la régionalisation avancée et les exigences liées à l'amélioration du niveau de performance et

d'efficacité des collectivités territoriales en matière de développement économique et social nécessitent le renforcement des compétences des collectivités territoriales en matière de gestion des ressources humaines exerçant au niveau territorial.

1 • La fonction publique territoriale en chiffres

1-1 Effectifs et profils des compétences exerçant au sein des collectivités territoriales

Les compétences assumant les responsabilités au sein des collectivités territoriales se divisent en deux catégories, à savoir les élus locaux et les fonctionnaires et agents.

Au 31 décembre 2015, aux termes des dernières élections locales sur la base du découpage territorial du pays composée de 12 régions, 75 préfectures et provinces et 1 503 communes, l'effectif total des élus locaux a été de 32.704^[1] dont 30.663 conseillers communaux, soit 94% ; 1363 conseillers préfectoraux et provinciaux (4%) et 678 conseillers régionaux (2%).

A fin 2017, l'effectif total

du personnel relevant des collectivités territoriales a été de l'ordre de 112.000⁴⁰ agents et cadres. Les communes concentrent un peu plus de 93900 cadres et agents, soit 83,8%, suivies par les préfectures et les provinces avec un effectif total de 17 500 agents et cadres, soit 15,6%. Les régions arrivent en dernière position avec seulement 600 cadres et agents, soit 0,6%.

L'effectif du personnel relevant des collectivités territoriales connaît des disparités considérables liées au taux d'encadrement ainsi qu'à la répartition régionale.

Le nombre des fonctionnaires classés à l'échelle 10 et plus, soit 26123 cadres, représente ainsi 23,6% de l'effectif du personnel relevant des collectivités territoriales, taux largement inférieur à celui de l'Etat (48,5%). Ce taux est de seulement 21,2% pour les communes contre 60,7% pour les régions.

Les régions de Casablanca-Settat, Rabat-Salé-Kenitra, Marrakech-Safi et Fès-Meknès concentrent près de 58% de

³⁹ Portail PNCT
⁴⁰ Source TGR

l'effectif du personnel relevant des collectivités territoriales

1-2 Poids des dépenses de personnel des collectivités territoriales

Les dépenses de personnel des collectivités territoriales comprennent essentiellement la masse salariale mais également d'autres dépenses connexes ainsi que les indemnités allouées aux élus.

Elles se sont établies à 11,8 MMDH à fin décembre 2017 contre 11,2MMDH à la même date en 2016, en augmentation de 5% soit 0,6 MMDH. Ces dépenses sont réparties à raison de 9.591 MDH pour les communes, 2.045 MDH pour les préfetures et provinces et 165 MDH pour les régions.

Les dépenses de personnel représentent 49,9% des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et absorbent l'équivalent de 62,6% de leur part dans le produit de la TVA⁴¹.

Les charges de personnel durant la période allant de 2009 à 2017 ont enregistré une hausse de 37,8% enregistrant ainsi un taux de croissance annuel moyen de 4,1%. L'évolution de la masse salariale est due aux revalorisations des salaires et indemnités ainsi qu'aux promotions, malgré la baisse des effectifs (de 151. 610 en 2008 à 147. 637 en 2014)⁴².

1-3 Cadre juridique régissant le personnel des collectivités territoriales

Le cadre juridique régissant le personnel des collectivités territoriales se caractérise par son hétérogénéité. Si les règles de gestion du personnel communal sont clairement définies, celles concernant le personnel des autres collectivités sont quasi inexistantes ou limitées pour les préfetures, provinces et régions.

a) Personnel communal

Le personnel en fonction dans les communes est régi par les dispositions du décret n°2-77-738 du 13 chaoual 1397 (27 septembre 1977) portant statut particulier du personnel communal tel qu'il a été modifié et complété⁴³. Il est constitué par:

- Les fonctionnaires communaux recrutés en vertu des dispositions des statuts particuliers susvisés dans les cadres classés dans les échelles de rémunération de 1 à 944 ;
- Les agents temporaires, journaliers et occasionnels;
- Les fonctionnaires de l'Etat détachés auprès des communes;
- Les agents contractuels mis à la disposition des communes ;
- Les appelés au service civil ;
- Le cadre des secrétaires d'état civil;
- Le cadre des contrôleurs d'état civil.

Outre les dispositions du décret portant statut particulier du personnel communal cité ci-dessus, les fonctionnaires communaux sont soumis aux dispositions du dahir n°1-58-008 du 4 chaabane 1377 (24 février 1958) portant statut général de la fonction publique qui reste le cadre de référence régissant l'accès à la fonction publique, la carrière et la cessation de fonction des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales⁴⁵.

Il est à préciser que le décret du 27 septembre 1977 tel qu'il a été modifié et complété, a prévu des dispositions spécifiques afférentes au pouvoir de nomination. Ainsi, conformément aux dispositions dudit décret, le président du conseil communal exerce un pouvoir de nomination à l'égard des cadres classés aux échelles de rémunération 1 à 9⁴⁶.

Quant aux nominations aux fonctions de secrétaire général, chef de division et chef de service par le président du conseil communal, elles sont soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur⁴⁷.

Par ailleurs, de nouvelles dispositions prévues par la charte de 2002, tel qu'elle a été modifiée par la loi 17-08 du 18 février 2009 et maintenues par le dahir n°1-15-850 du 7 juillet

⁴¹ Le bulletin mensuel de statistiques des finances des collectivités territoriales décembre 2017, portail TGR.

⁴² Rapport de la Cour des comptes sur le système de la fonction publique 2016, page 29.

⁴³ Décret n°2-77-738 du 13 chaoual 1397 (27 septembre 1977) portant statut particulier du personnel communal (B.O n°3387 du 28 septembre 1977).

⁴⁴ Décret n°2-85-265 du 29 rebia 11407 (2 décembre 1986) modifiant et complétant le décret n°2-77-738 du 13 chaoual 1397 (27 septembre 1977) portant statut particulier du personnel communal (B.O n°3885 du 15 avril 1987).

⁴⁵ Article premier du décret n°2-85-265 du 29 rebia 11407 (2 décembre 1986) modifiant et complétant le décret n°2-77-738 du 13 chaoual 1397 (27 septembre 1977) portant statut particulier du personnel communal (B.O n°3885 du 15 avril 1987).

⁴⁶ Article 48 de la charte communale de 1976.



2015 portant promulgation de la loi organique n°113-14 relative aux communes⁴⁸, donnent la possibilité aux présidents des conseils communaux de nommer un chef de cabinet du président du conseil communal et un chargé de mission et ce dans les conditions prévues par l'article 54 de la loi 78-00⁴⁹.

Le président du conseil communal exerce un pouvoir hiérarchique sur l'ensemble du personnel communal, y compris les cadres exerçant des fonctions supérieures.

b) Personnel des provinces et préfectures

Les cadres et agents relevant des provinces et préfectures, ne bénéficient pas de cadre statutaire propre. La gestion administrative de ce personnel n'est pas assurée par les gouverneurs en leur qualité d'exécutifs des conseils des préfectures et provinces, ni par les présidents de ces conseils, mais elle est assurée par les services centraux relevant du ministère de l'Intérieur.

La loi 79-00, parue en 2002 n'a prévu aucun changement à cette situation qui remonte à 1963, date du premier texte régissant la décentralisation provinciale.

c) Personnel relevant des régions

Le statut du personnel des régions est défini à l'article 51 de la loi n°47-96 du 2 avril 1997

portant création des régions. Il inscrit l'administration régionale dans une logique d'administration de mission. Elle se compose de chargés de mission et d'études dont le nombre est fixé conjointement par le président du conseil régional et le gouverneur du chef-lieu de la région.

La région dispose aussi d'un secrétaire général. Ce dernier a pour mission d'animer et de coordonner, sous l'autorité du président du Conseil régional, les travaux des chargés de mission et d'études et peut assurer, par délégation de signature du président du conseil régional, la gestion des affaires administratives de la région.

Le secrétaire général et les chargés de mission et d'études sont nommés par décision du président du conseil régional visée par le gouverneur du chef-lieu de la région.

2. Un statut inadéquat et une gestion fortement centralisée

Deux grands traits communs caractérisent le système de gestion du personnel des collectivités territoriales tels qu'il fonctionnait à la veille des nouvelles dispositions prévues par la réforme de 2015 à savoir d'une part, une gestion centralisée des actes de gestion des carrières d'un grand nombre de fonctionnaires.

D'autre part, le cadre juridique régissant les différentes

catégories du personnel des collectivités territoriales est inadéquat, dans la mesure où ce statut depuis son adoption en 1958 n'a pas évolué de manière significative et ne prend pas en considération les spécificités des fonctions dans les collectivités territoriales.

2.1 Une gestion fortement centralisée et axée sur les procédures administratives et l'application des statuts

Les actes les plus importants de la gestion courante du personnel, tels que le recrutement, les avancements d'échelon et de grade et la nomination aux fonctions de responsabilité, sont gérés par les services centraux relevant du ministère de l'intérieur.

Ils sont en effet établis et tenus au niveau central pour la quasi-totalité du personnel décentralisé relevant des communes classé aux échelles 10 et plus, à l'exception du personnel communal classé aux échelles de rémunération 1 à 9 incluses, pour l'ensemble du personnel relevant du budget préfectoral ou provincial et du budget régional.

2.2 Un cadre juridique inadéquat au contexte local des collectivités territoriales

Les régimes juridiques de la fonction publique territoriale s'inspirent des règles et principes prévus par le Statut général de la fonction publique de 1958. L'éclatement de ce dispositif ne

⁴⁸ Article premier du décret n°2-85-265 du 29 rebia 11407 (2 décembre 1986) modifiant et complétant le décret n°2-77-738 du 13 chaoual 1397 (27 septembre 1977) portant statut particulier du personnel communal (B.O n°3885 du 15 avril 1987).
⁴⁹ Article 15 du décret n°2-77-738 du 13 chaoual 1397 (27 septembre 1977) portant statut particulier du personnel communal.
⁵⁰ Article 96 du Dahir n°1-15-84 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°113-14 relative aux communes.
⁵¹ Paragraphe 4 de l'article 54 de la loi 78-00 « Les présidents des conseils communaux des communes dont le nombre des membres du conseil est égal ou supérieur à 25, peuvent créer le poste de chef de cabinet du président du conseil communal. En outre, les présidents des conseils communaux dont le nombre des membres est égal ou supérieur à 43 peuvent nommer un chargé de mission conformément aux dispositions du décret visé au présent article »

facilite pas le développement d'une politique pertinente de gestion des ressources humaines à l'échelon régional et rend difficile la mise en œuvre des actions de développement des compétences dans la perspective de la régionalisation avancée.

La juxtaposition de régimes juridiques distincts pour les ressources humaines opérant sur le plan territorial est source d'incohérence dans la gestion des carrières des fonctionnaires travaillant sur le même territoire⁵⁰.

2.3 Nécessité d'une nouvelle responsabilité des collectivités territoriales en matière de développement des compétences humaines à l'échelle régionale

Les collectivités territoriales jouent un rôle fondamental dans le processus de développement économique et social ; elles doivent disposer d'un arsenal juridique propre et des moyens nécessaires à l'organisation et à la gestion de leurs compétences à même d'assurer une meilleure articulation entre les efforts déployés sur le terrain et la qualité du service rendu au citoyen.

a) Les apports de la réforme de 2015 en matière de gestion de personnel des collectivités territoriales

La Constitution de 2011 a consacré le principe de la régionalisation avancée comme

base de la décentralisation et de l'organisation territoriale du Royaume⁵¹.

L'organisation régionale et territoriale repose sur le principe de la libre administration, de coopération et de solidarité pour assurer un développement territorial durable. A cet égard les collectivités territoriales doivent disposer des instruments et des moyens nécessaires à l'organisation et à la gestion des compétences du personnel territorial et qui répondent aux exigences de la régionalisation avancée

La réforme de 2015 a reconnu aux collectivités territoriales une responsabilité entière en matière de gestion des ressources humaines ; elle a apporté de nouvelles dispositions qui s'inscrivent dans cette optique, touchant notamment :

- **le pouvoir de nomination des présidents des collectivités territoriales élargi à tous les emplois de l'administration**⁵²

Le président du conseil dirige les services administratifs, il est le chef hiérarchique du personnel, assure la gestion des affaires de la concurrence et nomme à tous les emplois de l'administration.

- **Le nouveau statut régissant le personnel relevant des collectivités territoriales**

Le personnel des collectivités territoriales doit être régi par

des dispositions d'un statut propre des fonctionnaires de l'administration des collectivités territoriales ; le nouveau statut qui sera fixé par une loi, doit prendre en considération les spécificités propres aux collectivités territoriales⁵³.

b. Des réformes nécessaires

Des mesures indispensables à la réussite de la régionalisation avancée, sont nécessaires. Le projet de statut général de la fonction publique territoriale prévu par les lois organiques, doit garantir une politique décentralisée des ressources humaines en privilégiant la dimension régionale et ouvrir la voie à une modernisation des procédures de gestion du personnel.

Le cadre juridique régissant la gestion des ressources humaines doit fixer les droits et obligations des fonctionnaires de l'administration et préciser les règles applicables à leur situation statutaire et leur régime de rémunération.

Le système de formation à l'instar de celui de l'Etat, doit être adapté aux exigences de la régionalisation avancée et s'ouvrir à l'ensemble des compétences exerçant au niveau territorial.

Ces réformes doivent avoir pour objectif de concilier l'administration territoriale avec son environnement et d'en faire un véritable levier au service de la régionalisation avancée.

⁵⁰ Rapport du Conseil économique, Social et Environnemental n°11-2013 page 55

⁵¹ Article premier du dahir n°1-11-91 du 27 chaabane 1432(29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la constitution.

⁵² Article 103 de la loi 111-14, article 97 loi 112-14 et article 96 loi 113-14.

⁵³ Article 127 de la loi 111-14, article 121 loi 112-14 et article 129 loi 113-14.



كما كرسها الاجتهاد القضائي المغربي تم تحديدها في 60 يوما، أما آجال 180 يوما فتطبق على المتضررين من القرارات في حالة ما إذا سلكوا مسطرة التظلم الإداري أما إذا لم يلجئوا لمسطرة التظلم فإن آجال الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية أمام المحاكم الإدارية المغربية محددة في 60 يوما طبقا لمقتضيات المادة 23 من القانون 90.41 المحدث للمحاكم الإدارية. وشكل مبدأ الحقوق المكتسبة في علاقته السببية بمبدأي عدم رجعية القوانين ومبدأ سحب القرار الإداري المنشأ للحقوق المتسم بعدم المشروعية، ضمانا أساسية للأمن القانوني ودولة الحق والقانون، في بعدهما المؤسسي والحقوقية.

قبل سحب المقرر الإداري بمراعاة شرطين أساسيين:
الشرط الأول: يجب أن يكون المقرر مشوبا بعدم المشروعية المستوجبة للإلغاء من أجل الشطط في استعمال السلطة.
الشرط الثاني: يجب أن يصدر هذا السحب داخل أجل الطعن بالإلغاء أمام المجلس الأعلى والذي هو محدد في مائة وثمانين يوما على الأكثر.

ويلاحظ، أن المنشور حدد آجال سحب القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة في 180 يوما، في حين أن قرار المجلس الأعلى الذي استند إليه المنشور، تحدث عن «آجال الطعن بالإلغاء» ولم يحددها في 180 يوما، والحال أن آجال السحب

التي لا تسمح للسلطة الإدارية بالتراجع في مقررات اتخاذها في نطاق القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل وقت صدورها وخولت المستفيد منها وضعية إدارية معينة إلا في حالات خاصة حسب الظروف والملابسات، وإنه إذا كان سحب المقرر الإداري ناشئا عن عدم المشروعية المستوجبة للإلغاء من أجل الشطط في استعمال السلطة، فيجب أن يصدر ذلك السحب داخل أجل الطعن بالإلغاء أمام المجلس الأعلى، ماعدا في حالة استعمال المعني بالأمر مناورات تدليسية للحصول على المقرر المطعون».

وبناء على حيثيات القرار المذكور، جاء في المنشور السالف الذكر، أن الإدارة مطالبة

المراجع

- النظرية العامة للقرارات الادارية دراسة مقارنة للاستاذ الدكتور سليمان محمد الطماوي. الطبعة الرابعة
القرار عدد 833 الصادر عن المجلس الاعلى بتاريخ 23/11/2005 في الملف عدد 2354/4/1/2004
حكم المحكمة الادارية بالرباط رقم 227 بتاريخ 18/07/1996 في الملف رقم 37/96 غ (بين جرجي كلموزي الحاج ابراهيم و وزير المالية)
قرار رقم 471 بتاريخ 06 ذو القعدة 1429 موافق 05 نونبر 2008. ملف رقم 08/5/223 الصادر عن محكمة الاستئناف الادارية بمراكش
سحب القرارات الادارية - مساهمة في دراسة نظرية السحب في القانون الاداري المغربي - احمد بوخاري - مجلة الشؤون الادارية العدد 5
منشور رقم 21 و.ع. لوزير الشؤون الادارية الوظيفة العمومية في شأن سحب مقرر اداري - 4 ذي الحجة 1400 الموافق ل 14 اكتوبر 1980
نشرة قرارات المجلس الاعلى المتخصصة - الغرفة الادارية - العدد 6
نشرة قرارات محكمة النقض - الغرفة الادارية - العدد 18
نشرة قرارات محكمة النقض - الغرفة الادارية - العدد 24

- L'ACTE CREATEUR DE DROIT, NOTION SYMPTOMATIQUE DE L'EXISTENTIALISME JURIDIQUE. DU JUGE ADMINISTRATIF FRANÇAIS (2003) Par Alexandre COQUE Docteur en droit, chargé d'enseignement à l'Université d'Avignon.

- Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, édition 2009. Conseil d'Etat, 26 - 10- 2001 n°198018. GAJA/17/2009/0109

- Commentaire d'arrêt - L'arrêt Ternon. Conseil d'Etat, 26-10-2001 n°198018. GAJA/17/2009/0109. 23 Nov 2017 Droit administratif Conseils juridiques

- Le régime du retrait des actes administratifs (CE, ass., 26/10/2001, Ternon) Fallait PasFaireDuDroit.fr

- Le mondepolitique.fr. http://www.lemondepolitique.fr/cours/droit_public/actes-administratifs/disparition-act...31/05/2013

- Les actes administratifs et leur retrait. <http://nte-serveur.univ-lyon1.fr/nte/affairejuridiques/ARCHIVES/JanvierArchives/ac...31/05/2013>

Notion de cours : Retrait et abrogation d'actes administratifs.

<http://jurisfac.chez.com/public/strat/c4strat.htm.31/05/2013>

Délai de retrait par l'administration d'un acte individuel créateur de droits entaché d'illégalité. 26 octobre 2001 - M. Ternon.

يوما من تاريخ إصدار القرار، شريطة ألا يكون هذا الأخير قد ولد حقا مكتسبا للمستفيد منه إلا في حالة استعمال المعنى بالأمر مناورات تديسية للحصول على القرار الإداري".

وقد تم تكريس هذا الاتجاه من طرف المجلس الأعلى في القرار رقم 833 الصادر بتاريخ 23/11/2005 في الملف عدد 2354/4/1/2004 الذي أكد على أنه: لكن حيث ولئن كان المستأنف عليه في وضعية إلحاق والتي تقضي ترقيته في إطاره الأصلي كمهندس دولة فإن تسميته كأستاذ التعليم العالي بمقتضى قرار وزير الفلاحة والتنمية القروية والصيد البحري القاضي بتسليم المستأنف عليه كأستاذ التعليم العالي الدرجة «1» الرتبة 4 وذلك بعد أن صادقت لجنة التوظيفات والمعادلات بين الشهادات على توظيفة ابتداء من 15/10/2001 في إطار إعادة الترتيب، يكون المستأنف عليه قد تولد لديه حق مكتسب كأستاذ التعليم العالي وتحصنت وضعيته النظامية مادام القرار المذكور لم يتم سحبه داخل الأجل القانوني للطعن».

وتطبيقا لهذه الاجتهادات القضائية، وفي ظل فراغ قانوني في النظام العام للتوظيفة العمومية يحدد مسطرة سحب القرارات الإدارية دون المس بالحقوق المكتسبة، أصدرت وزارة الشؤون الإدارية بتاريخ 14/10/1980 منشور رقم 21 و.ع حول موضوع سحب مقرر إداري لسد هذا الفراغ. وقد استند المنشور على حيثيات قرار صادر عن المجلس الأعلى تحت رقم 63 بتاريخ 2 مارس 1997 جاء فيه أن: «صيانة الحقوق المكتسبة من المبادئ العامة

الحقوق المكتسبة للأفراد والجماعات، من خلال القواعد القضائية التي كرسها باجتهاداته في المادة الإدارية، التي شكلت المصدر الرئيسي للقانون الإداري المعاصر، وكان لها تأثير واضح ليس فقط داخل فرنسا بل شكلت مصدر إلهام حتى بالنسبة للتجارب القضائية الأجنبية.

وتعتبر التجربة المغربية، واحدة من التجارب التي تأثرت بتجربة مجلس الدولة الفرنسي، خصوصا فيما يتعلق بشروط سحب القرار الإداري وصيانة الحقوق المكتسبة للموظفين على وجه الخصوص.

وفي هذا الإطار، صدرت مجموعة من الأحكام والقرارات عن المحاكم الإدارية والغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، في موضوع سحب القرارات الإدارية، عملت على تكريس مبدأ صيانة الحقوق المكتسبة. فقد جاء في حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط رقم 227 بتاريخ 18/07/1996 في الملف رقم 37/96 غ (بين كلموزي الحاج ابراهيم ووزير المالية) أنه: «لا يمكن للإدارة سحب قرارها الإداري إلا إذا كان غير مشروع ويتم ذلك داخل أجل الطعن بالإلغاء وهو 60 يوما، تحت طائلة اعتبار قرار السحب المتخذ حيادا عن هذه الضوابط ماسا بحقوق مكتسبة وبالتالي يكون مآله الإلغاء».

وفي نفس السياق أصدرت محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش بتاريخ 05/11/2005 في الملف رقم 08/05/223 القرار رقم 471 جاء فيه: " وحيث إنه ولئن كان من المستقر عليه فقها وقضاء أن الإدارة تملك الحق في سحب قراراتها غير المشروعة، فإن ذلك يستوجب أن يتم خلال أجل الطعن بالإلغاء الذي هو 60

الطعن لسحب القرارات الإدارية غير المشروعة.

وقد مهدت هذه الملاحظات إلى إصدار مجلس الدولة قرار M.Ternon حدد آجال سحب القرارات الإدارية غير المشروعة في 4 أشهر بدل شهرين التي نص عليها قرار Dame Cachet، وقد اعتبر قرار M.Ternon بمثابة مرحلة جديدة في تطور الاجتهاد القضائي لمجلس الدولة الفرنسي.

المرحلة الثانية : قضية M.Ternon

قضى مجلس الدولة في القرار (ASS , 26 Oct , 2001. M.TRNON)، بأن الإدارة تملك آجال أربعة أشهر على الأكثر، تحتسب من تاريخ صدور القرار، من أجل سحب القرار الفردي المنشأ للحقوق المشوب بعدم المشروعية. والملاحظ أن هذا القرار، وضع قاعدة قضائية جديدة، تقوم على الفصل بين آجال الطعن وآجال السحب. بعد إقرار أربعة أشهر على الأكثر لسحب القرارات الإدارية غير المشروعة، بدل ربطها بآجال الطعن في القرارات الإدارية الفردية غير المشروعة المحددة في 60 يوما على غرار قرار Dame Cachet.

وبناء على هذا القرار، لم يعد مجلس الدولة الفرنسي يربط بين آجال الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية المنشأة للحقوق، وإنما كرس قاعدة، الفصل بين آجال الطعن بالإلغاء المحددة في 60 يوما وآجال السحب المحددة في أربعة أشهر على الأكثر لسحب القرارات الإدارية المنشأة للحقوق غير المشروعة. ومن المؤكد، أن قرارات مجلس الدولة الفرنسي، ساهمت في حماية وتحصين



ونتيجة لذلك، أحدث هذا الاجتهاد، توازن بين احترام مبدأ المشروعية، من خلال إلزام الإدارة بتطبيق القانون عند سحب القرارات المتسمة بعدم المشروعية، وحماية الأمن القانوني للقرارات الإدارية الفردية التي ترتبت عنها حقوق مكتسبة للأفراد والجماعات.

تعرض هذا الاجتهاد القضائي لانتقادات فقهية، تساءلت كيف يمكن حماية حقوق الغير من الآثار التي قد ترتب عن القرارات الفردية غير المشروعة، بعد أن أصبحت محصنة بانقضاء آجال السحب، خصوصا وأن القرارات الفردية وإن كانت تبليغ لأصحابها إلا أن الأمر ليس كذلك بالنسبة للغير.

وفي هذا الصدد، صدر عن مجلس الدولة اجتهاد قضائي (CE, ass, 6/05/1966)، اعتبر فيه أن احتساب آجال سحب القرار الإداري الفردي غير المشروع يبدأ من تاريخ تبليغ القرار للمستفيدين منه، في حين أن احتساب آجال السحب بالنسبة للغير بخصوص نفس القرار تحتسب من تاريخ نشره. خلافا للاجتهاد الذي كرسه قرار Dame Cachet، الذي ربط سحب القرار الإداري غير المشروع بآجال الطعن بالإلغاء، فإن قرار Ville de Bagnaux، ربط سحب القرار غير المشروع بتاريخ النشر ولم يأخذ بمعيار آجال الطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة. وهو ما اعتبر تراجعا عن اجتهاد قرار Dame Cachet. وقد اعتبر الفقه قرار Ville de Bagnaux، تراجعا، عن من طرف مجلس الدولة، عن روح اجتهاد Dame Cachet، فلم تعد الإدارة ملزمة بآجال

فئة المستفيدين من مقتضيات قانون 1918. فرفعت المعنية بالأمر القضية أمام مجلس الدولة. فقرر هذا الأخير، أن القرارات الإدارية التي تنشأ حقوقا كما هو الحال بالنسبة لقضية Dame Cachet، تعرض للإلغاء إذا لم تلتزم بشرطين:

الشرط الأول: أنه لا يمكن سحب القرارات الإدارية التي تنشأ حقوقا من طرف الإدارة إلا إذا كان القرار غير مشروع، ولم يصبح قرارا نهائيا أي قبل أن يحصن من الإلغاء الإداري والقانوني. الشرط الثاني: لإدارة حق سحب القرارات الإدارية التي تنشأ حقوقا إذا كانت غير مشروعة داخل آجال الطعن بالإلغاء المحدد في 60 يوما.

وضع هذا الاجتهاد نهاية للسلطة التقديرية للإدارة في سحب القرارات الإدارية، بالمقابل حدد القواعد المسطرية القانونية الواجب اتباعها لسحب القرارات الإدارية، من حيث الآجال القانونية، ومط القرارات الإدارية وعدم مشروعية القرارات الإدارية.

وقد اعتبرت الشروط الواردة في تعليق قرار مجلس الدولة الفرنسي لسحب القرارات الإدارية الفردية، تحولا نوعيا في تصور المجلس لمفهوم مبدأ مشروعية القرارات الإدارية، في علاقتها بمبدأ الأمن القانوني لما تحققه من ضمان استقرار الأوضاع وحماية المراكز القانونية.

كما وضع هذا الاجتهاد، قاعدة قانونية للتمييز بين مبدأ عدم رجعية القوانين ومبدأ حماية الحقوق المكتسبة، باعتبارهما من مبادئ دولة الحق والقانون، بمفهومها المؤسساتي وسيادة القانون والاحتكام إلى المشروعية.

الإداري وما هي القرارات الإدارية التي تطبق عليها إجراءات السحب؟

القرار الإداري: هو عمل إداري، صادر عن سلطة إدارية، بإرادتها المنفردة، بهدف إنشاء مركز قانوني، أو التأثير في مركز قائم أو إلغائه. أما القرارات الموجبة للسحب، فهناك رأي فقهي يذهب إلى التمييز: بين القرارات الإدارية المنشأة للحقوق، والقرارات الإدارية التي لا تنشئ الحقوق. ويقصد بالأولى؛ القرارات الإدارية الفردية التي يترتب على صدورها إحداث مراكز قانونية لفائدة الأفراد، والثانية القرارات الإدارية التنظيمية التي لا تنشئ مراكز قانونية فردية.

وهناك رأي فقهي آخر، يميز بين القرارات الإدارية المشروعة، والقرارات الإدارية غير المشروعة. الواقع أن التمييز الأخير لا يستند على أساس مادامت جميع القرارات الإدارية سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة قابلة للسحب الإداري.

وترجع وقائع قضية Dame Cachet إلى صدور قانون سنة 1918 الذي يعفي المكترين الذين تتوفر فيهم شروط العوز من أداء الواجبة الكرائية للمكري التي تكفلت الدولة بأدائها للمكترين. وحصل أن Dame Cachet كانت تكتري محلا لأحد الأشخاص الذي أعفي من أداء الواجبة الكرائية فطالبت بدفع الواجبة الكرائية من الدولة، التي عوضتها جزئيا فقط فرفعت تظلما رئاسيا لوزير المالية مطالبة تعويضها شموليا لجزئيا، واعتبر هذا الأخير أن Dame Cachet لا يطبق عليها القانون المذكور ورفض تعويضها، بل ألغى التعويض الجزئي الذي سبق أن صرف لفائدتها لكونها لا تدخل ضمن

طبقا لمقتضيات المادة 23 من القانون 90.41 المحدث للمحاكم الإدارية.

ثانيا: الحقوق المكتسبة ومبدأ سحب القرار الإداري

لقد كانت آجال سحب القرارات الإدارية المشروعة منها وغير المشروعة، تخضع للسلطة التقديرية للإدارة، ولم تكن تخضع لمسطرة إدارية أو قضائية محددة تقيد سلطة الإدارة وتحمي حقوق الأفراد والجماعات، إلى أن وضع القضاء الإداري الفرنسي، قواعد قانونية، تعتبر بمثابة مساطر إدارية يتم اتباعها لسحب القرارات الإدارية.

في هذا الإطار، يميز الفقه في مجال القانون الإداري، بين مرحلتين ميزتا تطور تصور قرارات مجلس الدولة الفرنسي، لمفهوم آجال سحب القرارات الإدارية : مرحلة كلاسيكية ارتبطت بالقرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي قضية 3 Dame Cachet (CE 3 Novembre 1922, Dame Cachet, rec. 790)، ومرحلة حديثة، يؤرخ لها القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 25 مارس 1988، قضية M.Ternon (Conseil d'Etat, Section, 26 Octobre 2001, Ternon, concl. (M. François Seners).

المرحلة الأولى : قضية Dame Cachet

بتاريخ 3 نونبر 1922 أصدر مجلس الدولة الفرنسي قرار لفائدة Dame Cachet أصبح يحمل اسمها فيما بعد، وقد حدد القرار آجال سحب القرارات الإدارية غير المشروعة، من حيث المبدأ، في نفس آجال الطعن بالإلغاء للقرارات الإدارية أي 60 يوما. فما المقصود بالقرار

2.90.60 الموماً إليه أعلاه بحيث رقي إلى السلم العاشر بدءا من سنة 1993 وعلم بذلك وارتضى بدليل مرور زهاء عشر سنوات على تلك الترقية من تاريخ تقييد دعواه.

وحيث أن طلبات تسوية الوضعية تخضع بدورها لأجل الطعن بالإلغاء لتجاوز في استعمال السلطة متى كان من شأنها إلغاء قرارات تحصنت بفوات أجل الطعن فيها لاعتبارات مستمدة من مبدأ استقرار الأوضاع والمراكز القانونية فتكون دعوى المستأنف عليه غير مقبولة».

هذا الاتجاه، تبنته الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، لرفض طلبات تسوية الوضعية الإدارية للقرارات التي تحصنت بمرور آجال الطعن بالإلغاء للقرارات الإدارية المحددة في 60 يوما طبقا لمقتضيات المادة 23 من القانون 90.41 المحدث للمحاكم الإدارية، في عدة قرارات منها (القرار عدد 264 الصادر بتاريخ 8 أبريل 2010 في الملف عدد 1067/4/1/2008 منشور بنشرة قرارات المجلس الأعلى عدد 6)، (والقرار عدد 185 الصادر بتاريخ 15/3/2006 في الملف عدد 2594/4/1/2005 غير منشور).

بناء على ما سبق، يلاحظ أن التشريع والفقه والاجتهاد القضائي المقارن، عمدوا إلى تكريس مبدأ عدم رجعية القوانين، عملا بقاعدة استقرار الأوضاع والمراكز القانونية وحماية وتحسين الحقوق المكتسبة. وبالتالي تم تحسين القرارات الإدارية من الإلغاء القضائي أو السحب الإداري بعد انقضاء آجال الطعن بالإلغاء المحددة في 60 يوما

القرار الإداري لا أثر له في تاريخ سابق على إعلانه...»

تبنت الإدارة الفرنسية اجتهادات مجلس الدولة وكرستها كقاعدة قانونية ملزمة في علاقتها بالمواطنين. وتبنى القضاء الإداري المصري اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي في إحدى قراراته التي جاء فيها أنه: «لا تسري أحكام القرارات الإدارية واللوائح إلا على ما يقع من تاريخ صدورها...».

في المغرب، نص الفصل السادس من دستور 2011 في الفقرة الأخيرة على أنه: «ليس للقانون أثر رجعي»، وتسري أحكام هذه القاعدة الدستورية على جميع القوانين بدون استثناء. وأوكل الدستور للسلطة القضائية حماية هذا الحق وغيره من الحقوق الفردية والجماعية، وفي هذا الإطار نصت المادة 117 على أنه: «يتولى القاضي حماية حقوق الأشخاص والجماعات وحيرياتهم وأمنهم القضائي، وتطبيق القانون». هذه المقتضيات الدستورية جاءت منسجمة مع دياجة الدستور التي جاء فيها أن المملكة المغربية: «تتعهد بالتزام ما تقتضيه موثيقها (المقصود بالمنظمات الدولية) من مبادئ وحقوق وواجبات، وتؤكد تشبثها بمبادئ حقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا...».

وقد كرسست القرارات الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس، الأعلى قاعدة عدم رجعية القانون في المادة الإدارية، في القرار عدد 33 الصادر بتاريخ 25 يناير 2006 في الملف عدد 3240/4/1/2003 يتعلق بموضوع تسوية الوضعية الإدارية جاء فيه: «حيث الثابت من أوراق الملف أن المدعي كان قد استفاد من مرسوم



يعتبر كذلك إذا طبق على مجرد وعود». أي أن الحقوق المكتسبة، تعتبر بمثابة معيار لتطبيق أو عدم تطبيق القانون بأثر رجعي. هذا المذهب يدافع عنه الفقيه Merlin Dedouaix إذ يؤكد: «أن الحقوق المكتسبة هي الحقوق الثابتة في مجال الملكية».

وقد تعرض هذا المذهب لمجموعة من الانتقادات يمكن تلخيصها في اثنين: الانتقاد الأول قانوني؛ اعتبر أن مفهوم الحقوق المكتسبة، قام من أجل منع تطبيق القانون بأثر رجعي، بدون أن تقدم توضيحات بهذا الخصوص. والانتقاد الثاني سياسي، مفاده أن مبدأ الحقوق المكتسبة، ارتكز على مبادئ الفلسفة الفردية الليبرالية التي تهدف من خلاله إلى حماية حقوق الفرد من الدولة.

أما التصور الثاني؛ فلا يقوم على أساس الحقوق الذاتية أو الفردية على غرار التصور الأول، ولكنه يؤسس أطروحته على حماية المصلحة العامة. ويتبنى هذا التصور Paul Roubier، حيث يرى أن حل مسألة تنازع القوانين في الزمن، لا يمكن توضيحها من خلال فكرة حماية الأفراد ضد الدولة بل يعتبر أن القانون الجديد وجب تطبيقه على الأوضاع القانونية الجارية تطبيقاً فورياً.

وفي التشريع المقارن، فقد نصت المادة الثانية من القانون المدني الفرنسي على مبدأ عدم رجعية القوانين، لما نصت على أنه: «لا يسري القانون إلا على المستقبل فليس له أثر رجعي». وقد كرس الاجتهاد القضائي في المادة الإدارية، قاعدة عدم رجعية القوانين من خلال عدة أحكام وقرارات قضائية، صدرت عن مجلس الدولة الفرنسي قضى في أحدها أن: «

المترتبة عن تنفيذ العقود الإدارية والقرارات الإدارية».

أما الحقوق المكتسبة في العقود الإدارية فيحكمها مبدأ التغييرية La mutabilité الذي يعني حق التعديل الانفرادي للعقد من طرف الإدارة بغض النظر عن مبدأ العقد شريعة المتعاقدين ومع ذلك يبقى اللجوء إلى مبدأ التغييرية يخضع لشرط تغيير ظروف المرفق الذي يرتبط به العقد وهذا ما يفسر ظهور ما اصطلح عليه بشرط الثبات التشريعي للمحافظة على حق عقدي مكتسب.

أما الحقوق المكتسبة، في إطار القرارات الإدارية، فهناك قاعدة كرسها الفقه والقضاء، تعتبر أن القرارات الإدارية الفردية، هي القرارات التي تترتب عنها حقوق مكتسبة، على عكس القرارات التنظيمية (قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية وزير التجهيز الصادر بتاريخ 4/3/1977 منشور بمجلة AJDA سنة 1977 ص 213). والمقصود بالقرارات الإدارية الفردية، القرارات التي تترتب حقوق مكتسبة على إثر تحصيلها من الإلغاء والسحب الإداريين أو الإلغاء القضائي.

ويميز الفقه بين تصورين مذهبيين في تعريف «الحقوق المكتسبة»، تصور يعرف «الحقوق المكتسبة» استناداً إلى معيار الحقوق الفردية، على اعتبار أن هذا التصور ارتبط بالتعليق على مدونة القانون المدني الفرنسي خلال القرن التاسع عشر، حيث تناولت مبدأ «الحقوق المكتسبة» في علاقتها بقاعدة عدم رجعية القوانين. إذ نصت المدونة المذكورة أن القانون ينفذ «بأثر رجعي إذا طبق على الحقوق المكتسبة ولا

القاعدة لكونها كانت تستجيب لمنهجية الرومان في إعطاء الأولوية لقوة التنظيم المؤسسي والقانوني على حساب التنظير الذي ميز التجربة اليونانية. وفي سياق تاريخي مغاير لسياق المدرسة الرومانية، ظهرت المدرسة الإنجليزية، تزامناً مع تطور مفهوم الحرية وقيم حقوق الإنسان، لتدافع على أن نسخ قانون جديد لقانون قديم يعتبر وكأنه لم يكن باستثناء عدم المساس بالعمليات القانونية المنجزة وهو ما يعرف اليوم بتطبيق القانون الجديد بأثر فوري، بهدف حماية وصيانة المراكز القانونية التي نشأت عند تطبيق القاعدة القانونية المنسوخة. وقد اشتهرت هذه القاعدة في القانون الانجليزي «بالقانون المشترك» أو «القانون العام» Common Law المنبثقة عن الاجتهاد القضائي باعتباره أول مصدر من مصادر التشريع الإنجليزي غير المكتوب على عكس القوانين الوضعية المكتوبة.

إذا كانت المدرسة الرومانية قد تبنت الدفاع عن تطبيق القانون الجديد بأثر مستقبلي والمدرسة الإنجليزية تبنت الدفاع عن تطبيق القانون الجديد بأثر فوري، فإن المدارس القانونية تبنت تطبيق القانون الجديد دون المساس بالحقوق التي نشأت عن تطبيق قاعدة قانونية قديمة من أجل حماية واستقرار الأوضاع القانونية، المعروفة اليوم بصيانة الحقوق المكتسبة.

فما هي الحقوق المكتسبة :

الحق المكتسب هو المركز القانوني المترتب عن تطبيق نص قانوني عملاً بمبدأ عدم رجعية القوانين بغاية تحقيق الأمن القانوني «Sécurité juridique»



محمد المسكي
رئيس مصلحة مراقبة الموظفين
الخزينة الوزارية لدى وزارة الصناعة و الاستثمار
و التجارة و الاقتصاد الرقمي

الحقوق المكتسبة بين الفقه والاجتهاد القضائي

أرسى الاجتهاد القضائي والفقه في مادة القانون الإداري، خلال القرن التاسع عشر وإلى حدود القرن الحالي، مجموعة من القواعد والمبادئ القانونية والحقوقية، من قبيل مبدأ المشروعية، مبدأ عدم رجعية القوانين ومبدأ الحقوق المكتسبة وغيرها من المبادئ التي وضعت الأسس التنظيمية لطبيعة العلاقات القانونية بين الإدارة والمواطن، وصيانة وتحسين حقوق الأفراد والجماعات في إطار دولة الحق والقانون.

والمجتمع. وقد ربطت بعض الكتابات ظهور الحقوق المكتسبة بإصدار مدونة جوس تينان Code de Justinien على عهد الإمبراطورية الرومانية السفلى في العصور الوسطى، فالمدونة المذكورة نصت على أن القاعدة القانونية الجديدة لا تطبق إلا على الأوضاع القانونية المستقبلية. وقد استمدت المدونة تصورها من دستور تيودوس Théodose II الصادر بتاريخ 440 ق م المنشور بمدونة Justinien. وكان هذا الدستور قد وضع تمييزاً بين ثلاث حالات لتطبيق القانون الجديد:

الحالة الأولى: يطبق فيه القانون على الوقائع الماضية؛
الحالة الثانية: يطبق فيها القانون على الوقائع الجارية؛
الحالة الثالثة: يطبق فيها القانون على الوقائع المستقبلية؛

وقد دفع هذا التمييز Théodose II إلى القول بأن القانون الجديد لا يطبق مبدئياً إلا على الوقائع المستقبلية دون الوقائع الماضية والوقائع الجارية. وقد تبنّت المدرسة القانونية الرومانية هذه

الأوضاع القانونية، كما أن مبدأ الحقوق المكتسبة ظهر في سياق تاريخي تميز بظهور قيم حقوق الإنسان والمواطن.

لقد ظهرت تلك المبادئ القانونية والقيم الحقوقية، بالرغم من تباين السياقات الموضوعية لظهورها، للتوفيق بين مبدأ مشروعية القرارات الإدارية ومبدأ استقرار الأوضاع القانونية وحماية الحقوق المكتسبة؟

وستتناول هذه المقالة بالتعريف والدراسة مفهوم الحقوق المكتسبة في القانون الإداري من خلال مقارنة تراوح بين الآراء الفقهية والاجتهاد القضائي، وذلك بالتركيز على مبدئي عدم رجعية القوانين (أولاً) وسحب القرار الإداري (ثانياً) بالنظر إلى المساهمة النظرية والتاريخية للمبدئين في ظهور وتطور مفهوم الحقوق المكتسبة.

أولاً : الحقوق المكتسبة ومبدأ عدم رجعية القوانين؛

خضع الحق المكتسب لتطور تاريخي عكس طبيعة ونوعية تطور الثقافة القانونية والحقوقية بين الدولة

والم تظهر هذه المبادئ بشكل متزامن، وإنما ظهرت بشكل تدريجي بحسب سياقات التطور التاريخي لطبيعة العلاقات التي كانت تربط بين الإدارة والأفراد والجماعات، عكست تاريخياً طبيعة الإشكاليات التي ميزت كل مرحلة من مراحل تطور تلك العلاقة ودرجة تمثل المجتمعات لقيم حقوق الإنسان والمواطنة.

وبالرغم من عدم تزامن ظهور تلك المبادئ، إلا أنه لا يمكن فهمها وتطبيقها إلا في ارتباطها الوظيفي وعلاقتها التكاملية، باعتبارها شكلت في مجموعها وشموليتها أسس نظرية القانون الإداري في صيغته المعاصرة.

من المؤكد أن كل مبدأ من المبادئ ظهر في سياق تاريخي محدد وجواباً على إشكالية قانونية محددة، فمبدأ المشروعية ارتبط بإشكالية الاحتكام إلى المرجعية القانونية في إصدار القرارات الإدارية، ومبدأ سحب القرار الإداري غير المشروع جاء لحماية حقوق الأفراد والجماعات في مواجهة الإدارة، وكذلك جاء مبدأ عدم رجعية القوانين لتحسين



وليست أخطاء مرفقية، تستوجب تفعيل المنازعات تنتقل من منازعات تقتصر على المنازعات الإدارية والمالية . إن تطور المنازعات الإدارية، جعل هذه المنازعات تنتقل من منازعات الكم، وبالتالي يتطلب ذلك، مجهودات وإجتهدات في المجال القضائي والإداري، من أجل البحث عن المساواة في التسويات ما بين الموظفين⁷².

الخلاصة :

يقول أحد الباحثين، في كل خلاف بين الإدارة والموظفين أو المتعاملين، لا يوجد فقط متخاصمين في مواجهة الإدارة، بل توجد كذلك شخصية ثالثة يتجاهلها الكثيرون، وهي المصلحة العامة⁷³ والتي يبقى القاضي هو الوحيد القادر على تقديرها وتحديدها .

وتعني سلطة الشيء المقضي، أن لا أحد بإمكانه أن يتجاهل أو يحتج على الأحكام القضائية، وبالتالي فإن الشيء المقضي يجب أن يمتلك سلطة، أي أن يجد طريقه للتنفيذ، وإلا لا جدوى من الأحكام، وبالتالي فإن الشيء المقضي يجب إعتبره كحقيقة قانونية⁷⁴، تفرض نفسها على الحالة موضوع الدعوى وعلى الحالات المماثلة، وعلى المشرع العادي والتنظيمي أن ينفذ، الشيء المقضي، ويحين نصوصه إنطلاقاً من سلطة الشيء المقضي، حتى نمنع تكرار التسويات الخاطئة والغير القانونية، وهو الشيء الذي مازال غائباً في التجربة المغربية.

وخصوصاً وأن الإدارة، تعتمد في كثير من الأحيان، إلى تفسيراً لقانون، من خلال مجموعة من المناشير والتوجيهات وعند التفسير قد يحدث الخطأ أو الانحراف أو التفاهات أو التسويات. وبالتالي يبرز خطر ضياع المصلحة العامة، ورغم أن المغرب قد قام بمجهودات جبارة من أجل مقاومة الانحراف، من خلال إنشاء المحاكم الإدارية، ومن خلال قانون تعليل القرارات الادارية، ومن خلال الإصلاحات التي يشهدها القانون المالي العام في اتجاه تنفيذ الأحكام القضائية.

ولكن مازال المغرب ينتظره عمل جبار فيما يخص، تنفيذ القانون رقم 31-13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومة، والذي صودق عليه مؤخراً، وكذلك تفعيل المسؤولية الشخصية داخل الإدارة المنصوص عليها في الفصل السابع عشر من قانون الوظيفة العمومية، وكذلك عمل شاق من أجل الإنتقال من القانون الذي ترسخه الأحكام والفقهاء إلى القانون التشريعي والتنظيمي، والعمل على تجسيد ذلك في علاقة الدولة مع المتعاملين، إذ ليس من المعقول الإعتماد فقط، على القاضي الإداري من أجل تحديد مضمون القانون، بل صار المطلوب الانتقال إلى قانون مشرع، من أجل ترسيخ علاقات متوازنة ما بين الدولة والمجتمع.

القاعدة القانونية من المفروض أن تكون واضحة وملزمة، ولكن تقنيات وصعوبة التدخل وتشعبات الواقع والوضعيات تحتم وتفرض في كثير من الحالات تقديم الفعالية، وخصوصاً بعد أن عمل القانون التنظيمي للمالية الجديد على جعل الفعالية، تنتقل إلى القواعد المنصوص عليها من خلال قانون تنظيمي⁷⁵، وبالتالي تتقدم الفعالية على قاعدة المشروعية، ويترقب المتتبعون أثر هذا التنصيص على القضاء الإداري والمالي، إذ أن التسويات ستعتمد على معطى الفعالية والقانون، وبالتالي سيدفع ذلك في اتجاه المساواة من خلال النتائج الكمية والمرقمة والمجسدة على أرض الواقع. وجب التأكيد كذلك على أن الدستور منح للجهاز التنفيذي والإدارة سلطة القرار، وحتى في الحالات التي يتم فيها إلغاء القرار من طرف القضاء الإداري، فإن هذا الإلغاء وإن كان يفرض نفسه بقوة القانون وبسلطة الشيء المقضي، ولكن ذلك لا يعني تكييف سلطة الإدارة في إتخاذ القرار من جديد (redécider)، سواء من خلال إعادة التعليل أو إعادة التوقيع من طرف السلطة المختصة أو إحترام الشكليات، أو من خلال العودة إلى المشروعية من خلال تمكينها من سحب القرارات الغير قانونية، متى تم التأكد من عدم قانونيتها، من أجل تجنب المطالبة بالمساواة أمام الوضعيات الغير قانونية.

وفي الأخير وجب التنبيه، إلى أن تفعيل المسؤولية الشخصية للأعوان العموميين، والتي ترسم الحدود الفعلية لدولة القانون، تحتاج اليوم إلى القليل من القانون ولكن إلى المزيد من التصرفات التي تجسد الولاء والاحترام للقانون في التصرفات الإدارية، من أجل ترسيخ المساواة، وبالتالي نحن في أمس الحاجة اليوم إلى ترسيخ المثل القديم، الذي يؤكد على الحاجة إلى رجال صادقين (homme-honnête).

⁷³ Jean-louis Autin, illusions et vertus de l'etat de droit administratif

⁷⁴ C E, Ass, 16mars 1945 .

⁷⁵ إن القانون التنظيمي للمالية 130.13 يرسخ مبادئ جديدة، تتمثل في الفعالية والحرية والنتائج والمسؤولية. وهذه المبادئ تؤثر بشكل كبير على تماسك القاعدة القانونية والمساطر القانونية. تركيز القانون التنظيمي للمالية الجديد على فعالية الفعل العمومي، يدفع إلى اعتبار مسألة القانون والتنظيم القانوني تحتل المرتبة الثانية بعد مبدأ فعالية الفعل العمومي.

يعمل كذلك على تغييرها، في إحترام تام لمبدأ توازي الشكليات والاختصاصات والمساطر، وبالتالي يبقى القضاء ملزم في إطار إحترام مبدأ فصل السلط باحترام دولة القانون والمؤسسات ، وعلى هذا الأساس عمل المشرع من خلال صياغة النص المتعلق بالمحاكم الإدارية، على التنصيص على أن القرار الذي لا يحترم القانون وغير معلل ولا يحترم الشكليات وغير موقع من طرف السلطة المختصة، أو القرار الذي ينحرف عن المصلحة العامة⁶⁷، هو قرار مشوب بتجاوز استعمال السلطة، ويحق للمتضرر الطعن فيه.

وهكذا فإن المادة العشرين من القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية، وكما أكد على ذلك الفقيه فيديل⁶⁸، استهدفت إخضاع القرار الإداري لمراقبة مادية، مرتبطة بموضوع القرار، من خلال إلزامه باحترام القانون، ومراقبة غير موضوعية تتعلق بالإنحراف بالسلطة، كما أن القرار الإداري يخضع لمراقبة شكلية متعلقة بضرورة إحترام الشكل، وتوقيع القرار من طرف سلطة غير مختصة.

وحيث أن المحكمة إعتبرت أن القرار المتخذ من طرف الخزينة الوزارية، والمتعلق برفض القرار المتعلق باحتساب السنوات المقضية في إطار التعاقد، هو قرار شرعي ويستند على تطبيق نص قانوني⁶⁹.

وحيث أن الطرف المدعي، أسس طلبه المتعلق بالاستفادة من السنوات المقضية في إطار التعاقد، ليس فقط على حجية تنفيذ القانون، بل وكذلك من خلال مساواته مع زملائه والذين سبق للإدارة

أن عملت على تسوية ملفاتهم سابقا. وبالتالي هو يطلب من القضاء الإداري تجاوز المقضيات القانونية، وهو الشيء الغير متاح بالنسبة للقضاء الملزم باحترام فصل السلط، من خلال احترام ما يسنه المشرع، كما أن هذا الطلب يضرب في العمق طبيعة الدعوى الإدارية والتي من المفروض أن توجه ضد القرار الإداري والذي يؤثر على وضعية الطاعن، وليس على قرارات سابقة متعلقة بأطراف أخرى.

احترام مبدأ فصل السلط⁷⁰، القاضي الإداري بالعمل على إحترام المقضيات القانونية، ومن هذه المقضيات ما نص عليه القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية، هذا الأخير يؤكد على أن الدعوى هي دعوى ضد القرار الإداري⁷¹، باعتباره موضوع الدعوى، وينصب على فحص مشروعيته القانونية الداخلية والخارجية.

إن سلطة الشيء المقضي في الحكم موضوع التعليق، والتي قضت بأن المساواة تكون من خلال الإستناد على القانون، أو في الوضعيات التي لا يُوْطرها أي نص قانوني، وبالتالي عمل الحكم القضائي، على تشجيع الإدارة على التراجع عن إخطائها في الحاضر والمستقبل (لأن الحكم يخص قرار ووضعية معينة، لم تتحصن بعد بمرور الأجال)، ولكنه بقي صامتا أمام الحالات التي تمت تسويتها سابقا.

وبالتالي ترك الحكم القضائي، الإدارة تواجه مصيرها، المتعلق بإصلاح صورتها أمام الموظفين، من خلال تطبيقها للقانون وتحقيق العدالة القانونية والمعنوية، الضرورية لاستمرارية

المرافق العمومية، وحيث أن تحقيق هذه العدالة يبقى مرتبط بالمساواة بين الموظفين، وحيث أن هذا الحيف سيبقى ملازما للوضعيات الإدارية، طيلة مدة حياتهم الادارية، أي عند كل ترقى في الرتبة والدرجة سيعتبر باقي الموظفين الموجودين مع المستفيدين من التسوية الخطأ، في جدول الترقى أو في تنافس على تعيين، أنهم تعرضوا لحيف وظلم، وبالتالي يطرح السؤال على الإدارة، كيف العمل على تجاوز الحيف والتمييز؟

إذا كان الحكم القضائي قد عمد على تأكيد عدم أحقية المعني بالأمر في الإستفادة من الأقدمية المقضية في إطار التعاقد، وبالتالي أقر الحكم الحائز على قوة الشيء المقضي، على أن التسويات الخاطئة في السابق ليست مبررا لاستمرار في النهج الخاطئ، وشجع الإدارة على العودة إلى مظلة المشروعية، في الحاضر والمستقبل.

لكنه ترك الأمر مبهم بالنسبة للماضي، ومن أجل تدارك ذلك يجب العمل على فتح المجال أمام الإدارة من أجل القيام بسحب القرارات الغير مشروعة، من خلال التأكيد من خلال نص تشريعي، أو من خلال إجتهادات مطلوبة ومنتظرة من القضاء الإداري، على أن الحقوق المكتسبة وإستقرار الأوضاع الإدارية، تخص فقط الحقوق والوضعيات المشروعة، أما الوضعيات الغير المشروعة فيمكن أن تسحب متى تم التأكد من عدم مشروعيتها، كما يجب تفعيل المسؤولية الشخصية للمسؤولين الذين يوقعون على القرارات الغير شرعية، وإعتبار هذه القرارات الغير شرعية، أخطاء شخصية

⁶⁶ George Vedel-droit administratif (presses universitaires de France) p 579 .

⁷² Joseph capion l'Etat de droit vu par un juge administratif, travaux de la mission sur la modernisation de l'Etat en France publiés sous la direction de Dominique colas

⁶⁷ المادة عشرين من قانون المحاكم الإدارية.
⁶⁸ خرقه للفصل الخامس عشر من المرسوم المتعلق بالمهندسين السابق.
⁷⁰ الفصل الأول من الدستور المغربي لسنة 2011.
⁷¹ المادة التاسعة من القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية.



بتاريخ 5 مارس 2008، يؤسس للعودة الى مظلة المشروعية من خلال التأكيد على أن المرسوم المتعلق بالمهندسين هو الوحيد المخول بتحديد الشروط الخاصة بالترقية في الإطار المتعلق بالمهندسين.

2) المطالبة بالمساواة في التسوية، على غرار الملفات المماثلة والتي تمت تسويتها سابقا رغم مخالفتها للقانون.

من المتعارف عليه، أن نظرية دولة القانون تفترض من جهة، على أن الإدارة هي مقيدة بالقاعدة القانونية، ومن جهة أخرى فإن الفعالية المرتبطة بتقيد الإدارة بالقاعدة القانونية تتحقق من خلال تدخل القاضي، وبالتالي فإن عدم تقيد الإدارة بالقاعدة القانونية، من خلال العمل على تسويات ملفات خارج مظلة المشروعية القانونية، سيخلق نتائج تطبيقية ثقيلة، مما ينتج عنه تطلعات المواطنين والموظفين، أمام ما يطلق عليه بالمساواة أمام اللامشروعية، لأنه بالنسبة للمواطنين أو الموظفين فإن نتائج اللامشروعية تخلق حالة من عدم المساواة، وبالتالي يطالبون بمساواتهم .

مطالبة القاضي، من طرف المتقاضين بالمساواة أمام اللامشروعية، من خلال تسوية ملفاتهم، على غرار التسويات التي تمت عن طريق الخطأ واستفاد منها زملائهم في العمل، هي غير ممكنة قانونا، لأن المبادئ الدستورية تنص على التقيد بالقواعد القانونية، سواء تعلق الأمر بالسلطة القضائية أو بالجهاز التنفيذي، وحتى السلطة القضائية هي ملزمة بتنفيذ القواعد القانونية، احتراماً لمبدأ فصل السلط، لأن البرلمان باعتباره مشرع هو من يضع هذه القوانين، ومن

أما فيما يتعلق بالمناشير التي إستند عليها الطالب، فوجب التنبيه في البداية إلى كون المناشير هي ذات طبيعة توجيهية وتفسيرية، وفي هذا السياق يعتبر الباحث جون ريفيرو⁶⁶، المناشير والتوجيهات كإجراءات تتعلق بالتنظيم والحياة الداخلية للإدارة، وبشكل عام تعتبر المناشير كتوجيهات موجهة للتنظيم الإداري (الإدارة)، وتحمل في طياتها مقتضيات عامة موجهة من أشخاص يحتلون مناصب المسؤولية إلى الموظفين الذين يعملون تحت إمرتهم، من أجل تفسير وتنفيذ القوانين، وبالتالي يعتبر المنشور ملزم بالنسبة للموظفين في إطار احترام طاعة الرؤساء، وبالتالي لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتم من خلال هذه المناشير خلق حقوق (يختص القانون والمرسوم فقط بتحديدهما)، وخصوصاً وأن الدستور قد حدد كما سبق وأن أشرنا، إلى كون الضمانات المتعلقة بالنظام الأساسي العام للوظيفة العمومية هو مجال قانون، وحيث أن القانون يمكن أن يفوض إلى السلطة التنفيذية، وبالتالي يكون النظام الأساسي للوظيفة العمومية من اختصاص القانون أو المراسيم التنفيذية فقط .

وبالتالي نخلص إلى كون المنشور رقم 31-91 بتاريخ 14 ماي 1991، الصادر عن الوزارة المكلفة بالوظيفة العمومية، منشورا يمنح حقوقاً وحده المرسوم المتعلق بالمهندسين مخول قانونياً بذلك، وبالتالي يعتبر منشور منعدم المفعول على الوضعيات القانونية، لهذا لا يعتد به ولا يخلق بالتالي أية حقوق، وتأكيداً لذلك عملت الوزارة المكلفة بالوظيفة العمومية على إصدار منشور جديد

وحتى في حالة التنصيب عليه، من المفروض أن يتم احتساب تلك السنوات في الأقدمية في الدرجة والرتبة أثناء عملية إعادة الترتيب التي تأتي مباشرة وأثناء عملية الترسيم، خصوصاً وأن الترسيم هو إقرار قانوني بمنح الحقوق الآتية والمستقبلية في الدرجة والإطار الذي يتم الترسيم به، ويفتح كذلك الباب للاستفادة من الحقوق والضمانات التي يخولها قانون الوظيفة العمومية⁶⁵ .

إن عملية الترسيم وإعادة الترتيب، هي التي تخول الحقوق المرتبطة بالدرجة والتي يؤطرها ويشعرنها المرسوم المتعلق بالمهندسين، وبالتالي بعد عملية الترسيم وإعادة الترتيب، يتم ترسيم المعني بالأمر في درجة مهندس ويتم منحه كذلك رتبة وأقدمية في الرتبة والدرجة، وهذه الأقدمية، هي التي تفتح المجال بعد ذلك للحقوق المتعلقة بالترقية في الرتبة و الدرجة.

وحيث أن مرسوم المهندسين لا ينص على احتساب مدة الأقدمية المقضية في إطار التعاقد، وحيث أن هذه الأقدمية لم يتم احتسابها إبان الترسيم وإعادة الترتيب، فإن المطالبة باحتساب تلك الأقدمية كأقدمية مقضية في الرتبة الخامسة، هو مطلب لا يستند على أي نص قانوني، وعلى إعتبار أن الموظف يعتبر في وضعية قانونية ونظامية إزاء الإدارة، وحيث أن قانون الوظيفة العمومية ومرسومه التطبيقي المتعلق بالمهندسين لا ينصان على احتساب المدة المقضية في وضعية التعاقد ضمن الأقدمية المطلوبة للترقي في درجة مهندس، فإن الطلب غير مؤسس ومخالف للقانون وبالتالي رفضته المحكمة.

⁶⁵ Article 5bis du decret-62-344du08/07/1963,fixant les échelles de rémunération et les conditions d'avancement d'échelon et de grade des fonctionnaires de l'Etat. BO 2648du26/07/1963 P 1212 ;

⁶⁶ J. Rivero, les mesures d'ordre intérieur administratives, 1934

الحكم المشار إليه أعلاه، إلى قسمين، في القسم الأول سنتعرض إلى ترقية المهندسين ما بين المرسوم والمنشور، أما في القسم الثاني فسننتعرض إلى المطالبة بالمساواة أمام التسويات السابقة رغم كونها غير قانونية.

1) ترقية المهندسين إلى الدرجة الأعلى ما بين المرسوم والمنشور.

يحدد الفصل الواحد والسبعين من الدستور، أن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية هو مجال قانون، وبالتالي فإن ضمانات الموظف هي مجال قانون، ومن هذه الضمانات الترقية في الدرجة والرتبة، وفوض قانون الوظيفة العمومية للجهاز التنفيذي، إصدار مراسيم خاصة، ويعتبر مرسوم المهندسين تجسيدا لهذا التفويض الممنوح، وبالتالي يعتبر مرسوم المهندسين، نفا ينتمي للمراسيم التنفيذية (والتي تصدر تنفيذا للقانون)، ولا ينتمي بالتالي إلى المجال التنظيمي المستقل، وبالتالي فإن المقتضيات الواردة في مرسوم المهندسين، هي التي تنظم الولوج والترسيم والترقية في الرتبة والدرجة وإعادة الترتيب. وحيث أن القرار المطلوب فحص شرعيته، يتعلق بقرار يحتسب الأقدمية المقضية من طرف العارض في إطار وضعية التعاقد، وجب التنبيه، أن الفصل الخامس عشر من المرسوم السالف الذكر، يشترط الترقية في الدرجة بعد قضاء ثلاث سنوات من الخدمة في الرتبة الخامسة في إطار مهندس الدولة من الدرجة الأولى، وحيث أن المطالبة باحتساب سنوات سابقة، لا يمكن أن يتم إلا بانسجام مع ما هو منصوص عليه في مرسوم المهندسين

المهندسين الموجودين في نفس وضعية العارض ولكن رسالة وزارة الوظيفة العمومية بتاريخ 5 مارس 2008، إعتبرت القانون الأساسي للمهندسين هو المرجع الوحيد، وبعد الدراسة، قضى الحكم السابق ذكره برفض طلب الاستفادة من الأقدمية المقضية في إطار متعاقد، وقد ارتكز في ذلك على التعليل التالي :

وحيث أن تسوية وضعية العارض تتطلب ثلاث سنوات على الأقل، في الرتبة الخامسة⁶⁴، من الدرجة الأولى، للترقي إلى الدرجة الأعلى، وهو ما يتوفر عليه الطاعن، وأن إحتساب الفترة التي قضاها كمتعاقد ضمن المدة المطلوبة، غير منصوص عليها، في الفصل الخامس عشر من المرسوم المتعلق بالمهندسين (يتعلق الأمر هنا بالمرسوم السابق والذي تم نسخه بتاريخ 01/01/2011).

وحيث من جهة أخرى فإن تمسك العارض باحترام مبدأ المساواة يجد مجاله في حالة انسجامه مع التطبيق السليم للقانون، إذ يتوجب على الإدارة تطبيق نفس المقتضيات القانونية على الوضعيات المماثلة، أو في الحالة التي يتعلق الأمر فيها بسياقات ينعدم أي نص لتنظيمها. ولا يمكن أن يصبح ذلك مطية لتكريس الوضعيات الخاطئة والمنافية للقانون والتي تملك الإدارة في كثير من الأحيان إمكانية تداركها وإصلاحها، سيما وأن الإدارة المدعى عليها في النازلة تداركت وقوع الخطأ بالاستناد إلى النص التنظيمي الذي أرسى الضوابط التي يخضع لها العارض ومن في شاكلته، مما يجعل هذا الشق من الطلب غير مبني على أساس، ويتعين التصريح برفضه. وسنقسم التعليق على

في مجملها، موجهة ضد قرار إداري⁶⁰، مما يثبت الطابع الموضوعي للدعوى، ومن خلال هذه الدعوى يكون السؤال الوحيد المطروح أمام القاضي، هو هل القرار المطعون مشروع أم لا؟، وبالتالي فإنه يمكن اعتبار الدعوى الإدارية، ليست دعوى ضد طرف بل دعوى ضد قرار، وبالتالي تعتبر الدعوى الإدارية حسب ما أكد عليه الفقيه هوريو⁶¹: دعوى يستهدف من ورائها، الحصول من داخل الإدارة أو من الإدارة، على احترام المشروعية، أو ما أكد عليه كذلك ممثل الحكومة بيشات⁶²: الوسيلة التي يمكن للجميع من خلالها الدفاع عن الشرعية المجهولة. لهذه الأسباب سنعمد في هذه الدراسة على التركيز، على موضوع القرار المطلوب فحص شرعيته من طرف المحكمة⁶³، وليس على المتخاصمين.

بناء على المقال الإفتتاحي للدعوى المسجل لدى كتابة ضبط هذه المحكمة، يعرض المدعي بواسطة نائبه أنه تم إدماجه - رفقته مجموعة من المهندسين - ضمن الأطر الرسمية للوزارة، وأنه كان يعمل قبل إدماجه كمهندس تطبيق متعاقد، ولكن بعد توظيف المعني بالأمر بالوزارة كرسمي، لم يتم إحتساب الرتبة والدرجة خلال سنوات عمله كمتعاقد، رغم الإشارة إلى هذه السنوات ضمن حيثيات قرار التوظيف، وبالتالي يطالب المعني بالأمر بالاستفادة من أقدمية هذه السنوات، كما ينص على ذلك المنشور رقم 91-31 الصادر في 14 ماي 1991، المتعلق باحتساب الفترة المنجزة بصفة متعاقد ضمن المدة المطلوبة للترقية إلى درجة أعلى، وهي الوضعية التي إستفاد منها العديد من

⁶⁰ Conclusion du commissaire du gouvernement Pichat sur C.E 8mars 1912, Lafage,S,1913.

⁶³ وذلك حسب المطالب المقدمة من طرف دفاع المعني بالأمر.
⁶⁴ المرسوم رقم 668-82 بتاريخ 9يناير 1985، بشأن النظام الأساسي الخاص بهيئة المهندسين والمهندسين المعماريين المشتركة بين الوزارات.





المنتصر الصوني
رئيس مصلحة مراقبة الموظفين
الخزينة الوزارية لدى وزارة التجهيز و النقل
و اللوجستيك و الماء

موقف القضاء الإداري، من المطالبة بالمساواة أمام التسويات الإدارية السابقة، حتى وإن كانت لا تحترم القانون.

(من خلال التعليق على الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بالرباط قسم القضاء شامل ملف رقم 46 بتاريخ 7 يناير 2009 والذي رفض طلب احتساب السنوات المنجزة في إطار التعاقد ضمن المدة المطلوبة للترقي في الدرجة، ورفض كذلك طلب المساواة أمام التسويات السابقة، لكونها غير قانونية، وأقر حق الإدارة في التراجع عن أخطائها السابقة.)

لمبدأ الآجال المنصوص عليه في قانون المحاكم الإدارية⁵⁸، وذلك من أجل حماية إستقرار الوضعيات الإدارية، والحقوق المكتسبة، واحتراما كذلك لمبدأ لارجعية القرارات⁵⁹.

وفي هذا السياق قد تحدث تطبيقات مختلفة ما بين الوزارات، وكذلك داخل الوزارة الواحدة، وبالتالي فإن اللامساواة في تنفيذ القانون تضرب في العمق المبدأ الدستوري الذي ينص على أن الكل سواسية أمام القانون.

وبالتالي إرتأينا في هذه الدراسة التعليق على حكم إداري يتعرض لهذه الوضعية.

وارتباطا بهذا الموضوع، فقد صدر عن المحكمة الإدارية بالرباط، قسم القضاء شامل حكم رقم 46، بتاريخ 7/01/2009، وإذا كان الحكم (كغالبية الأحكام إن لم نقل كلها) مبوب على الشكل التالي، الحكم الآتي نصه : بين السيدمن جهة، وبين الوزيرمن جهة أخرى)، رغم أن الدعوى الإدارية

المشروع والانحراف والتسويات، الموظفين للتوجه للقضاء الاداري من أجل المطالبة بالمساواة أمام اللامشروعية (المساواة أمام التسويات الخاطئة والمنحرفة للقانون⁵⁷) égalité devant l'inégalité .

ويعس هذا التباين في التطبيق، ما بين الإدارات المختلفة وكذلك داخل الادارة الواحدة بسمعة الإدارة إتجاه الموظفين والمتعاملين معها، خصوصا عندما تتدرك الإدارة التنفيذيات الخاطئة وتعود لسكة المشروعية، حيث يطالب الموظفون بالمساواة في التنفيذ، حتى وإن كان التنفيذ قد تم عن طريق الخطأ، وبالتالي تطرح إشكاليات حقيقية أمام الإدارة، هل تستمر في التنفيذ الخاطئ، احتراماً لمبدأ المعاملة بالمثل التي يتشبث بها الموظفون والمتعاملون مع الإدارة؟، أم تعمل على تصحيح التنفيذ الخاطئ في الحاضر والمستقبل فقط؟، أم تعمل في نفس الوقت على تصحيح التنفيذ الخاطئ الذي تم في الماضي من خلال السحب؟، خصوصا وأن السحب يخضع

مقدمة :

تعتبر القواعد القانونية ذات طبيعة غير مشخصة، وذلك من أجل تكريس مبدأ المساواة القانونية، ولكن تكاثر وشخصنة القاعدة القانونية⁵⁴، يجعل من الصعب العمل على التكريس الفعلي للمساواة، وخصوصا في الميدان الإداري.

وفي هذا الصدد يخضع قانون الوظيفة العمومية ومراسيمه التطبيقية، إلى التفسير والتطبيق والشخصنة على الحالات المختلفة⁵⁵، من طرف المدبرين سواء كانوا وزراء أو وزراء منتدبين أو كتاب دولة، أو مفوض إليهم، وبالتالي فإن حماية مبدأ أن الكل متساوي أمام القاعدة القانونية، من التنفيذ الخاطئ والغير المشروع، ومن الإنحرافات ومن التسويات و من الضغوطات، التي من الممكن أن تتعرض لها السلطة المكلفة بالتقرير⁵⁶، تطلب إجتهادات ومجهودات.

ويدفع هذا التنفيذ الخاطئ والغير

⁵⁴ وخصوصا أن الفصل السادس من الدستور المغربي لسنة 2011، ينص على أن القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة. والجميع، أشخاصا ذاتيين واعتباريين، بما فيهم السلطات العمومية، متساوون أمامه، وملزمون بالامتثال له.

⁵⁵ وخصوصا أن الفصل الثالث من قانون الوظيفة العمومية ينص على أن الموظف في حالة قانونية ونظامية إزاء الإدارة

⁵⁸ المادة الثالثة والعشرين من قانون المحاكم الإدارية

⁶⁰ المادة العشرين من القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية في المغرب.

⁵⁶ F Dupuy et J C Thoeing, l'administration en miettes ,Fayard,1985)

⁵⁷ Joseph Capion l'Etat de droit vu par un juge administratif, travaux de la mission sur la modernisation de l'Etat en France publiés sous la direction de Dominique colas)

⁵⁹ C E novembre 1922, Dame Cachet, les grands arrêts de la jurisprudence administrative 12ème édition dalloz p235.

⁶¹ Juriou,note sous C E decembre 1899,ville d'Avignon.



الخزينة العامة للمملكة
TRESORERIE GENERALE DU ROYAUME

Trésorerie Générale du Royaume

Ilot 31 Rue Alandaloussia

Hay Ryad - Rabat

BP : 21495, Av Annakhil

Hay Ryad - Rabat

Tél : 212 (0) 537 57 81 90

www.tgr.gov.ma