Université Mohamed V- Rabat
Faculté des sciences juridiques économiques et sociales
Agdal

Thèse pour l'obtention du doctorat en Droit Public

Sur le contrôle de l'Administration : De Diwan al Madhalim au Médiateur du Royaume

Présentée et soutenue par :

Ilham Belmadani

Directeur de thèse :

Pr. M'hammed Dasser

Le jury :

Pr. Amina El Messaoudi ……..….. Présidente
Pr. M'hammed Dasser …… ……. ... Encadrant
Pr.Abdelhamid Benkhattab…….. Suffragant
Pr.Jamal Eddine Lahmar……. Suffragant
Pr. Mohamed Amine Benabdallah…….. Suffragant

2015-2016

Remerciement

****

J'adresse tout d'abord mes remerciements à mon directeur de recherche M. Mhammed Dasser à la fois présent et disponible, je le remercie pour m'avoir encouragé, guidé et conseillé. J'ai pris un grand plaisir à travailler avec lui, je lui suis reconnaissante pour la confiance qu'il m'a témoignée et l'expérience dont il m'a fait bénéficier.

Je voudrais de même remercier les rapporteurs de cette thèse Mme Amina El Messaoudi, Mr.Mohamed Amine Benabdallah et Mr. Jamal Eddine Lahmar pour l'intérêt qu'ils ont porté à mon travail.

J'adresse également de chaleureux remerciements à mon professeur, Mr.Abdelhamid Benkhattab pour son aide et son écoute.

Enfin, qu'il me soit permis de dédier cette thèse à mes parents, à mes frères et sœurs et à mes amis qui m'ont soutenu dans la réalisation de cette thèse. Sans lesquels je n'en serais pas là aujourd'hui.

Introduction

L'engagement du Maroc en faveur de la promotion et de la défense des droits humains se manifeste pour une bonne partie dans la création de diverses institutions internes telles que le Conseil National des Droits de l'Homme (CNDH), les tribunaux administratifs (la loi n°41-90 du 10 Décembre 1993) et plus récemment le Médiateur du royaume.

Institution nationale indépendante et spécialisée, le Médiateur du Royaume, crée en remplacement au Diwan Al Madhalim est appelé à intervenir, dans le cadre des rapports entre l'Administration et les usagers du service public en cas de litige ou de plainte, pour mener des enquêtes et des investigations pour s'assurer de la véracité des faits, conformément aux dispositions de la loi.

Pratiquée depuis très longtemps, aussi longtemps que des tiers interviennent dans les conflits d'autrui, la médiation est ancrée dans la pratique administrative de diverses civilisations. Elle est l'un des mécanismes les plus anciens que les hommes ont toujours utilisés pour rapprocher des parties divisées par des questions liées à leurs relations dans la société.

De nos jours, la culture de la médiation s'est imposée comme une nécessité dans la gouvernance des peuples, car les meilleurs programmes et les meilleurs règlements ne sont pas à l'abri des difficultés de mise en œuvre et d'application des textes, ou généralement de simples erreurs administratives. Les décideurs depuis plusieurs décennies ont approuvé le retour à la coutume des peuples de disposer d'un Médiateur dans le règlement des conflits.

Voilà pourquoi dans tous les pays du monde, désormais, le Médiateur joue ce rôle de liaison, de facilitation, et de réparation qui favorise la cohésion sociale. La médiation a en effet pour objectif la prévention et la résolution de

différends fondées sur le rétablissement de la confiance et la construction de nouveaux liens sociaux.

La nouvelle Constitution marocaine de 2011 a élevé l'Institution du Médiateur du royaume au rang d'Institution constitutionnelle afin de lui donner plus de prestige et de renforcer les possibilités de recours non juridictionnel en faveur du citoyen.

Première partie :

De Diwan Al Madhalim au Médiateur du Royaume, pour une remise en question des pratiques et méthode de l'administration

Wilayat Al Madhalim existe depuis des lustres sous différentes formes. Institution originale, elle trouve son fondement dans les traditions séculaires du Royaume et dans l'Islam car l'idée de «redresser les abus» est une pierre angulaire du droit public musulman classique. Au Maroc les différentes dynasties régnantes ont porté une attention particulière à l'autorité chargée de redresser les torts.

Comment peut-on donc la définir? Et comment elle s'est développée à travers l'histoire ?

Mawardi dans son fameux traité « Statuts gouvernementaux », n'utilise pas l'expression "Diwan al Madhalim", il parle plutôt de "wilayat" attribuée à un wali qui se charge de redresser les torts.

D'après le Dictionnaire historique de l'Islam, « wali » est un terme arabe parfois transcrit en français sous la forme « ouali », qui dans l'usage musulman courant qualifie un saint personnage objet de vénération et le sanctuaire attaché à son souvenir. D'une façon plus générale, le terme « wali » signifie « ami, protecteur, proche parent ». Se sont les sens que l'on trouve dans le coran où « wali » peut désigner le proche parent ou encore un ami ou un proche de Dieu.

Selon Larousse, « wali », signifie gouverneur militaire et civil d'un territoire dans certains pays musulman. Et dans le soufisme, ami de Dieu, saint.

Donc en langue arabe, on distingue le wali (الوالي) : qui signifie préfet, gouverneur…et le waliy (الولي): qui a le sens de protecteur, saint patron, ami de Dieu, tuteur, celui qui sert de guide spirituel.

Pour ce qui est du mot "Diwan", il n'existe pas en langue française. On parle notamment du ‘’Divan’’qui est un mot turc qui signifie "registre" ou encore "Conseil du sultan Ottoman".

En droit public musulman, on ne trouve pas le mot " médiateur" en tant qu'Institution, on parle plutôt de "Wilayat al Madhalim". Au Maroc, Wali al Madhalim est un Médiateur.

Sur le plan juridique, il est rare de disposer d’une définition de la « médiation », même dans les pays qui l’adoptent comme mode solution des litiges entre l’administration et les personnes privées. Ainsi son sens doit être recherché dans le domaine conceptuel.

Dans la langue française, il existe plusieurs mots qui, peuvent faire renvoyer aux différents concepts que recouvre le mot médiation. Pensons notamment aux termes : arbitrage, bons offices, compromis, conciliation, concordat, entremise, facilitation, intercession, intermédiation, intervention, négociation, réconciliation…etc.

En droit public musulman, on ne trouve pas le mot Médiateur en tant qu'institution, on parle plutôt de "wilayat Al Madhalim". Cette notion trouve son fondement dans le saint coran et dans la sunna qui constitue les bases de la foi musulmane.

L'Institution Diwan Al Madhalim est universellement connue sous l'appellation "d'Ombudsman", mot d'origine suédoise.

En quelques années, l'utilisation du mot suédois concerne des activités très diverses. Que se soit dans le secteur public ou dans le secteur privé. Mais pour l'instant, il reste en tout cas que le terme d'Ombudsman concerne principalement un Médiateur intervenant de manière institutionnelle et administrative.

Au Maroc, les interventions du Médiateur seraient-elles une réponse pour pallier les déficiences de l'Administration ? Et dans quelle mesure peut-on considérer le Médiateur du royaume comme une nouvelle forme de gouvernance administrative?

Autoritaire, bureaucratique, paresseuse, incohérente sont des épithètes souvent entendues en évoquant le mot " Administration". La médiation dévoilerait donc son utilité face à la défaillance ou aux insuffisances des modes de contrôle éprouvées. Elle vient donc combler l'attente des victimes de l'arbitraire, de l'abus, de l'excès et de l'exclusion. En effet, les administrés sont de plus en plus conscients de leurs droits et ne s'inclinent plus devant l'autorité de l'administration et ses décisions.

Le Médiateur du royaume représente ainsi une " valeur ajoutée" déterminant les enjeux et les horizons des rapports entre le citoyen et le service public.

A l'heure actuelle, les Instances judiciaires ne peuvent plus répondre à la diversité et la multiplication des litiges, notamment ceux nés de l'incompréhension et d'un manque de communication à tous niveaux.

La médiation est souvent présentée comme une alternative à la justice, une nouvelle technique de gestion des conflits, mais elle est rarement analysée comme préfigurant l'émergence d'un nouveau mode de régulation sociale. Le développement de la médiation dans tous les champs de la vie sociale…tend à démontrer que celle-ci ne peut être réduite à une simple réponse à la crise actuelle de l'institution judiciaire et qu'il conviendrait de s'interroger sur la réalité de ce phénomène.

C’est dans un souci de compléter les missions remplies par l’Appareil judiciaire et de renforcer le rôle assumer par le Conseil National des Droits de l’Homme que le législateur marocain a crée l’institution du Médiateur.

Le Dahir n°1.11.25 portant création de l’Institution du Médiateur repose sur un large exposé des motifs qui explique largement l’esprit du texte quant à sa base constitutionnelle, en effet, l’article 162 de la constitution de 2011 énonce stipule que le Médiateur « est une Institution nationale indépendante et spécialisée qui a pour mission, dans le cadre des rapports entre l’Administration et les usagers, de défendre les droits, de contribuer à renforcer la primauté de la loi et à diffuser les principes de justice et d’équité, et les valeurs de moralisation et de transparence dans la gestion des Administrations, des établissements publics, des collectivités territoriales et des organismes dotés de prérogatives de la puissance publique ».

Le Médiateur écoute les parties et tente, par la conciliation, de régler les différends qui peuvent les opposer à l'Administration. L’efficacité des interventions du Médiateur dépend essentiellement de la qualité de ses relations avec les administrations. Certaines Administrations ont encore du mal à accepter l’idée que le Médiateur puisse intervenir pour leur demander de corriger certains dysfonctionnements. Le Médiateur ouvre ainsi un dialogue en s'adressant directement aux personnes concernées par l'affaire.

L’Institution du Médiateur est d’abord une résultante de la démocratie, ensuite c’est pour les citoyens une réponse «aux attentes des citoyens qui aspirent au renforcement des principes de la justice et de l'équité et à la protection des droits et libertés des individus et de la collectivité dans leur relation avec l'administration et tous les services publics. Et ce, en raison de la complexité de certaines affaires qui pourraient aboutir au non respect de la

justice et de l'équité ainsi que les Droits de l'Homme», lit-on dans le Dahir qui institue l'Institution du Médiateur.

L'originalité de l'Institution tient aussi à ce qu'il ne possède aucune des attributions habituellement reconnus comme caractéristique des autorités administratives.

D'abord, dans l'exercice de ses missions, le Médiateur ne reçoit des directives ou d'instructions ni du gouvernement ni du parlement. Ses actes ne sont soumis à aucun contrôle hiérarchique ou de tutelle et ne peuvent être ni réformés ni annulés.

Ensuite, le Médiateur est distinct de l'autorité administrative en ce qu'il n'exerce pas à proprement parler un pouvoir de décision qui caractérise cette dernière, ses actes ne sont, en aucune manière, soumis au contrôle contentieux du juge administratif.

L'originalité du Médiateur réside, également, dans le fait que ce n'est pas le tiers qui apporte une solution au litige, comme c'est le cas dans d'autres modes de gestion de conflit (par exemple au tribunal ou dans un arbitrage) : le Médiateur a pour seul objectif de faciliter les échanges et le dialogue entre les parties.

L'Institution est présentée comme une entité nationale autonome spécialisée qui se charge, dans le cadre des relations liant l'Administration et les usagers des services publics, «de défendre les droits et de participer à la primauté de la loi, la diffusion des principes de la justice et de l'équité et d'œuvrer pour la propagation des valeurs de l'éthique et de la transparence dans la gestion des services publics. Elle œuvre aussi pour la promotion d'une communication efficiente entre les personnes physiques et morales, marocaines ou étrangères, individus ou groupes, et les Administrations publiques, les

collectivités locales, les Institutions publiques et les organismes qui ont un pouvoir public ainsi que les autres établissements et organismes sous le contrôle de l'Etat», précise le premier article de ce Dahir.

Alors que l'Administration marocaine est davantage confrontée à des exigences de qualité dans ses prestations et dans sa relation avec les administrés, le rôle du Médiateur tend à devenir de plus en plus prégnant au sein de notre société. La complexité croissante des relations entre les administrés et l'Administration, le rôle croissant de la puissance publique dans la vie des administrés rendent de plus en plus difficiles les relations entre l'Administration et les usagers du service public.

La création du Médiateur Marocain intervient dans le cadre de la mise en œuvre et la dynamisation du nouveau concept d'autorité et de la politique générale de la moralisation de la vie publique. Elle vise notamment l'accompagnement des réformes que connaît le Maroc.

Le lien entre le nouveau concept d'autorité et la création de l'Institution du Médiateur, trouve ses origines dans les complications et les abus qui caractérisent l'Administration d'où la nécessité de renforcer les moyens de protection du citoyen. Or, les compétences du Médiateur lui permettent de dénoncer les dysfonctionnements et les abus de l'Administration et de faire des propositions en vue de l'amélioration du fonctionnement du service public.

Le Médiateur se propose donc comme une entité extrajudiciaire pour faire en sorte que l'Administration marocaine soit une Administration citoyenne au service du développement social et économique. Il découle aussi de la constatation du rôle du Médiateur qui est devenu dans les sociétés démocratiques un instrument efficace de maintien de l'équilibre entre les droits et les libertés publiques d'une part, et les attributions et les prérogatives exercées par l'administration d'autre part.

Aujourd'hui, de nombreuses Administrations publiques semblent en effet, incapables d'assimiler le nouveau concept de l'autorité qui doit obligatoirement exprimer une relation nouvelle du citoyen avec les organes étatiques et tout particulièrement l'administration publique, dans un esprit de respect des critères de la primauté de la loi et des principes de justice et d'équité, à l'occasion de toute décision, agissement ou acte même lorsqu'ils visent en fin de compte la réalisation d'un intérêt général ou d'un projet de développement économique et social.

L'Institution du Médiateur est conçue afin d'aboutir à une Administration citoyenne et à fin de rétablir la confiance du citoyen. Elle constitue un trait d'union entre les citoyens et les autorités publiques. Le premier devoir du Médiateur est donc de pallier le mauvais fonctionnement des Administrations et de réduire l'iniquité de leurs décisions.

L'efficacité du Médiateur du royaume et sa crédibilité, reposent sur son indépendance à l'égard de l'Administration qu'il contrôle. Cette indépendance est consacrée dans le texte de création.

L'indépendance du Médiateur est un préalable nécessaire à la légitimité de l'Institution. Elle ne saurait être garantie dès lors que subsiste une relation de subordination vis-à-vis d'un autre organe de l'Etat.

Le Médiateur doit être suffisamment indépendant pour rester indifférent et insensible aux pressions exercées par les parties. Il a l'assurance que personne ne va intervenir pour l'influencer dans le traitement de la réclamation. Il doit se comporter de manière impartiale et neutre, il a une obligation de moyens et non de résultats.

Si le Médiateur est indépendant c'est parce qu'il n'est intégré à aucune hiérarchie administrative. D'ailleurs, la confiance des usagers dans le médiateur est intimement liée à son indépendance à toute pression politique, financière ou morale.

L'efficacité de l'Institution et sa crédibilité, reposent sur son indépendance à l'égard de l'Administration qu'il contrôle. Cette indépendance est consacrée dans le texte de création.

Le Médiateur est une autorité administrative autonome au vu de l'autonomie de fonctionnement dont il dispose et du crédit budgétaire qui lui est affecté et qu'il administre personnellement.

Le Médiateur doit, également, pouvoir bénéficier de prérogatives et moyens constituant les indices de son indépendance fonctionnelle. Cette dernière a été judicieusement organisée et garantie par l'ordonnance sur la base de quelques principes :

Tout d'abord, L'exercice, par le Médiateur, d'un mandat suffisamment long, mais à durée limitée (5 ans), renouvelable une seule fois.

Le Médiateur jouit de la liberté d'action et d'initiative dans l'accomplissement de sa mission, il bénéficie d'une position fonctionnelle hors de toute hiérarchie, et n'est soumis à aucun contrôle hiérarchique ou de tutelle. Il ne doit recevoir, en principe, sous quelque forme que ce soit, d'instructions d'aucune autre autorité.

La possibilité pour le Médiateur de choisir son personnel constitue une garantie supplémentaire d'indépendance de l'Institution. Cela implique que ce personnel ne soit imposé par quiconque et qu'il travaille en dehors de toute pression extérieure.

De même, il dispose de l'autonomie de gestion administrative et financière. Ceci met le Médiateur totalement à l'abri de tout blocage tatillon à l'occasion de la gestion, pour les besoins de la mission, des crédits mis à sa disposition. En effet, en sa qualité d'ordonnateur, le Médiateur assure l'exécution du budget de l'Institution, mais dans certains cas, il peut instituer sous ordonnateur le secrétaire général ou un cadre de l'Institution.

On peut lire dans l'exposé des motifs du Dahir portant création de l'Institution que : «(…) cette Institution nationale bénéficie de l'indépendance nécessaire par rapport aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, pour lui permettre de disposer d'une totale impartialité en instruisant les plaintes et les doléances dont elle est saisie… ».

Ne disposant ni du pouvoir législatif ni du pouvoir exécutif ni du pouvoir juridictionnel, on peut se demander comment le Médiateur du royaume peut être le garant de l'équilibre entre droits collectifs et droits individuels. Cela ne peut se faire, en effet, que dans le cadre d'un partenariat et d'une collaboration avec d'autres institutions et organismes de défense des droits humains. Ainsi dans le cadre de son ouverture sur les autres Institutions, le Médiateur du royaume entretient aussi des relations avec le Conseil National des Droits de l'Homme.

Le rôle du Médiateur dans la protection des droits et libertés des individus apparait dans sa relation avec le Conseil National des Droits de l'Homme, où il est, de droit conformément aux dispositions de l'article 32 du Dahir n°1.11.19 du 1er Mars 2011, portant création dudit Conseil.

La plupart des Médiateurs institutionnels ont des pouvoirs officiels. Le succès de la mission du Médiateur est évidemment lié à son statut et aux pouvoirs et moyens d'action qui lui sont donnés. Ces moyens vont permettre à

l'Institution de mener à bien ses missions. Si le Médiateur ne peut intervenir auprès du juge pour orienter le cours de la procédure ou la décision qui sera prise ultérieurement, il peut user de persuasion pour que soit trouvé un règlement à l'amiable du différend.

Les actes du Médiateur marocain n'étant pas exécutoires en eux- mêmes, il serait plus exact d'user, du terme de prérogatives fonctionnelles dont la portée et l'importance se mesure à l'autorité morale attachée à la personne du Médiateur.

Pour lui permettre de mener de façon efficace ses enquêtes et de s'acquitter comme il se doit de sa mission, la loi stipule que l'Administration est tenue de coopérer d'une façon prioritaire avec le Médiateur en facilitant sa mission d'enquête et d'investigation, et en lui communiquant tous les documents et les informations concernant les plaintes ou les doléances dont elle est saisie, à l'exception de ceux couverts par le secret en vertu de la législation en vigueur.

La fonction d'intercesseur et de redresseur des torts apparaît à travers les moyens d'intervention qui sont dévolus au Médiateur marocain à savoir son pouvoir de mener des enquêtes et des investigations, de proposer des solutions et des réformes, de porter l'assistance judiciaire notamment aux personnes les plus démunies et aux personnes en situation difficile.

La publicité de l'action du Médiateur constitue un véritable moyen d'influence. En effet, peu d'Administrations souhaiteraient garder une mauvaise image, de leurs fonctionnements, dans l'opinion publique du fait de leur mauvaise posture dans le rapport du Médiateur.

Les rapports constituent l'outil d'information principal dont dispose le Médiateur, on y trouve des indications précises sur le nombre des réclamations présentées et leur taux de réussite, les problèmes auxquels les citoyens sont confrontés au quotidien dans leurs relations avec les Administrations. En effet,

la plupart des textes fondateurs des Ombudsmans et Médiateurs soulignent l'obligation pour ces derniers de rendre compte, de leurs activités, à une autorité de l'Etat. C'est ainsi que les Médiateurs remettent généralement un rapport annuel.

Au regard de ce qui précède, les interventions du Médiateur doivent être perçues par l'Administration comme une sorte de baromètre permettant de mesurer l'impact de son action sur leurs usagers. Grâce aux réclamations des citoyens qu'il est chargé de recevoir et de traiter, le Médiateur rétablit le dialogue entre l'Administration et le justiciable en dehors de tout rapport de force. Il participe ainsi au développement des modes de règlement simplifiés et non contentieux des litiges.

2ème partie :

Perspectives à la lumière du droit comparé

Institution devenue universelle, il est à noter que l'une des caractéristiques de la fonction de Médiateur est l'absence de dénomination unique dans les différents pays.

Indépendamment de leur dénomination, il est clair que les Médiateurs et Ombudsmans ont des traits communs qui n'imposent pas nécessairement un terme générique plutôt qu'un autre. Ils sont fondés sur des critères essentiels, notamment ceux relatifs à l'indépendance.

Aujourd'hui, il existe dans le monde plus de 100 Médiateurs, dont 37 en Europe. Leur but est de contribuer au renfoncement de l'Etat de droit à travers la réconciliation du citoyen avec son Administration. Ils pourront même se spécialiser dans un champ particulier, comme le Médiateur pour enfants par exemple.

Généralement, on peut distinguer 2 types d'Ombudsman:

Le premier relie l'Ombudsman aux assemblées parlementaires dont il peut être une sorte de délégué, c'est le cas de l'institution " mère " l'Ombudsman suédois.

Le deuxième type d'ombudsman est représenté par le Défenseur des droits en France, Institution existant en dehors des Institutions parlementaires.

Néanmoins, il faudrait souligner que la raison première de la création de tout Médiateur est identique à tous les pays. Les principes d'équité, de neutralité

et de responsabilisation sont donc fondamentaux pour caractériser la médiation par rapport aux autres modes de régulation.

L'originalité des Médiateurs et Ombudsmans se retrouve dans leurs interventions qui visent non seulement la légalité des décisions de l'Administration, mais aussi leur bon sens ou leur équité.

L'analyse des textes constitutifs des Institutions de médiations montre, en effet, que l'équité et la maladministration constituent leur légitimité d'intervention. Ils peuvent dénoncer l'illégalité ou l'inefficacité de l'Administration, mais n'ont pas pouvoir de sanction. La plupart des Médiateurs et Ombudsman peuvent seulement recommander une solution appropriée à un cas précis.

Prenant des formes variables selon les États et les cultures, la fonction d'Ombudsman ou de Médiateur s'est largement développée. Les institutions qui s'apparentent à l'Ombudsman se créent un peu partout. Devant l'importance des pouvoirs de leur Administration, nombreux sont les pays à s'être dotés d'un système de protection des administrés défini en fonction de leur tradition juridique et des exigences de leur régime politique.

L'Ombudsman s'appréhende, en effet, différemment selon que l'on se situe dans un État à tradition démocratique ou dans un État en voie de développement. L'efficacité de l'Institution repose sur celle des autres Institutions existantes: les institutions du Médiateur ou Ombudsman présentent une grande diversité à travers le monde, compte tenu des traditions juridiques nationales, de l'histoire et des degrés d'évolution politique et économique des pays respectifs. L'Ombudsman et le Médiateur en Europe par exemple sont liés à l'existence d'un régime démocratique et d'Institutions performantes.

Le Médiateur au Maroc se positionne aux niveaux national et international en vue de contribuer à la promotion, protection et défense des droits de l'Homme. Dans le cadre de son programme global de communication, le Médiateur du royaume s'est appuyé sur deux axes majeurs :

L'un d'ordre national, s'articulant autour d'une stratégie comprenant en particulier, des compagnes d'information et de formation qui visent à sensibiliser les citoyens sur la mission de l'Institution.

Le deuxième axe porte sur la communication internationale visant à nouer des relations de coopérations et de coordination avec les Institutions et organisations étrangères similaires en les envoyant des notes d'information afin de leur communiquer ses coordonnées. Le Médiateur entretient des relations régulières de coopération et d'échange d'expertises autant dans le cadre européen que dans celui de la francophonie, ou encore dans le cadre plus vaste de l'Institut International de l'Ombudsman.

Aux fins d'échanger les expériences, le Médiateur du royaume a noué des relations de coopération et d'association avec d'autres Institutions similaires, poursuivant les mêmes fins et la même vocation. Il est membre de plusieurs organisations internationales regroupant des Ombudsmans et Médiateurs : Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF). Association des Ombudsmans de la méditerranée (AOM). L'organisation internationale de la Francophonie(OIF)**,** l'organisation arabe de l'ombudsman (OAO)…

L'Institution ne manque pas en effet de s'inspirer de différentes pratiques de ses collègues. Elle est habilité à conclure des conventions de coopération et de partenariat avec des Institutions similaires étrangères et ce dans le but de coordonner les mesures permettant d'aider les citoyens marocains résidant dans les Etats étrangers concernés et les personnes étrangères résidants au Maroc à

présenter leurs plaintes et doléances tendant à remédier aux préjudices dont ils seraient victimes du fait des actes de l'Administration et de soumettre lesdites plaintes ou doléances aux autorités compétentes de leurs pays de résidence, d'en assurer le suivi et de les informer de la suite qui leur a été réservée.

Aujourd'hui, la légitimité des Médiateurs et des Ombudsmans n'est plus contestable. Ces Institutions constituent en général un acteur indispensable des régimes démocratiques. Leur domaine d'intervention s'est largement diversifié, allant de la promotion des Droits de l'Homme, de la consolidation de la démocratie, de la bonne gouvernance…

Au-delà des nuances dans leur création, compétences et leurs attributions, les Ombudsmans et Médiateurs se définissent par un ensemble de caractéristiques communes et tendent le plus souvent à se rapprocher.

Ils ont fait apparaître un souci commun, celui d'être, des garants de l'État de droit et des défenseurs vigilants des droits de l'Homme. Ils œuvrent collectivement ou individuellement au renforcement des droits de l'Homme, à la promotion de la bonne administration et de la bonne gouvernance dans leurs Etats.

Conclusion générale :

Le Médiateur doit relever un défi majeur : celui de convaincre les administrés de son utilité. Le développement et l'amélioration de la médiation au Maroc nécessitent en premier lieu une information appropriée des citoyens sur son rôle et ses avantages.

La prise de conscience de l'importance et des atouts de la médiation devrait la consacrer comme une voie non négligeable pour améliorer le fonctionnement de l'Administration dans sa relation avec les usagers. Le rôle du Médiateur du royaume est de s'inscrire en trait d'union entre les parties, non seulement pour rétablir le dialogue, mais également pour responsabiliser les acteurs et permettre à chacun, de retrouver la confiance en l'autre, en tenant compte de la dimension humaine dans le traitement des problèmes tout en étant à l'écoute des préoccupations des citoyens.

Après s'être enracinée dans le paysage institutionnel du pays, le Médiateur au Maroc se doit de créer un climat propice au développement de ses activités, l'Institution devra ainsi développer toutes les stratégies de dialogue et communication pour être connue et reconnue, car il n'y a pas possibilité de médiation sans volonté de dialogue et de recherche sincères de solution équitable de la part des parties en cause.

En définitif, il reste beaucoup à faire à l'Institution pour lui faire jouer le rôle que l'on est en droit d'en attendre. Même s'il est évidemment trop tôt pour dresser le bilan d'une Institution aussi neuve.

De même qu'il est encore tôt pour conclure du succès de la pratique de l'Institution du Médiateur du Royaume. Le chantier est assez vaste et nécessite des efforts continus. Malgré tout, l'institution existe et fonctionne tant bien que mal, et il serait anticipé d'en faire un réel bilan au bout de quelques années d'existence. La Mission ne semble pas avoir gagné le pari, à savoir mettre la relation entre l'Administration et l'usager sur les rails.

Introduction

L'origine de la médiation se perd dans la nuit des temps. De nombreuses sociétés traditionnelles avaient recours à la médiation pour trouver des solutions à leurs conflits et rapprocher des parties divisées par des questions liées à leurs relations dans la société.

Il faut remonter à l'an 200 avant Jésus-Christ pour voir l'apparition des premières institutions, lorsque les Romains ont créé un tribunal afin de protéger les droits et intérêts des Plébéiens contre les Patriciens. Il y avait également deux censeurs « […] pour examiner les réalisations des fonctionnaires et instruire les plaintes des citoyens ». A la même époque, la Chine avait le *Yuan*, dont le but était de garder un œil sur les fonctionnaires et de traiter les plaintes des citoyens[1].

Si la médiation a toujours existé, son besoin se fait plus fortement sentir avec la multiplication des difficultés et des conflits. La société voit naître une multitude de conflits, auxquels, souvent elle ne peut apporter une solution adéquate.

Depuis longtemps les citoyens bénéficient de droits politiques, (le droit de suffrage et l'éligibilité). Mais les droits du citoyen face aux administrations ont été reconnus plus tardivement. De plus en plus conscients de ses droits qu'il ne l'était naguère, le citoyen ne s'incline plus devant l'autorité de l'administration, il conteste ses décisions et engagent des procédures pour les remettre en cause.

[1] « Recueil de la doctrine de l'ombudsman ». Analyse comparative des statuts et des pratiques des membres de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie. Québec, 26 septembre 2013. Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie, p : 7.

De nos jours, transparence, communication, dialogue sont les mots clés d'Institutions efficaces. En effet, les pouvoirs publics doivent trouver des solutions pour regagner la confiance du citoyen en ses institutions, en particulier l'administration publique qui est chargée d'assurer le fonctionnement d'un Etat. Etant donné que le citoyen est au cœur de l'action administrative, cette dernière devient un véritable partenaire.

Contrairement à ce qui se produit dans un procès judiciarisé qui va imposer une solution dictée par des arguments juridiques, la médiation va tendre à faire émerger une solution qui puisse satisfaire chacun, vers une relation gagnant-gagnant. C'est pourquoi les décideurs politiques, depuis plusieurs décennies, ont approuvé le retour à la coutume des peuples de disposer d'un Médiateur neutre et impartial dans le règlement des conflits, car les meilleures législations ne sont pas à l'abri des erreurs et des difficultés liées à d'application des textes de loi.

La médiation est l'expression d'une vision nouvelle du règlement des différends qui s'inscrit dans la foulée des transformations que subit la société moderne. Elle a connu, au cours des dernières années, un essor remarquable correspondant à un besoin croissant. Beaucoup de pays, l'ont déjà adoptée. Bien sûr, les expériences varient selon les spécificités et les environnements culturels de chacun, mais les enjeux demeurent les mêmes: créer une culture de la paix, offrir aux parties un espace de dialogue afin de décrisper leurs relations conflictuelles. Et si, pour certains « la plupart des méthodes pour gérer les conflits sont elles-mêmes conflictuelles »[2], la médiation s'impose aujourd'hui comme une méthode originale et efficace de règlements des conflits.

[2] Voir : Edward de Bono, « Conflits : comment les résoudre ? » Eyrolles, 2007.

La médiation est un mode de résolution d'un conflit fondé sur la coopération. Elle présente comme caractéristique principale, l'intervention d'un tiers impartial et indépendant. C'est par la concertation qu'entend agir le Médiateur au travers de recommandations et de propositions. Sans imposer de solution, il dirige la discussion, cadre le conflit et permet aux parties de clarifier leurs points de vue dans une communication constructive dans le respect de la réglementation et des intérêts de chacun.

Voilà pourquoi dans tous les pays du monde, désormais, le Médiateur joue ce rôle de liaison, de facilitation, et de réparation qui favorise la cohésion sociale. La médiation a en effet pour objectif la prévention et la résolution de différends fondées sur le rétablissement de la confiance et la construction de nouveaux liens sociaux.

Pour Jean-François Six, dans son ouvrage « Le Temps des médiateurs »[3], la médiation se présente aujourd'hui comme un lieu d'espoir. Elle constitue une véritable innovation sociale et politique (…) et doit se fonder sur l'écoute, la compréhension et la volonté d'établir un lien.

L'Ombudsman, écrit Daniel Jacoby[4], tient le rôle de « professeur de musique qui se tient entre les musiciens et le public : il ne fait pas partie de la fanfare, mais il sait lire la musique. Il peut à la fois expliquer la logique des partitions au public et suggérer des corrections aux musiciens lorsqu'il entend des notes discordantes ».

[3] SIX, Jean-François, « Le temps des médiateurs », Seuil, 1990.

[4] Daniel Jacoby, « Les Ombudsmédiateurs : dix ans d'évolution dix ans de transformation ». Actes de la deuxième réunion préparatoire au symposium de Bamako : Les institutions de la démocratie et de l'Etat de droit (Mars 2000). N'Djaména (Tchad), 29-31 Mars 2000, p : 41.

Avec le Dahir n°1-01-298 du 9 décembre 2001, abrogé par le Dahir n° 1-11-25 du 17 mars 2011, le Maroc a fait le choix de cet organe, avec le ferme espoir de renforcer son efficacité et ses capacités. Le Médiateur du Royaume reprend ainsi les attributions et l'intégralité des prérogatives de l'Institution de Diwan Al Madhalim.

Les forces nationales avaient, en effet, souhaité la nécessité de mettre sur pied une telle structure, interface entre l'Administration Publique et le citoyen. La riche tradition du Royaume dans le domaine de redressement des iniquités, et les expériences des pays démocratiques ont constitué les références primordiales à la création d'une Institution adaptée aux spécificités politiques et socio administratives du pays.

Face aux administrations récalcitrantes, le Médiateur du Royaume apparaît comme le recours de la dernière chance. Sa mise en place a été un signal d'une portée politique indéniable pour mettre en place les fondements stables d'une nouvelle relation entre le citoyen et l'administration. En cas de litige avec une administration, avant de saisir la justice administrative, il est possible de s'adresser au Médiateur du Royaume qui a repris les attributions de Diwan Al Madhalim. L'intervention du Médiateur, en médiation, requiert l'existence d'un différend non résolu avec l'administration.

Notre travail de recherche est une contribution à l'analyse du rôle du Médiateur du Royaume dans la restauration de la communication entre l'administration et le citoyen car de nos jours, pour gérer les conflits de la société, on peut affirmer que la tendance n'est pas tant à la confrontation qu'à la recherche du consensus, de la concertation et du partenariat entre les différents parties.

Institution originale conciliant à la fois authenticité et modernité, le Médiateur du Royaume exerce deux missions étroitement complémentaires :

Il traite, d'une part, les réclamations individuelles qui lui sont présentées par les administrés. Il propose, d'autre part, des réformes soit de son propre chef, soit en se fondant sur une réclamation, pour remédier aux dysfonctionnements qui affectent certains services de l'administration, ainsi qu'à l'inadaptation ou à l'iniquité de certains textes législatifs ou réglementaires.

Dans le cadre de la présente recherche, notre objectif sera d'abord de définir la médiation, pratique multiséculaire et toujours actuelle. Elle connait aujourd'hui un regain d'intérêt alors que tout le monde lutte pour désamorcer la crise de confiance entre le citoyen et le service public.

Pratiquée depuis très longtemps, aussi longtemps que des tiers interviennent dans les conflits d'autrui, la médiation est ancrée dans la pratique administrative de diverses civilisations, ses débuts remontaient à la fonction de contrôle administratif dans les temps anciens : les antiquités romaine[5] et égyptienne[6], celles de la chine[7] et de la Turquie[8]…

Notre objectif sera ensuite de souligner dans le cadre de cette recherche, le rôle du Médiateur du Royaume dans la remise en question des méthodes et pratiques de l'administration. La légitimité de l'Institution

[5] D.Jacoby, « Indépendance et imputabilité de l'Ombudsman : mythes et réalités », communication au congrès des Ombudsmans du Canada, Toronto, Novembre 1993, p : 4.
[6] Ibidem, p : 4.
[7] Brian Dikson, cité par A.Michaud, « L'Ombudsman une clé pour la paix sociale, la démocratie et les droits humains ». Actes du 1er congrès des Ombudsmans et Médiateurs de la francophonie. Québec du 9 au 12 juin 1997, pp: 1 et 2.
[8] U. Lundvik, « A brief survey of the History of the Ombudsman », The Ombudsman Journal 1982/2, p: 85.

dépend de sa capacité à exercer ses missions de manière effective et efficace, à offrir à chacun l'accès à l'ensemble de ses droits. Le Médiateur vient, donc, apporter, aux parties d'un différend, les moyens de rechercher la meilleure des solutions possibles pour retrouver ou trouver un terrain d'entente.

Notre objectif sera enfin de dégager les perspectives du Médiateur du Royaume à la lumière du droit comparé. L'essor considérable des Médiateurs et Ombudsmans dans l'ensemble des démocraties occidentales n'est pas un effet de mode. Il exprime une métamorphose profonde de l'action publique qui cherche une nouvelle manière d'agir et de concevoir les conflits.

Il s'agit de montrer les perspectives de l'Institution du Médiateur selon les grandes tendances du monde contemporain, sans masquer ses difficultés et ses limites.

Ainsi présenté, notre objectif de recherche nous permet donc de formuler notre problématique.

Enoncer une problématique[9], sur l'importance du Médiateur du Royaume dans le système institutionnel marocain et son rôle dans la remise en question et le contrôle des pratiques de l'administration, est à la fois simple à la lecture du Dahir n° 1-11-25 du 17 Mars 2011 portant création de l'Institution du Médiateur, mais aussi difficile car l'objet de notre recherche peut soulever des interrogations complexes sur les faits générateurs de maladministration et de dysfonctionnements devenus de

[9] R.Quivy et L. Van Campenhoudt, « Manuel de recherche en sciences sociales », édition Dunod, 1995, p : 102.

plus en plus nombreux et qui nécessitent de trouver des formes originales de régulation.

Pourquoi donc l'émergence, dans la plupart des pays du monde, de ce mode de prévention et de règlement des litiges qu'est la médiation ? Quel serait l'apport de la médiation dans la recomposition des rapports entre les pouvoirs publics et le citoyen ?

Notre problématique nous conduit à la formulation d'une hypothèse de recherche.

Si l'hypothèse va établir une relation que l'on va devoir mettre à l'épreuve en la comparant aux faits[10], notre hypothèse de recherche pourra être fondée sur l'idée selon laquelle : Face aux mutations profondes de notre société, les rapports sociaux sont devenus de plus en plus complexes et nécessitent de trouver des formes originales de régulation, car les contrôles traditionnels ne sont pas toujours capables d'assurer la surveillance qu'exige une bureaucratie de plus en plus croissante.

Le Médiateur se présente alors comme la réponse à une stratégie de démocratisation de fonctionnements administratifs toujours considérés comme arbitraires. Il devra donc redresser les torts et complété le contrôle exercé par le juge administratif.

La formulation de cette hypothèse met en exergue l'intérêt de la présente étude.

[10] Voir : Grawitz Madeleine, « Méthodes des sciences sociales », Dalloz, 1993, p: 345.

Notre thème de recherche nous permettra, entre autres, de mettre le point sur l'utilité sociale de l'Institution du Médiateur du Royaume. Cette dernière répond à une attente : face à la défaillance des modes de contrôle éprouvés, elle vient combler l'attente des citoyens victimes de l'abus et de l'arbitraire d'une administration omnipotente. Le Médiateur aide les personnes qui contestent, en vain, une décision ou un comportement d'une administration. II traite les litiges et propose des améliorations de la législation.

Nous procéderons ainsi à la lumière de notre objectif et de notre hypothèse de recherche à une analyse du rôle du Médiateur du Royaume dans le règlement à l'amiable des différends opposant les citoyens aux administrations ou aux autres organismes chargés d'une mission de service public.

Dans le prolongement de cette idée, notre sujet nous conduit à mettre en exergue les prérogatives et les moyens d'action du Médiateur du Royaume, ce qui nous permettra de mieux comprendre l'utilité de l'institution et sa capacité à contribuer à la cohésion sociale, car la médiation favorise la préservation des liens entre les parties, plutôt que de contribuer à accentuer les conflits existants comme il arrive souvent dans le cadre des modes traditionnels de résolution de conflits.

Et si le Médiateur n'a pas le pouvoir de contraindre les administrations ou services publics impliqués à s'exécuter, l'étendue de ses pouvoirs d'enquête et d'investigation lui permet d'obtenir des explications de l'administration en cause et, de lui adresser des recommandations pour tenter de trouver une solution qui satisfait les parties en litige. La gratuité, la simplicité de la saisine, qui peut même s'effectuer en ligne, contribuent à

faire du Médiateur du royaume une Institution accessible, au service des citoyens et à l'écoute de leurs difficultés.

Quelles sont donc les garanties qui lui ont été accordé pour une protection efficace de l'administré ? Quel serait son rôle à la lumière du droit comparé et du Dahir portant sa création ? En somme, quelle spécificité représente- t-il par rapport aux autres Institutions ?

Telles sont les questions auxquelles nous allons essayer de répondre à travers le contenu de cette thèse qui est composée de deux parties principales :

La première partie est dédiée au rôle du Médiateur du Royaume dans la remise en question des méthodes et pratiques de l'Administration, et comment peut-il être un garant de l'équité face aux dédales de l'Administration.

Et dans une seconde partie, nous abordons les perspectives de l'Institution du Médiateur à la lumière du droit comparé, étant donné que le droit comparé est devenu indispensable pour comprendre le droit et le fonctionnement des systèmes juridiques, de même que l'étude des différentes législations permet de faciliter la recherche des meilleures solutions pour un problème donné.

Première partie:

De Diwan Al Madhalim au Médiateur du Royaume: pour une remise en question des méthodes et pratiques de l'administration

Wilayat Al Madhalim existe depuis très longtemps sous différentes formes et appellations. Institution originale, elle trouve son fondement dans les traditions séculaires du Royaume et dans l'islam car l'idée de redresser les abus est une pierre angulaire du droit musulman. Au Maroc les différentes dynasties régnantes ont porté une attention particulière à l'autorité chargée de redresser les torts.

L'installation d'une Institution de médiation au Maroc procède du souci de consolider l'Etat de droit. Cette Institution, qui s'érige en Médiateur entre le citoyen et l'administration, s'est fixé comme objectif de lutter contre les abus du pouvoir et d'œuvrer à la réparation des injustices et des iniquités dont les citoyens sont victimes.

Comment peut-on donc la définir? Et comment elle s'est développée à travers l'histoire ?

Chapitre1: Diwan Al Madhalim : Institution multiséculaire et toujours actuelle

Concept majeur dans tous les dictionnaires de philosophie, la médiation "a toujours gardé une présence constante dans l'histoire de la pensée humaine" [11].

N'étant pas étrangère à nos cultures traditionnelles, la médiation existe, en effet, "dès l'instant où se constitue une communauté humaine organisée et repose sur une tradition ancienne qui amenait les parties en

[11] Voir Michèle Guillaume-Hofnung, «La médiation », Que sais-je ? PUF, 6ème édition mise à jour janvier 2012, p : 3.

conflit à s'adresser à un tiers pour les aider à mettre fin à leur litige. Ce tiers pouvait être le seigneur, le maire…"[12].

Section 1 : Définition et évolution

Al Mawardi[13] dans son fameux traité « statuts gouvernementaux », n'utilise pas l'expression "Diwan Al Madhalim", il parle plutôt de "wilayat" attribuée à un wali qui se charge de redresser les torts.

D'après le Dictionnaire historique de l'Islam[14], « Wali » est un terme arabe parfois transcrit en français sous la forme « Ouali », qui dans l'usage musulman courant qualifie un saint personnage objet de vénération et le sanctuaire attaché à son souvenir. D'une façon plus générale, le terme « Wali » signifie « ami, protecteur, proche parent ». Se sont les sens que l'on trouve dans le coran où « Wali » peut désigner le proche parent ou encore un ami ou un proche de Dieu.

Selon Larousse[15], « Wali », (nom masculin) signifie gouverneur militaire et civil d'un territoire dans certains pays musulman. Et dans le soufisme, ami de Dieu, saint.

Donc en langue arabe, on distingue le wali (الوالي) : qui signifie préfet, gouverneur…et le Wali (الولي)[16]: qui a le sens de protecteur, ami de Dieu[17], tuteur, guide spirituel..etc.

---

[12] Xavier Linant De Bellefonds et Alain Hollande, « L'arbitrage et la médiation », Que sais-je ? 1ère édition, Paris, avril 2003, p : 19.

[13] C'est Al Mawardi (Juriste musulman, 450-1058) qui nous donne, dans son traité *statut gouvernementaux*, plus de détails sur Wilayat Al Madhalim et sur les attributions Wali Al Madhalim.

[14] Janine et Dominique Sourdel, « Dictionnaire historique de l'Islam », Quadrige, PUF, 1ère édition 1996, p : 848.

[15] www.larousse.fr

Pour ce qui est du mot "Diwan", il n'existe pas en langue française. On parle notamment du "Divan" qui est un mot turc qui signifie "registre" ou encore "Conseil du sultan Ottoman"[18].

Al Mawardi (jurisconsulte du 7ème siècle de l'Hégire) définit le « Diwan » comme suit: " Il a pour mission de conserver le souvenir de ce qui a trait aux droits souverains (**حقوق السلطنة**) en fait de finances et de propriétés et de ceux qui, militaires ou fonctionnaires ont à les gérer[19].

Diwan, selon le dictionnaire Etymologique et Historique du français, est un mot persan qui signifie : « registre de comptabilité », puis bureau administratif et, département ministériel[20].

Sous la bannière de l'Islam, le premier qui institua un Diwan fut le second calife Omar Ibn Al khattab et c'était dans le but d'enregistrer les noms des combattants arabes qui recevaient des pensions alimentées par le butin des compagnes victorieuses et par les nouveaux impôts[21].

---

[16] **الولي: في اللغة العربية تعني المحب، الصديق، النصير. تولى الأمر أي تقلده. (القاموس المحيط، مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، دار الحديث القاهرة 2008، ص 1781). وكما هو معلوم فإن النظام الإسلامي لم يستعمل كلمة الوسيط، بل أشار إلى تسمية ولاية المظالم الدالة على المؤسسة الموكول إليها رد المظالم. في المغرب نتحدث عن ديوان المظالم.**

[17] Le Saint Coran invite à choisir ses amis (الأولياء) parmi les croyants. « Vous n'avez d'autres alliés (ولي) qu'Allah, Son messager, et les croyants qui accomplissent la prière (salât), s'acquittent de la l'aumône (الزكاة), et s'inclinent (devant Allah) ».

Le coran : " La Table", verset 55. ، **(إنما وليكم الله ورسوله والذين آمنوا الذين يقيمون الصلاة ويوتون الزكاة وهم راكعون)**

[18] Le Petit Larousse illustré 2007, p : 373.

[19] Abou Al Hassan Al Mawardi, « Les statuts gouvernementaux ou principes de droit public et administratif », traduit par Fagnan(E). Typographie Jourdan. Alger 1915, p: 429.

[20] J.Dubois, H.Mitterand, A. Dauzat, « Dictionnaire Etymologique et Historique du français ». Editions Larousse 2007, p: 246.

[21] Janine et Dominique Sourdel, « Dictionnaire historique de l'Islam », op.cit, p : 248.

La décision d'Instituer un « Diwan » aurait était prise à l'arrivée d'Abou Hurayra (603-681) avec tellement d'argent de Bahrayn, qu'Amir al mouminine Omar Ibn Al Khattab ne savaient comment le répartir. Alors ce dernier montant en chaire, commença par louer et glorifier Dieu, puis ajouta : « fidèles qui m'écoutez, nous venons de recevoir une grosse somme, nous allons soit vous la peser soit vous la comptez, à votre choix ».

Alors un auditeur se leva et dit : « Prince des Croyants, j'ai vu que les Persans avaient organisé pour leur usage un Diwan, toi aussi organises un pour nous ! ». En cette occasion aussi, Khalid Ben El Walid *(584-642)* "aurait conseillé d'établir un « Diwan » tel qu'il l'avait vu fonctionner en Syrie et Omar aurait suivi la suggestion de Khalid : j'ai été en Syrie où j'ai vu que les princes avaient institué un Diwan et dressé des rôles militaires, institue donc un Diwan et dresse des rôles militaires"[22].

Le Diwan de l'empire se composait de quatre départements: "le premier s'occupe de l'établissement des rôles et de la solde des troupes, le second des impôts et taxes des diverses provinces, le troisième de la nomination et de la révocation des administrateurs, le quatrième des recettes et des dépenses du trésor".[23]

Autre version de cette histoire : "ce fut le prisonnier persan *Al Hormozan* qui aurait conseillé à Omar de se servir d'un Diwan. Il remarqua que les Arabes envoyaient leurs corps expéditionnaires sans Diwan (liste nominative), et demanda à Omar : « comment saura-t-on s'il y a des

[22] Al Mawardi, « Les statuts gouvernementaux ou principes de droit public et administratif », op.cit, pp : 429-431.
[23] Ibidem, p : 438 et 439.

disparus ? L'arrière garde pourrait déserter avec sa solde. Il faut donc tenir un registre, un Diwan »"[24].

« Diwan », selon le Dictionnaire Historique de l'Islam est un terme arabe, sans doute d'origine iranienne, devenu en turc divan et passé en français sous cette forme pour désigner généralement un canapé bas semblable à ceux qu'utilisaient les hauts dignitaires Ottomans[25], alors que son sens historique était « registre » ou « recueil », puis service de l'administration. Le terme fut employé dès les premiers temps de l'islam pour qualifier les registres administratifs, et par extension les bureaux où ces registres étaient élaborés[26].

Une autre explication donné par le Dictionnaire Larousse : "Mot arabe « Diwan » de (dawwana : « enregistrer » (دون) désigne, en littérature, un recueil de poèmes d'un même auteur ou, plus rarement, d'une même tribu, rassemblant « qasida » et fragments divers. Le terme de « Diwan » a été également employé pour certains recueils de poèmes d'écrivains juifs de l'aire méditerranéenne ayant adopté la métrique de l'école judéo-espagnole"[27].

Ibn khaldoun (1332-1406) parle aussi du Diwan " dans le sens du registre, mais aussi du bureau où se tiennent les fonctionnaires « un beau jour, Khosrô (کسری)(Choroès) (Shah de Perse) regardait travailler ses secrétaires, ceux –ci faisaient des calculs de tête et chacun avait l'air de

[24] Ibn Khaldoun, «Discours sur l'Histoire universelle ». Al Muqaddima, Traduction nouvelle, préface et notes par Vincent Monteil, Tome 2, Sindbad, Commission Libanaise pour la traduction des chefs d'œuvre, 1967-1968. Beyrouth, p : 500.
[25] Goethe, célèbre poète-écrivain allemand, s'inspira des classiques ottomans pour écrire son recueil de poèmes : « le Divan occidental oriental ».
[26] Janine et Dominique Sourdel, « Dictionnaire historique de l'Islam », op.cit, p : 248.
[27] www.larousse.fr

parler tout seul. Le roi s'écria alors: "ils sont fous!" ce qui se dit, en persan, "divane". Ensuite leur bureau fut appelé divan par chute de la finale "e" pour rendre la prononciation plus facile »". On en fit donc un Diwan en arabe. [28]

Une autre histoire sur l'origine du mot « Diwan » raconte "qu'après l'avènement de l'islam, un bureau où étaient enregistrés les individus ou les tribus faisant partie des troupes musulmanes : le *Diwan al-djound* (bureau de l'armée) (ديوان الجند) a été le premier divan ainsi créé. L'extension du domaine musulman a ensuite entraîné la constitution d'un bureau des impôts fonciers (*Diwan al-kharadj*) (ديوان الخراج) qui est rapidement devenu le plus important, puis d'autres bureaux ou services (chancellerie, Trésor, poste, dépenses, taxes de douane)" [29].

Si certains des auteurs musulmans attribuent, donc, au mot « Diwan » une origine persane "Divane", les autres lui trouve une origine dans la langue arabe Dawwana (دون) (enregistrer).

C'est parce que "« l'arabe règne mais n'administre pas », selon P.Lammens, que Muaawiya confie le Diwan des impôts et de la comptabilité des armées à un ancien fonctionnaire Byzantin, Sargan, qui devient Ibn Sardjun. Il n'en a pas été autrement pour les fonctions judiciaires que pour les fonctions administratives : les arabes ont laissé au pays conquis son organisation judiciaire, les gouverneurs des villes ont

[28] Ibn Khaldoun, « Discours sur l'Histoire Universelle », Al-Muqaddima, op.cit, pp: 498 et 499.
[29] Robert Mantran : Encyclopedia Universalis, http://www.universalis.fr.

désigné des juges non musulmans pour continuer à administrer la justice en pays conquis."[30]

De cela, on déduit que Diwan Al Madhalim serait le bureau chargé d'examiner les abus et de redresser les torts.

En droit public musulman, on ne trouve pas le mot " Médiateur" en tant qu'Institution, on parle plutôt de "Wilayat Al Madhalim "[31]. Au Maroc, Wali Al Madhalim[32] est un Médiateur[33].

Sur le plan juridique, il est rare de disposer d'une définition de la « médiation », même dans les pays qui l'adoptent comme mode de solution des litiges entre l'administration et les personnes privées[34].

---

[30] Louis Milliot, « Introduction à l'étude du droit musulman ». 4ème trimestre 1981, Recueil Sirey, p : 694.

[31] Sur le plan étymologique, le terme " Dhoulm " "الظلم" dont le pluriel est " Madhalim", sert à désigner la violation d'un droit, d'un intérêt légitime et plus généralement, le fait de subir ou de faire subir un préjudice de quelque ordre qu'il soit, d'une façon imméritée. E.Tyan " histoire de l'organisation judiciaire en pays d'islam ", cité par H.Ouazzani Chahdi, « L'accès à Diwan Al Madhalim et le traitement des plaintes et doléances déposées à ce niveau », revue de Diwan Al Madhalim, n°1, décembre 2004, p : 12.

[32] والذي يتولى المظالم يسمى والي، والولي هو من أسماء الله الحسنى. ونقول ولى الشيء ولاية أي ملك أمره وقام به، وولاه الأمر أي جعله وليا عليه. وتولى الأمر أي تقلده. (تعريف الأستاذ محمد فريد وجدي، دائرة معارف القرن العشرين ، 1981، المجلد العاشر ص. 811). وبذلك يكون القائم بشؤون المظالم أو الذي يتولاها هو والي المظالم.(ذة: فائزة بلعسري " ولاية المظالم والقضاء الإداري" ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 20، 2000، ص:34).

[33] Médiateur في اللغة العربية يقابلها وسيط، موفق، مصلح. (المنهل، قاموس فرنسي–عربي، دار الآداب بيروت 1995). وسيط مفرد وسطاء مشتقة من فعل وسط وتوسط. توسط القوم أي جلس بينهم، وتوسط بينهم أي قام وسيطا ومصلحا. وفي الوقت والزمن، كان يقال قديما وسوط الشمس أي عندما تتوسط السماء، وكان هو وقت الظهيرة وما قبل القيلولة.(شنقيط عتيقة " إشكالية إحداث مؤسسة الوسيط في المغرب بين المشروع وأفاق التطبيق" د.د.ع.م ،كلية الحقوق، الرباط، 2000–2001، ص.16).

الوسيط بمفهوم القاموس المحيط هو المتوسط بين المتخاصمين. وتوسط بينهم أي عمل الوساطة، وأخذ الوسط بين الجيد والرديئ.(القاموس المحيط، مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي، دار الحديث القاهرة، 2008، ص 1752–1753).

[34] En droit français, l'ordonnance n°2011-1540 du 16 novembre 2011, donne pour la première fois une définition de la médiation. Ce texte définit la médiation comme "tout processus structuré par laquelle deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord, en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers".

Dans la langue française, il existe plusieurs mots qui, peuvent faire renvoyer aux différents concepts que recouvre le mot médiation. Pensons notamment aux termes : amiable composition, arbitrage, bons offices, catalyse, compromis, conciliation, concordat, entremise, facilitation, intercession, intermédiation, intervention, négociation, réconciliation…etc…[35].

Le mot « médiation » prend, au XVI[e] siècle, siècle sa valeur moderne d'« entremise destinée à concilier ».[36] Dans la langue française, le mot Médiateur (trice) vient du latin: *médiator de médiare:* s'interposer. Il signifie[37] :

- Celui qui effectue une médiation, qui sert d'intermédiaire, d'arbitre, de conciliateur.

- Médiateur chimique : substance libérée par l'extrémité des fibres nerveuses en activité et excitant les cellules voisines.

- Médiateur de la république : autorité indépendante jouant le rôle d'intermédiaire entre les pouvoirs publics et les particuliers au sujet de leurs revendications concernant le fonctionnement d'un servie public.

[35] En droit international, bien que les organisations internationales recourent constamment à la médiation, aucune d'elles n'en donne une définition. L'article 33 de la Charte des Nations Unies se contente de la citer comme l'un des modes de règlements des différends. (L'article 33 énumère diverses procédures possibles : négociation, enquête, médiation, conciliation, arbitrage, règlement judiciaire, recours à des organismes ou à désaccords régionaux et autres moyens pacifiques.), voir Pierre-Yves Monette, « De la médiation comme mode de résolution des conflits et de ses différentes applications », Actes de la deuxième réunion préparatoire au symposium de Bamako : Les institutions de la démocratie et de l'Etat de droit. Mars 2000, p: 54.

[36] Dictionnaire historique de la langue française, vol. 2, Robert, 2000, p : 2179.

[37] Dictionnaire encyclopédique de la langue française, Larousse 1998.

- Médian (ane) : du latin: Médiateurs, de médius " qui est au milieu ", qui se trouve au milieu.

- Selon le nouveau petit Robert de la langue française, Médiateur signifie personne qui s'entremet pour faciliter un accord entre deux ou plusieurs personnes ou partis. Il signifie aussi arbitre, conciliateur, négociateur. En droit public international, Médiateur signifie: personnalité chargée d'une médiation dans un litige international.[38]

On trouve aussi, « Médium »: intermédiaire entre le monde des vivants et le monde des esprits, selon les doctrines spirites. Il signifie aussi: " registre moyen d'une voix " du latin : médium signifie: milieu.[39]

Dans le dictionnaire des noms communs et noms propres[40] on trouve la définition suivante :

- Médiateur (trice): (du latin médiator, de "mediare", être au milieu). Qui sert d'intermédiaire, d'arbitre, de conciliateur.

- Personne qui effectue une médiation. Le Médiateur de la paix. Personne chargée d'apaiser les conflits avec les autorités.

- Plan médiateur: plan perpendiculaire au segment en son milieu.

- Médiateur chimique: substance synthétisée et libérée par une cellule (neuromédiateur, cytokine, prostaglandine…), intervenant dans un processus de l'organisme (conduction nerveuse, inflammation…).

[38] Le Nouveau Petit Robert de la langue française, nouvelle édition millésime 2007.
[39] Dictionnaire encyclopédique de la langue française, Larousse 1998.
[40] Le Petit Larousse illustré, Maury imprimeur S.A-Malesherbes, 2007, p: 676.

Le « mediator », en latin, est un intercesseur, un entremetteur[41]. Le mot latin mediator est lui-même dérivé de medius, médiateur, formé sur la racine med-, qui, selon Ernoux et Meillet, se trouve d'un bout à l'autre du domaine indo-européen, au sens de "penser, réfléchir" ».[42]

C'est presque la même chose qu'on trouve dans la langue Anglaise: Généralement Médiateur (trice) a le sens de[43]:

1: mediating, mediatory. 2, Mediator, Ombudsman, agir en tant que médiateur, to act as a mediator. Il y a aussi « médiate » c'est-à-dire agir en ou au service de médiateur, intervenir en qualité de Médiateur pour amener la paix. De même, on trouve : institutions which mediate relations between the individual and the state.

La médiation est pratiquée, en matière conflictuelle, depuis très longtemps. Certes, elle n'était pas conceptualisée, et il ne s'agit pas de la médiation impliquant neutralité, impartialité et indépendance. Il semble possible alors, de faire l'hypothèse de l'existence de formes de médiation chez l'homme premier malgré le peu de connaissance sur les comportements sociaux des temps préhistoriques[44].

En l'an 200 avant Jésus Christ, les Romains ont établi la fonction de "*Tribun*, magistrat protecteur des droits et des intérêts des *plébéiens* contre les *patriciens*, exerçait un pouvoir de contrôle sur l'appareil gouvernemental et administratif. Pareillement, dans les Institutions

[41] Dictionnaire universel François et latin, vol. 6, Delaune, p : 295.
[42] A. Ernoux et A. Meillet, « Dictionnaire étymologique de la langue latine, Klincksieck », 1967, p : 392.
[43] Harrp's Shorter, Dictionnaire Anglais, Français / Français, Anglais. Harrp 1996, p : 571.
[44] Voir : Arnaud Stimec, « De la négociation à la médiation : jalons conceptuels et historiques », revue AGIR n°24, « Médiation et négociation », janvier 2006, p : 4.

publiques de l'Egypte ancienne des officiers publics, mandatés par les Pharaons, avaient pouvoir d'intervention pour contenir les débordements de l'administration"[45].

De même, la Chine des dynasties avait le "Yuan" de surveillance, un fonctionnaire qui surveillait d'autres fonctionnaires et traitait les plaintes de mauvaise administration. [46]

De même, la Turquie du *Quadi Alquat*[47] (قاضي القضاة)avait institué un "système de surveillance, de détection et de répression des abus et des excès du pouvoir administrative, place sous l'autorité du Bureau".

En Espagne, "le Sahib-al-Mazalim de l'époque musulmane et le Justicia Mayor d'Aragon du X^{ème} siècle ont été autant d'intercesseurs entre la puissance publique et les personnes. Nommé par le Sultan et prévu en tant que « juge des injustices, aux attributions extraordinaires et exceptionnelles », le Sahib al- Mazalim a servi à la protection des *« fueros»* et des droits des personnes contre les « offenses » des autorités et employés publics."[48]

En théologie, la notion de médiation "présente Jésus-Christ comme le Médiateur unique entre Dieu et les hommes. Cette solution qui n'est pas, évidemment, partagée par toutes les religions révélées voit le Christ dans son union hypostatique (sa réalité divino-humaine) incarner dans sa

[45] D.Jacoby, « Indépendance et imputabilité de l'Ombudsman: mythes et réalités », op.cit, p : 4.
[46] Pierre A.Michaud, « L'Ombudsman une clé pour la paix sociale, la démocratie et les droits humains », Actes du 1er congrès des Ombudsmans et Médiateurs de la francophonie. Quebec du 9 au 12 Juin 1997, p: 1.
[47] U. Lundvik, « A brief survey of the History of the Ombudsman», op.cit, p: 85.
[48]Yves Rodriguez, « Le Défenseur du peuple ou l'Ombudsman Espagnol ». Revue internationale de Droit comparé, vol 34, n°4, octobre-décembre 1982, p : 1226.

personne tant la manifestation de Dieu aux hommes que l'acceptation libre par ceux-ci du don de leur créateur". [49]

Pour certains, les médiations Institutionnelles ont toujours existé. La médiation Institutionnelle, écrit Pierre Yves Monette, est en quelque sorte "la forme moderne de ce que les souverains, soucieux de recevoir les doléances de leurs sujets à l'égard des actes de l'administration, ont pratiqué depuis des siècles. Que l'on pense à la salle des divans à l'époque de l'Empire Ottoman où le grand vizir recevait ses sujets, aux audiences hebdomadaires de l'empereur François-Joseph, jadis, au château de Schönbrunn à Vienne"[50].

La médiation, était pratiquée et reconnue dans le droit coutumier. Dans l'ancienne France, "elle fut encouragée par le pouvoir royal, sans doute déjà préoccupé par l'encombrement de ses juridictions. Ainsi un règlement datant de 1671 chargeait des assemblées de gentilshommes et de clercs de pacifier les différends, et de travailler à la médiation des procès et querelles".[51]

Le mot médiation "serait apparu dans l'encyclopédie française de 1694. Sa naissance est cependant identifiée 400 ans plus tôt, aux environs du XIII siècle, pour désigner : « une intervention humaine entre deux parties »".[52] Et les dictionnaires de la langue française font remonter aux

[49] K.Rahner, « Petit Dictionnaire de théologie catholique », Paris 1970, cité par Pierre-Yves Monette, « De la médiation comme mode de résolution des conflits et de ses différentes applications ». op.cit, p : 80.
[50] Ibidem, p : 57.
[51] Bonafé –Schmitt J.P, « La médiation : une technique ou un nouveau mode de régulation sociale ? ». Actes du colloque sur « la Médiation » du 10 octobre 1996, Centre d'études, de technique et d'évaluation législatives, Université de Genève, travaux CETEL, n°49, septembre 1997, Université de Genève, Faculté de Droit, groupement pro médiation, p : 5.
[52] www.Techno-Science.net

XV siècle l'usage du mot *médiation*, et au XIII siècle celui du mot *Médiateur* ". [53]

Wilayat Al Madhalim dans l'Arabie préislamique :

Dans l'Arabie préislamique[54], les Koraïchites (قريش) "prêtèrent serments de réprimer les abus et de rendre justice à ceux qui en souffraient. La cause en fut, d'après ce que raconte Zobeyr Ben Bakkar (mourut en 256), qu'un homme de Benou Zayed arriva du Yemen pour faire à la Mecque (مكة) une visite pieuse, en apportant des marchandises que lui acheta un homme de Benou Sehm (al assi Bnou Wael), ce dernier nia sa dette vis-à-vis de l'étranger qui lui réclama son argent ou sa marchandise, mais comme l'autre s'y refusait, il se dressa sur le Hidjr (mure d'enceinte) de la Kaaba en déclarant de toute la force de sa voie : *Au secours, O Benou kossay! D'un homme qui, éloigné de sa demeure et de ses contribues, est, en pleine Mecque, spolié dans ses biens, d'un homme qui, les cheveux emmêles et en état pelerinal, est encore inviolable dans les limites de la station d'Abraham, du mur d'enceinte et de la pierre noire! L'avoir d'un pèlerin doit il être respecté par les Benou Sehm ou s'en aller en perdition?!* "[55].

Ayant un esprit compatissant, un comportement exemplaire, et une moralité admirable, le prophète(PSL) désirait donc corriger les mœurs de sa petite société. Il voulu prendre quelques mesures en vue de l'éradication de

[53] Bonafé-Schmitt (J.P), Jocelyne Dahan, Jacques Salzer et al, « Les médiations, la médiation », Imprimerie PARA Graphic, 2003, groupe Lienhart-Aubenas, p: 10.
[54] L'époque préislamique en Arabie est connue sous l'appellation de *jâhiliyya* (الجاهلية), ou époque de l'ignorance, (c'est-à dire ignorance du message prophétique).
[55] Al Mawardi, « Statuts gouvernementaux », op.cit, p : 161-162.

la loi du plus fort et des iniquités très répondues dans sa société préislamique.

Le prophète Mohamed (PSL) qui "n'avait pas encore reçu sa révélation, prit part à cette réunion, et plus tard, rappelant le serment des *« Fudhul »* (الفضول) prêté dans la demeure d'Ibn Jodaan, il dit: *J'ai assisté chez Abd Allah Ben Jadaan au serment des Fodoul, engagement que je rendrais encore si l'exécution m'en était réclamée je ne voudrais pas, en place, avoir les plus magnifiques chameaux*".[56]

Le serment serait connu sous le nom de "Hilf Al Fudhul"[57] (**حلف الفضول**), " Il s'avéra utile autant comme une prévention de la violence que comme un moyen de réintégration. Quelques années plutard, le prophète Mohammed dira qu'il se sentait heureux du souvenir de l'initiative qu'il avait prise lui-même dans la création de la ligue du serment, initiative prise dans la maison *d'Abdallah ibn Jadâan* pour mettre un terme à l'oppression et à la violence "[58].

Par le serment « *Al Fudul* », les membres de la tribue de *Qurays* (**قريش**), pour mieux assurer l'ordre à la Mecque et y sauvegarder les intérêts du commerce, se seraient engagés réciproquement à s'abstenir de tout acte injuste et à prêter aide et assistance à toute victime d'un tel acte[59].

---

[56] "**مختصر كتاب الأحكام السلطانية للماوردي**"، **محمد محمد شتا أبو سعد، دار النهضة العربية، القاهرة 1993، ص: 57**.

[57] Le « Hilf » est une Institution qui a pour objet d'établir une alliance entre deux groupements distincts. Emile Tyan, « Institutions du droit public musulman », CEDROMA, Université Saint-Joseph, Faculté de droit et des sciences politiques. Centre d'études des droits du monde arabe, 1999, p : 30.

[58] Sayyed Safdan Husayn, « Histoire des premiers temps de l'Islam », traduit de l'anglais par Abbas Al Bostani, Publications du séminaire islamique 1991, pp : 33 et 34.

[59] Emile Tyan, « Institutions du Droit public Musulman », op.cit, p : 31.

Telles donc étaient les premières conceptions de Wilayat Al Madhalim, on ne peut pas aller plus loin à cause de l'inexistence de références historiques à l'appui, sous forme écrite, et qui peuvent attester de l'existence de cette Institution à une date antérieure à cela. Les causes de la difficulté de trouver des références sur la date exacte de l'apparition de l'institution pour la première fois, tiennent au fait que « Wilayat Al Madhalim avait un caractère purement coutumier »[60].

L'avènement de l'Islam :

La jouissance et la conservation des droits essentiels de l'être humain, était à la base de bon nombre de religions.

Pour les auteurs musulmans, l'avènement de l'islam est le point de départ de toutes les institutions juridiques. Le coran a prévu et organisé les fonctions judiciaires, le prophète Mohammed s'est érigé lui-même en premier juge et il a désigné d'autres juges.[61] Les institutions de l'islam trouvent, donc, leurs fondements dans le droit de l'islam et sont imprégnées par la religion.

En droit public musulman, on ne trouve pas le mot Médiateur en tant qu'Institution, on parle plutôt de "Wilayat Al Madhalim". Cette notion trouve son fondement dans le saint coran et dans la sunna qui constituent les bases de la foi musulmane.

[60] مراد الخروبي، " إطلالة علي مؤسسة ديوان المظالم بين الماضي و الحاضر"، م.م.ا.م.و.ت، ع.34،2002، ص 49.

[61] Voir : Louis Milliot, « Introduction à l'étude du droit musulman », op.cit, p: 688.

La législation de l'Islam est entièrement fondée sur les principes de justice et d'équité et l'injustice est fortement condamnée dans le coran et dans les Hdiths prophétiques (حديث نبوي)[62], ainsi il en est dit : « Nous promettons aux injustes un châtiment douloureux ».[63]

En Islam, Dieu est le législateur par excellence. Le coran et la sunna constituent ce qu'on appelle le « Charaa » (الشرع), et sont la base de toute la législation musulmane[64].

Le saint coran :

Le coran[65] constitue la première source de la loi en islam. Il est en même temps une source de droit et un cadre de législation future, c'est dans ce sens qu'il constitue une source originelle.[66] Il inspire toute la vie religieuse et sociale des musulmans. L'Islam est, ainsi, appelé à organiser la totalité de la vie humaine, personnelle, familiale, économique, sociale et politique.

Ainsi les premiers califes, à propos de situations nouvelles qui surgissaient, édictaient une ordonnance en conformité avec le coran et la Sunna, puis, dans un jugement appliquaient l'ordonnance à tel ou tel cas concret.[67]

---

[62] Mot Arabe qui veut dire propos ou communication du prophète Mohamed.
[63] Coran – Al Forkan- verset 37.
[64] Voir : Karami (M), « La Fonction législative en droit marocain ». Afrique Orient, 1992, p : 17.
[65] Livre sacré base de la religion musulmane. Il se compose de 114 sourates (chapitres) qui se divisent en 6219 « ayat » ou versets.
[66] Voir : Harsi (A), « Introduction au droit publique musulman », REMALD, n° 64, p : 97.
[67] Gardet Louis, « La cité musulmane, vie sociale et politique », 4ème édition, Librairie Philosophique J.Vrin, Paris 1981, p: 135.

L'Islam a fondé la société sur des bases solides et stables parmi lesquelles : l'équité et la justice entre les gens sans tenir compte des divergences de race, de couleur et de classes sociales. En terre d'Islam, l'injustice est interdite que cela soit envers les musulmans comme envers les non musulmans. Allah s'est nommé lui-même *« Le Juste »* (العدل) et s'est interdit l'injustice envers Ses serviteurs. Le musulman ne se permet jamais d'iniquité, ni pour lui ni pour les autres. Il ne la commet pas envers les autres et ne l'accepte pas de leur part. L'injustice est expressément interdite dans le Coran et la Sunna[68] Allah dit : *« ne lésez personne, vous-même ne serez lésés ainsi »*[69].

De même, dans un hadith à thème divin, Dieu dit : *« Humains ! Je me suis interdit d'être injuste, Je vous l'interdis de même. Ne commettez pas d'injustice les uns envers les autres »*[70].

La Justice est ainsi la devise du musulman, elle implique également qu'il ne peut faire du mal à aucune créature, et que son comportement doit être exemplaire où qu'il soit et avec tout le monde, la justice implique donc la sécurité et la paix qui sont ainsi l'une des deux objectifs principaux que nous amène la religion de Dieu.

[68] Aboubaker Djaber Eldjazairi, « La voie du musulman - minhaj El Moslim - », traduction Mokhtar Chakroun, Tome 2, Editions Maison d'Ennour, Paris, 1er trimestre 1999, p : 41.
[69] Coran, -La Vache- verset 278.
[70] Hadith rapporté par Muslim,voir : Aboubaker Djaber Eldjazairi, « La voie du musulman - minhaj El Moslim – », op.cit, p : 41.

La Sunna :

La moralité et le comportement exemplaires du Prophète (PSL) réunissent donc un ensemble de qualités dont, entre autres, la modestie, l'esprit de pardon et de bienfaisance, d'équité et de justice…

Le terme arabe « sunna »(السنة) signifie : coutume, précepte. Ensemble des paroles, des actions de Mohamed (PSL) et de la tradition qui les rapporte (hadith)[71]. La sunna correspond, d'une manière générale, à tout ce qui nous provient du Prophète (PSL) ce qui contient la pratique ordinaire du prophète Mohammed, à savoir: ses dires, ses actes et ses approbations.

A côté du Coran, la Sunna permet de définir la loi islamique, ou chariaa (الشريعة). Elle est au deuxième rang après le Coran car Allah a confié à Son Prophète l'exposé du Coran.

La Sunna détaille, spécifie et élucide ce qui est vague dans le Coran. *« Et vers toi, Nous avons révélé le Coran, pour que tu exposes clairement aux gens ce qu'on a révélé pour eux »*[72].

Le Coran nous enseigne qu'il est obligatoire d'obéir au Prophète, le messager d'Allah (PSL), en appliquant ce qu'il a ordonné et en délaissant ce qu'il a interdit. Dieu a ordonné de lui obéir dans beaucoup de versets, et joint l'obéissance au prophète à son obéissance, comme dans sa parole :

[71] Le Petit Larousse Illustré, 2007, p: 1019.
[72] Coran, -An-Nahl-, verset 44.

« O Croyants ! Obéissez à Allah, et obéissez au Messager et à ceux d'entre vous qui détiennent le commandement ».[73]

Etant donné que le prophète Mohammed (PSL) était chargé de transmettre et d'interpréter la parole divine, on le consultait à chaque fois qu'un problème se posait. Le Prophète (PSL) et les quatre Califes, après lui, ont donné l'exemple par eux même en appliquant les peines méritées sur le riche comme sur le pauvre, sur le proche comme sur l'étranger sans aucun privilège ni distinction.

La Sunna prophétique renferme un ensemble de hadiths qui confirment l'équité et interdisent l'injustice. Le prophète (PSL) dit *: « quiconque aurait commis une injustice envers son frère, touchant sa dignité ou toute autre chose, qu'il s'en acquitte dès maintenant avant que ne survienne un jour où le Dinar et le Dirham ne sont plus monnaie payante.*

Si l'offenseur a de bonnes œuvres, il en sera prélevé une valeur équivalente à l'offense qui sera attribuée à l'offensé.

Si l'offenseur est démuni des bonnes œuvres, une fraction des péchés de l'offensé, égale à la valeur de l'injustice dont il était victime, sera portée à l'actif de l'offenseur »[74]*.*

Apparemment, les Institutions légales de l'Arabie au temps du prophète Mohamed (PSL) n'étaient pas absolument rudimentaires, "il y avait d'abord la loi coutumière de la majorité des arabes. D'ailleurs les

[73] Coran,- An-Issae- verset 58.
[74] Rapporté par Boukhari, Aboubaker Djaber Eldjazairi, « La voie du musulman - minhaj El Moslim », op.cit, p : 42.

souverains musulmans ont, pour la plupart, considéré comme un devoir strict de rendre personnellement la justice: ils avaient jadis coutume de tenir audience chaque semaine, lundi et le jeudi, ils y remplissaient leur rôle d'arbitre supérieur, de *Hakam* arabe (حكم), qui chez eux comme précédemment chez le prophète, s'égalait à celui d'un interprète de la parole divine."[75]

Toutefois, il reste que la source la plus importante sur la législation, au temps du prophète, est fournie par le Saint Coran. En application fidèle des percepts du Coran, le prophète ainsi que ses premiers compagnons ont accordé une grande importance au redressement des torts et à la réparation des iniquités.

Ainsi il apparait opportun d'évoquer un cas où le prophète s'est chargé personnellement de redresser un tort, c'était à propos du droit d'irrigation que se disputait Zobayr Ben Al Awwam et un des Ançar (الأنصار) (il s'agit de *Hatib Ibn Abou Baltaa*) :

S'étant en personne transporté sur place, il dit que *Zobeyr* abreuverait sa terre le premier et que *l'Ançarien* passerait ensuite, ce qui fit dire à celui-ci : " ô apôtre d'Allah, il est le fils de ta tante maternelle! " cette remarque irrita le prophète qui s'écria: " Zobeyr ! Fais-le aller sur le ventre jusqu'à ce que l'eau lui vienne aux chevilles".[76]

---

[75] Voir Gaudefroy-Demombynes Maurice, « Les Institutions musulmanes », Flammarion, Paris 1946, p: 152.

[76] AL Mawardi, « Statuts gouvernementaux », op.cit, p: 158.

Le prophète, soucieux des affaires de sa communauté, "suivait en personne les activités de ses walis, et au début de l'Islam, les califes faisaient personnellement fonction de juge. Le premier calife à se départir de cet usage fut *Omar Ben Al khattab*. La doctrine traditionnelle prétend que l'organisation judiciaire musulmane serait surtout l'œuvre des quatre premiers califes. On invoque, comme preuve à l'appui, des nominations de cadi par le calife *Omar Ben Alkhattab (*Il nomma Abu-d-Darda cadi de médine, Shurayh cadi de Basra, et Abu Musa Al Ash'ari cadi de koufa), et une fameuse lettre de ce même calife à l'un de ces cadis"[77].

Quant aux quatre premiers califes, aucun d'eux ne fut appelé à réprimer les abus de pouvoir, car, à "l'aurore du régime nouveau et tout pénétré de religion, ils vivaient au milieu d'hommes qui se dirigeaient à l'envie vers la vérité et vers la justice ou qu'un simple avis les détournait d'actes injustes, les discussions ne portaient que sur des choses douteuses que les décisions de cadis suffisaient à élucider. Et si quelqu'un de leurs bédouins se laissait aller à quelques négligences, un avertissement le ramenait en arrière et la rudesse le faisait agir convenablement".[78]

Les premiers califes, d'après Ibn Khaldoun, confiaient le redressement des torts aux cadis, dans ce cas, le pouvoir exécutif vient à l'appui du judiciaire, et il faut une main ferme et beaucoup d'autorité pour soumettre la partie coupable et arrêter l'agresseur.[79]

[77] Dans cette lettre, le calife Omar Ben Al Khattab définit les devoirs du cadi et leur donne leur base légale. Voir : Ibn Khaldun, « Discours sur l'histoire universelle », Al Muqaddima, op.cit, p : 438.
[78] Ibidem, pp: 158 et 159.
[79] Ibidem, p : 440.

Pour Ibn Khaldoun, "il s'agit d'examiner les preuves, d'administrer des peines qui ne sont pas prévues par la loi religieuse, d'utiliser les indices (الأمارات) et les circonstances (القرائن) de retarder le jugement jusqu'à clarification de la situation, légale, de s'efforcer de réconcilier les deux parties et de faire prêter serment aux témoins. Il y a là un champ d'attributions plus étendues que celles d'un cadi ordinaire".[80]

Avec l'avènement *d'Ali Benou Abi Taleb* au khilafat, son imamat "faiblit et le relâchement se manifesta à la suite du trouble qui régnait dans le peuple. Il a fallut donc d'un surcroît d'énergie administrative et d'attention pour parvenir à trouver des solutions pour les cas obscures qu'il fallait juger. Il fut le premier à entrer dans cette voie et y marcha de son chef, mais sans y arriver jusqu'à la poursuite proprement dite des abus, vu qu'il pouvait en dispenser."[81]

Après la mort d'Ali Ibn Abi Taleb, suite à des conflits qui ont séparés la communauté, les hommes commencent à pratiquer les uns vis-à-vis des autres l'injustice et la recherche de la suprématie et les exhortations constituèrent des obstacles impuissants à empêcher les mauvais procédés et les tiraillements réciproques. On eut donc besoin, pour contenir les auteurs d'actes nuisibles et rendre justice aux victimes, de l'office de redressement des abus dans lequel se trouvent confondus la puissance de l'autorité temporelle et l'exercice des fonctions de juge.[82]

[80] Ibn Khaldun, « Discours sur l'Histoire universelle », Al Muqaddima, op.cit, pp: 440 et 441.
[81] Ibidem, p : 159.
[82] Ibidem, p: 160.

Généralement, le redressement des abus et les cas d'injustices et d'iniquités, à l'époque du prophète et des califes bien guidés, étaient relativement rares en application stricte des principes de la chariaa islamique.

Avec l'extension des frontières de l'empire islamique, et le nombre important des sujets réunis sous sa bannière, les problèmes et les contentieux concernant la vie publique devenaient de plus en plus nombreux et complexes.

Il s'avérait donc nécessaire la création d'une charge indépendante chez les deux premières dynasties régnantes, Omeyyades[83] et Abbasides, "les califes de ces deux dynasties ont crée une sorte de juridiction fondée sur le droit musulman et ses applications. Ils recevaient eux-mêmes les plaintes, l'instruction de ces dernières faisait partie de leurs prérogatives"[84].

Les *« Diwan »* se multiplièrent, lors du califat des Abbassides, "pour donner une série de bureaux spécialisés dont nous connaissons les noms mais pas toujours le fonctionnement exact, le vizir aurait assurait la coordination de cet ensemble"[85].

C'est sous les Califes Omeyyades que "s'organisa l'Institution du cadi et d'autres judicatures, sous l'influence de la justice syro byzantine"[86] et plus particulièrement "sous le règne du calife Omar Ben Abdelaziz, que le

[83] En l'an 660, la dynastie des Omeyyades créa un royaume arabe ayant pour capitale Damas. Le centre de gravité de l'Etat musulman passa ensuite à Bagdad où les Abbassides fondèrent l'empire qui devait donner à la civilisation musulmane son plein essor. (Voir : Chafik Chehata, « Dictionnaire de l'Islam, religion et civilisation ». Albin Mihe, Paris 1997, p : 243).
[84] Harti El Wardi (A), « L'Institution de Diwan Al Madhalim, une expérience originale de promotion de l'intermédiation entre l'administration et le citoyen », revue Diwan Al Madhalim, n°1, décembre 2004, p : 26.
[85] Janine et Dominique Sourdel, « Dictionnaire historique de l'Islam », op.cit, p : 248.
[86] Maurice Gaudefroy-Demombynes, « Les Institutions musulmanes », op.cit, p: 152.

redressement des abus existe à l'état de charge distincte de celle du juge : *« il n'est pas un jour, dit il, contre lequel je ne me sois mis en garde et que je ne redoute encore, mais moins que celui du jugement suprême pour lequel je ne suis pas tranquille »*"[87].

Sous les Omeyyades, l'administration de la justice "avait été laissée aux gouverneurs de provinces et à leurs secrétaires juridiques *« les qadis »*, et l'activité administrative et législative du gouvernement central et également des gouverneurs provinciaux, avait été primitivement établie en dehors de l'orbite du droit islamique naissant, dans lequel elle ne fut que progressivement introduite " [88].

Abdel Malek Ben Marwan [89] fut le premier a consacré un jour déterminé dans lequel prenait connaissance des plaintes des victimes mais sans s'occuper lui-même de les étudier. Quand il voyait quelques difficultés et qu'une décision exécutoire lui paraissait nécessaire, il les renvoyer à son cadi Abou Idriss Khawlani qui renda les jugements exécutoire, c'était donc Abdel Malek qui commandait et Abou Idriss qui exécutait. [90]

Sous les Abbassides, "l'indépendance de l'office *« Al Madhalim »* s'affirme. Après le règne d'Al Muhtadi (période de règne: 255-256), se ne sont plus les califes qui s'occupent du redressement des abus, cette charge est déléguée à un fonctionnaire spécial qu'on appelle Nazir ou wali qui

---

[87] Al Mawardi, « Statuts gouvernementaux », op.cit, p : 161.

[88] Joseph Schacht, « Introduction au droit musulman ». Islam d'hier et d'aujourd'hui, collection dirigée par A.M.Turki, traduit de l'anglais par Paul Kempf et Abdel Magid Turki, Ed. Maisonneuve et Larose 1983, p : 51.

[89] Khalife Omeyyade régna de 65 à 86 H.

[90] **كذلك، فقد كتب عمر بن عبد العزيز إلى عامله على اليمن" أما بعد فإني آمرك أن ترد على المسلمين مظالمهم فتراجعني ولا تعرف مسافة ما بيني وبينك ولا تعرف أحداث الموت فانظر أن ترد على المسلمين مظالمهم ولا تراجعني ". ذ. الحسن سيمو، " ديوان المظالم بين الأصالة والانفتاح على القيم الإنسانية المشتركة "، مجلة ديوان المظالم، العدد الأول، 2004 ص: 20.**

préside un conseil (مجلس)."[91] C'est ainsi que s'est institutionnalisée la charge des Madhalim, et il n'en demeure pas moins qu'à l'origine son pouvoir surgit de la conquête de l'équité et des valeurs de justice.

Section2 : Diwan Al Madhalim et autres Institutions similaires

Wilayat Al Madhalim est l'une des quatre wilayat connues en islam et qui ont des points communs au niveau de la forme et au niveau du fond. Ces wilayat sont: wilayat al Hisba (الحسبة), wilayat Al Achraf (ولاية الأشراف) et wilayat Al Khadâa (القضاء).[92]

Le droit public musulman présente l'Institution des Madhalim comme une justice supérieure à la fois à celle du cadi, à la Hisba et à la justice des gouverneurs. Le caractère de justice supérieure des Madhalim dans l'Etat musulman s'explique par le fait qu'elle reste liée à la personne du souverain, celui-ci est en effet compétent dans tous les domaines où interviennent Mohtassib, Cadi et gouverneurs, c'est pourquoi l'instance des Madhalim est à la fois administrative et même religieuse.[93] En effet, l'administration urbaine reposait, sur l'action de représentants du Makhzen (Pacha, cadi, Mohtassib) qui administraient en étroite liaison avec les représentants de ce que l'on appellerait aujourd'hui les forces vives, notamment les corporations dirigées par leurs amins. (الأمين)[94].

---

[91] Harsi Abdellah, « Diwan Al Madhalim ou "office de redressement des abus" : étude comparative », REMALD, N° 34, 2002, p : 27.

[92] هاشم بن الحسن العلوي، " أطوار ولاية المظالم عبر التاريخ"، ج. الأول ، الشركة الجديدة للمطابع المتحدة،**1985**، ص. **155**.

[93] Ouazzani Chahdi Hassan, « Diwan Al Madhalim : une Institution de médiation entre le citoyen et l'administration », REMALD, n°47, 2002, p: 10.

[94] Voir Michel Rousset, « L'Administration Marocaine entre tradition et modernité, immobilisme et progrès », Mélanges Paul Sabourin, Bruylant Bruxelles, 2001, p : 333.

Wilayat al Madhalim et le juge ordinaire :

Selon les principes traditionnels, le juge proprement dit est donc le Cadi (القاضي). Le cadi applique une loi unique : la Sharia. (الشريعة). Les jurisconsultes musulmans considéraient que les juges (cadis) détenaient tous les pouvoirs et attributions, nécessaires, pour réaliser la justice en appliquant uniquement la chariâa[95].

Selon Ibn Khaldoun, toutes les fonctions religieuses relatives à l'application de la loi divine dépendent du « grand Imamat », c'est-à-dire du califat : prière, office de juge, contrôle des marchés (Hisba), etc.[96]

Les premiers califes avaient du déjà déléguer leur pouvoir de juge, à un personnage qui veillait à l'exécution des règles sur le butin, sur les héritages, sur le talion, etc. c'est surtout sous le règne des califes Omeyyades que s'organisa l'Institution du cadi et d'autres judicatures, sous l'influence possible de la justice Syro-byzantine.[97]

Pour El Mawerdi, le redresseur des torts est un juge. Il tient, en effet, des audiences judiciaires, il dispose pour cela d'un véritable tribunal, il écoute les témoins, reçoit les dépositions, fait prêter serment, il prononce des jugements et les fait exécuter.[98] Le redresseur des torts examine les

[95] Harsi Abdellah, « Diwan Al Madhalim ou "office de redressement des abus": étude comparative », REMALD, série « thèmes actuels », op.cit, p : 29.
[96] Ibn Khaldun, « Discours sur l'Histoire Universelle » Al-Muqaddima, op.cit, p : 434.
[97] Voir, Maurice Gaudefroy-Demombynes, « Les Institutions Musulmanes », op.cit, p : 152.
[98] Mohamed Lahbabi, « Le gouvernement marocain à l'aube du XX^{ème} siècle », éditions techniques Nord Africaines, Rabat 1957, p: 176.

abus de pouvoir des gouverneurs à l'égard des sujets et les frappe à raison de l'injustice de leurs procédés.[99]

Dans son ouvrage Al-Muqaddima Ibn Khaldoun affirma que la fonction de cadi, « est une de celles qui dépendent du calife. C'est une institution dont l'objet est de juger les conflits et de mettre fin aux querelles et aux dissensions. Elle doit appliquer les lois religieuses définies par le Coran et la Sunna. C'est donc un office rattaché au califat et qui dépend de lui. ». Il considère que "la fonction du cadi" est de juger les conflits et de mettre fin aux querelles et aux dissensions. Elle doit appliquer les lois religieuses définies par le coran et la tradition (Sunna).[100] Il en résulte que le domaine du cadi est le droit coranique, la chariâa.

Selon El Mawardi, Wali Al Madhalim doit avoir certaines qualités : il doit être un homme considérable, à la main ferme, hautement respecté, d'une pureté de mœurs, de faibles appétits et très scrupuleux, car il a besoin dans cet office de la violence des gardiens de l'ordre (الحماة) et de la fermeté des cadis, et lui faut par suite réunir en sa personne les qualités de ceux-ci et de ceux-là et être en état, par l'importance de la situation, de se faire obéir de l'une et de l'autre partie.[101]

La différence qu'il y a entre le redresseur des torts et le cadi se résume -toujours selon la théorie *Mawardienn*e- en dix points:[102]

[99] Al Mawardi, « Statuts gouvernementaux », op.cit, p : 165.
[100] Ibn Khaldoun, « Discours sur l'Histoire Universelle », op.cit, p: 437.
[101] Al Mawardi, «Statuts gouvernementaux », op.cit, p: 157.
[102] Ibidem, pp : 172-173-174.

- Le redresseur des abus, par suite de la crainte plus forte qu'il inspire et des moyens d'action plus puissants dont il dispose, peut, autrement que le cadi contenir les dénégations réciproques des parties et empêcher les actes de violences et les excès des méchants.

- L'office du redresseur des abus sort du cadre étroit des prescriptions imposées pour se mouvoir dans celui, plus large, des applications admissibles, de sorte que celui qui l'exerce a plus de champ devant soi et plus de liberté de parole.

- Comme il pousse très loin l'intimidation et qu'il met au jour la vérité à l'aide d'indices démonstratifs et de témoignages consistants dans les circonstances mêmes, il met en œuvre des moyens auxquels les juges ne peuvent recourir, et arrive ainsi à la manifestation du droit et à la distinction entre le faux et le vrai.

- Il punit d'un châtiment discrétionnaire celui dont les dispositions hostiles ne sont pas douteuses.

- Il peut renvoyer les parties, même quand elles s'y refusent, à l'arbitrage de gens surs qui trancheront le différend par une transaction consentie de part et d'autre, tandis que le cadi ne peut ordonner ce renvoi qu'avec le consentement des deux adversaires.

- Il a toute latitude pour soumettre à une surveillance ininterrompue les deux adversaires au cas où il ressort d'indices manifestes que leurs dénégations réciproques sont inexactes, et peut autoriser l'obligation de fournir caution dans les matières où cette garantie admise, pour que les parties obéissent dans leurs rapports réciproques à des sentiments de justice

et cessent de se répondre l'une à l'autre par des dénégations et des démenties.

- Il reçoit de gens résumés honorables des dépositions que les cadis ne pourraient, sans sortir de leur rôle, recevoir de témoins habilités.

- Il lui est permis de faire prêter serment aux témoins dont il doute alors qu'ils offrent spontanément leur témoignage, et d'exiger qu'ils soient en grand nombre de manière à le tirer du doute et à écarter sa perplexité, ce qui n'est pas permis au juge.

- Il lui est permis de débuter par un appel de témoins à qui il demande ce qu'ils savent de la question en litige, tandis que l'habitude des cadis est de charger le demandeur de produire des témoins, qu'ils n'entendent qu'après l'exposé de ses prétentions.

Al Mawardi nous éclaire donc amplement sur les points de différence entre les deux charges, celle du redresseur des abus et celle du cadi. Il en résulte que le redresseur des abus possède de larges prérogatives qui dépassent celles attribuées aux juges ordinaires et même aux juges administratifs en droit contemporain.

Wilayat Al Madhalim et wilayat al Hisba:

Le terme Mohtassib (محتسب) vient de Hisba (الحسبة)[103]. La Hisba signifie l'obligation que la Loi fait peser sur chaque musulman d' « ordonner le

[103] En arabe, al Hisba signifie : الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر

bien et d'interdire le mal » ainsi que la fonction mise en rapport au moyen âge avec cette obligation[104].

La Hisba pour Ibn khaldoun est une fonction religieuse. Elle fait partie des obligations religieuses de « la commanderie du bien et de l'interdiction du mal » qui incombent à la personne chargé de gouverner les Musulmans[105]. Sous mainte dynastie musulmane (Fatimides d'Egypte et du Maghreb ou Omeyyades d'Espagne) Cette chargé était placée sous la juridiction générale su cadi, qui en désignait à son gré le titulaire[106].

Le terme de "Hisba" n'est pas coranique, mais l'obligation s'appuie sur un verset du Coran : « Vous êtes la meilleure communauté qu'on ait fait surgir pour les hommes vous ordonnez le convenable, interdisez le blâmable et croyez à Allah »[107].

La Hisba présente un caractère spécifiquement religieux. Le Muhtassib, chargé de la censure des mœurs, fut d'abord le délégué de l'imam ou calife. Sa fonction consiste en principe, dans la répression des meurs et des faits de toute nature, considérées comme des hérésies dans l'islam.[108]

D'après Mawardi, ce qu'on appelle "Hisba" consiste à ordonner ce qui est bien (ordonner la pratique du bien s'applique à trois ordres: ce qui se rapporte aux droits d'Allah lui-même, ce qui se rapporte aux droits privés de l'individu, ce qui se rapporte aux droits communs d'Allah et de sa

[104] Janine et Dominique Sourdel, « Dictionnaire historique de l'Islam », op.cit, p : 349.
[105] Ibn Khaldoun, « Discours sur l'Histoire Universelle » Al-Muqaddima, op.cit, p : 448.
[106] Ibidem, p : 449.
[107] Coran- Al Imrane- verset 110.
[108] Louis Milliot, « Introduction à l'étude du droit musulman », op.cit, p : 716.

créature)[109] quand cela est manifestement négligé et à défendre le mal quand il est fait ouvertement, cela s'applique à tout musulman quelconque.[110]

Le Muhtassib chargé de censure des meurs, fut d'abord le délégué, pour cette tache éminente, de l'imamat ou calife. La fonction du Muhtassib consiste toujours, en principe dans la répression des moeurs et faits de toute nature, considérés comme des hérésies dans l'islam.[111]

Pour Al Makrizi, la charge de Muhtassib, qui est "d'origine religieuse, est l'une des plus considérables du pays. Le Muhtassib a des délégués dans les principales circonscriptions, il fait, par lui-même, et par ses délégués, des tournées de surveillance chez les artisans et chez les marchands de produits d'alimentation. Il siège dans l'une des grandes mosquées.il a sous sa dépendance directe un bureau officiel de vérification des poids et mesures." [112]

Comme c'est le cas pour Wali Al Madhalim, le Muhtassib doit répondre à certains critères[113]:

- Il doit être de condition libre, honorable, doué de jugement, de fermeté et de rigidité religieuse, connaissant bien les actes répréhensibles qui se manifestent extérieurement.

[109] Al Mawardi, « Statuts gouvernementaux », op.cit, p: 519.
[110] Ibidem, p : 513.
[111] Voir Louis Milliot, « Introduction à l'étude du droit musulman », op.cit, p: 716.
[112] Ibidem, p : 717.
[113] Al Mawardi, « Statuts gouvernementaux », op.cit, p: 518.

- Les règles qui régissent la Hisba, la place dans une situation intermédiaire entre la magistrature et le redressement des abus. Quant à la comparaison entre les charges de Mohtassib et celles du redresseur des abus, elles ont un trait commun de ressemblance et un autre qui les différencie.

- Leur ressemblance consiste d'abord en ceci: l'une et l'autre ont pour but de provoquer l'intimidation due à la rudesse de l'autorité et à une énergique sévérité, et en outre, de s'occuper des questions d'ordre public et de veiller à la répression des actes notoires de méchanceté.

La différence qui les sépare existe à un double point de vue: d'abord en ce que le redresseur des abus a pour objet des actes vis-à-vis desquels le Cadi est impuissant[114].

Le redresseur des abus peut adresser des ordonnances aux cadis et aux Mohtassib, lequel ne peut en faire autant ni à l'un ni à l'autre, c'est là le premier point où il y a différence. Le second c'est que le redresseur des abus peut prononcer des jugements, ce que le Mohtassib ne peut faire.

Somme toute, les deux charges (Hisba et Madhalim) constituent des bases solides qui servent de soutien aux devoirs religieux, et à cause de leur grande importance dans la société musulmane, les imams des premiers temps les exerçaient eux-mêmes.

[114] Al Mawardi, « Statuts gouvernementaux », op.cit, p: 518.

Section 3 : Diwan Al Madhalim à travers l'histoire du Maroc

Les différentes dynasties régnantes qui se sont succédées au Maroc ont porté une attention particulière à l'office du redressement des abus. Les Sultans du Maroc ont toujours disposé d'Institutions chargées de redresser les torts et les préjudices occasionnés par des dysfonctionnements administratifs ou par une mauvaise application de la loi. Ces Institutions portaient différentes appellations[115] :

- Wilayat Al Madhalim : exercée par le Sultan lui-même, en effet, le sultan My Ismail réservait une journée par semaine pour traiter les doléances des citoyens[116] ;

- Wizir des chikayates : depuis My Hassan 1er ;

- Bureau de recherche et d'orientation, relevant du palais Royal depuis 1956;

- Diwan Al Madhalim : depuis 2001 jusqu'à le 17 Mars 2011, date de la création de l'Institution du Médiateur en remplacement de Diwan Al Madhalim.

La nouvelle dénomination attribuée à l'Institution : « Médiateur », est conforme aux standards internationaux. Le Dahir portant création de l'Institution présente quelques innovations et marque une nouvelle conception des missions dévolues à cette Institution pour renforcer les principes de la bonne gouvernance dans la gestion du service public.

[115] www.mediateur.ma
[116] Voir : La vie économique du 25/05/2012. (www.lavieeco.com).

Sous le règne des Almoravides (Ali Ben Youssef), la charge de Saheb Al Madhalim wa chikayat (صاحب المظالم والشكايات) recevait les plaintes. (Il y a une lettre envoyé par le sultan Ali Ben Youssef à son cadi sur Maltes où il l'exhorte à faire la justice suite à des cas d'abus relevés au sultan. [117]

Leurs successeurs, les Almoahades, avaient un conseil (مجلس) spécial présidé par le Khalif assisté par des Fakihs, des muftis, et des hauts fonctionnaires ceux que l'on appelle communément en terre d'islam: " ceux qui lient et délient". (أهل الحل والعقد). Et Chez les Mérinides, on trouve les "Conseils d'avis et de consultations" (مجالس الرأي والشورى), certaines sources parlent de la nomination du grand savant Ibn Khaldoun à la fonction de wali al Madhalim de la ville de Fès.[118]

Cependant, l'Institution a subi beaucoup de transformations, pour certains chercheurs, se sont les sultans Saadiens (1520-1559) qui ont réorganisé la fonction et consacré sa permanence.[119]

A l'époque Saadienne, les jugements rendus par les cadis et les réclamations des sujets contre les gouverneurs et les caids, " pouvaient faire l'objet d'une enquête ou d'un jugement contraire au sein d'une haute instance spécial : "Dîwân al-Mazâlim" qui était un service autonome sans rapport avec le Conseil Royal (ad-Dîwân) "[120].

---

[117] هاشم بن الحسن العلوي، " أطوار ولاية المظالم عبر التاريخ" ، ج. الأول، مرجع سابق، ص. **155**.

[118] (A) Harti El Wardi (A), « L'institution de Diwan Al Madhalim, une expérience originale de promotion de l'intermédiation entre l'administration et le citoyen », op.cit, p : 32.

[119] H.Wazzani Chahdi, « Diwan Al Madhalim une Institution de médiation entre le citoyen et l'administration », op.cit., p : 11.

[120] Brahim Harakat, « Le Makhzen Sa'adien ». Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée, N°15-16, 1973, p : 46.

La dignité de Cadi Al-Madhalim était "plus administrative que judiciaire puisqu'il devait établir le dossier complet de toute affaire, objet de réclamation contre un juge ou un agent d'autorité, et le soumettre au Calife ou à son représentant qui seul pouvait trancher le procès après consultation d'un haut conseil dit Conseil d'Al-Madhalim "[121].

Sous cette dynastie, la fonction des " Madhalim" a été réorganisée et appuyée par la présidence personnelle d'Ahmed Al Mansour du conseil d'examen des doléances des sujets, en présence des jurisconsultes et des mouftis. Mais dès l'avènement de la dynastie chérifienne Alaouite, on a vu l'apparition d'un Vizir spécialisé pour le traitement des réclamations (Viziriat des Chikayates) qui s'est vu attribué de larges compétences[122].

Sous les Alaouites, d'éminentes personnalités ont occupé l'office des Chikayates et des Madhalim, on peut citer à titre indicatif : [123]

- Wilayat Al Madhalim : exercée par le sultan lui-même My Ismail qui réservait une journée par semaine (Mardi) pour traiter les doléances des citoyens. Et puis par le ministre si Yahmadi et le Faquih Abdellah Roussi ;

- Sidi Abdallah Kassar et Mohammed Akenous: sous le règne de Sidi Mohamed Ben Abderahamane.

- Mohamed Seffar et le Faquih Mesfioui: sous le règne de My Hassan1er.

[121] Brahim Harakat, « Le Makhzen Sa'adien »op.cit, p: 53.
[122] Voir : Harti El Wardi (A), « L'institution de Diwan Al Madhalim, une expérience originale de promotion de l'intermédiation entre l'administration et le citoyen », op.cit, p : 32.
[123] www.mediateur.ma

- Ahmed Ben Moussa: sous le règne de My Abdellaziz.

- Mohamed Ben Kabbour et le Faquih Abdellah M'tougui.

Ceci dit que l'Institution de Diwan Al Madhalim mise en place en 2001 par Sa Majesté le Roi Mohamed VI, ne date pas d'aujourd'hui, elle trouve ses origines dans une longue tradition arabo-musulmane.

La nouvelle Constitution marocaine de 2011 a élevé l'Institution du Médiateur au rang d'Institution constitutionnelle afin de lui donner plus de prestige et de renforcer les possibilités de recours non juridictionnel en faveur du citoyen.

Le Maroc, au lieu de s'inspirer des modèles occidentaux dans ce domaine (la France en l'occurrence), a préféré puiser dans son héritage historique certes plus riche tout en s'inspirant des principes religieux sacro-saints.

Wilayat Al Madhalim en droit positif Marocain :

Malgré l'inexistence d'une forme de séparation de pouvoir traditionnelle avant l'instauration du protectorat, l'exercice du pouvoir se faisait dans un cadre saint en application des principes de la Chariaa islamique qui interdisent, bien évidemment, toute forme d'iniquité ou d'injustice.

La mise en place d'une instance de recours de justice ouverte à tous les citoyens qui s'estimeraient lésés par un dignitaire ou une juridiction est une tradition que les souverains successifs du pays ont tenu à perpétuer. La charge des Madhalim est devenue symbole de justice et d'équité. Même si

elle a pu changer de nom à travers l'histoire, cela n'a pas affecté pour autant son esprit et son essence.

A l'époque précoloniale :

Avec l'avènement de la dynastie chérifienne Alaouite qu'on a assisté à l'apparition d'un ministère spécialisé en matière des abus émanant de la puissance publique : le Viziria des Chikayat (وزارة الشكايات) (ministère des doléances). Le rôle du Vizir des Chikayat « variait en fonction de la personnalité du souverain et des circonstances »[124].

Avant 1912, le pays vivait sous le régime du "droit public musulman et il n'y avait pas de droit administratif au sens strict du terme. Autrement dit, l'administration n'était pas soumise à un véritable régime juridique. "Une seule possibilité était ouverte aux administrés, c'est de former des recours directement auprès du souverain contre les abus de ses subordonnés", d'où la fonction de Vizir des Chikayat (ministre des doléances).[125]

L'administration centrale était constituée de deux éléments : le sultan et les vizirs. La réunion des vizirs autour du sultan ne constitue en aucune manière "l'existence d'un gouvernement collégial, mais donne naissance à une équipe de conseillers chargés de taches particulières"[126]. Agissant au

[124] Abdelaziz Benjelloun, « Droit administratif : l'organisation administrative », 2ème édition 1992, Dar Nachr El Maârifa, p : 22.
[125] Ibidem, p : 21 et 22.
[126] Michel Rousset et Jean Garagnon, « Droit administratif marocain », 6ème édition 2003, éditions La Porte, p : 44.

nom du sultan, les vizirs étaient considérés comme "de simples agents d'exécution"[127].

Etant au centre de l'organisation politico-administrative, le Sultan exerce la fonction exécutive et judicaire, par contre il n'exerce pas la fonction législative. Selon le professeur Lahbabi, « Le sultan ne légiférait pas avant le protectorat…le Dahir n'est pas une loi, il n'a pas le caractère essentiel de la loi : la généralité…le Sultan-Khalif est un "gouverneur", ce n'est pas un législateur, ni à fortiori un constituant ».[128]

Avant le protectorat un « Vizir des Chikayat » figurait dans la structure du gouvernement Sultanien. Il constituait une composante du gouvernement Sultanien précolonial à côté de la Sadara al Oudma, Viziriat al Bahr, ou encore Amine al Oumana, et il était assigné à jouer largement le rôle du redressement des torts[129]. D'un point de vue historique, Viziriat des Chikayat constitue l'aboutissement de la charge des Madhalim décrite dans les œuvres d'Ibn khaldoun et d'Al Mawardi.

Comme son nom l'indique, Viziriat des Chikayat ne s'occupe que des plaintes et réclamations. Il est donc nécessaire qu'il soit saisi par la victime. On distingue trois attributions propres au Viziriat des réclamations [130] :

[127] Abdelaziz Benjelloun, « Droit administratif: l'organisation administrative », op.cit, p : 85.
[128] Voir : Abdelmajid Aboughazi, « Les Institutions administratives ». Ed.El Wataniya-Marrakech 2002, pp : 26 et 27.
[129] Voir : Harti El Wardi (A), « L'institution de Diwan Al Madhalim, une expérience originale de promotion de l'intermédiation entre l'administration et le citoyen », op.cit, p : 32.
[130] Lahbabi Mohamed, « Le gouvernement marocain à l'aube du XX^{ème} siècle », op.cit, pp : 177 et 178.

- D’abord, il joue le rôle d’un Conseil du sultan en matière de gestion des biens Makhzaniens et du trésor.

- L’Ouzir des Chikayat est compétent pour instruire et faire exécuter les confirmations de fonctionnaires dans leurs postes (Nazirs des Habous, Katib dans les mosquées, caïds…).

- L’Ouzir des Chikayat est un véritable tuteur des autorités administratives inférieures. Il s’occupe des réclamations que ne manque pas de susciter l’administration.

Pour le professeur Lahbabi, "l’Ouzir es-chikayat joue le rôle du redresseur des torts, occasionnés soit par la défaillance du pouvoir local, soit par l’abus de pouvoir de ces mêmes autorités, soit enfin par des conflits entre deux autorités".[131] Le Viziriat des Chikayat, selon le même auteur est "une Institution très particulière qui tient à la fois du Conseil d’Etat en matière de gestion administrative et d’une chambre des recours hiérarchiques contre les abus des fonctionnaires locaux "[132].

Le Vizir des réclamations ne peut être assimilé au ministre de la justice au sens moderne du terme, dans la mesure où les cadis et les Adouls (العدول) échappaient à son autorité, c'est-à-dire à son contrôle. Sa fonction principale est de recevoir les réclamations présentées par les assujettis, de les instruire par ses services[133]. Mais il n'était pas habilité à statuer, son rôle

[131] Lahbabi Mohamed, « Le gouvernement marocain à l’aube du XXème siècle », op.cit, p : 178.
[132] Ibidem, p: 174.
[133] On peut citer un exemple tiré du registre de l’Ouzir des Chikayat, registre publié dans la revue du monde musulman, c’est le cas du Dahir de 30 décembre 1907, au Caïd Abbas Es Sebaity relatif à la réclamation du soldat Saïd Ben Ahmed emprisonner injustement : « qu’il le remette en liberté et qu’il ne recommence pas à commettre des injustices contre les gens »,

se limite à donner des avis au sultan auquel revenait le pouvoir de trancher en dernier ressort. [134]

L'Ouzir des Chikayat disposait d'une " beniqa"[135] tout comme les autres vizirs du gouvernement Sultanien, et cette "beniqa" ne diffère en principe en rien des autres "beniqas", il ne défère le témoignage juridique à personne, il ne prononce pas de jugements. L'absence de pareilles décisions dans les archives du ministère est totale.[136]

Pendant le protectorat :

L'administration néo-chérifienne est placée sous la direction de l'autorité supérieur du Protectorat, "le Commissaire résident général". Elle va traduire une transformation radicale des méthodes de l'action administrative [137].

Jusqu'au temps du protectorat, il existait encore un Viziriat des Chikayates qui avait pour attribution de se pencher sur les plaintes des personnes victimes d'abus que ce soit de la part des agents de l'administration ou des cadis (juges canoniques). Après avoir été enregistrées et résumées, les plaintes étaient soumises au sultan qui donnait aux enquêtes ouvertes et aux sentences prononcées une force légale.[138]

= (Voir : Lahbabi Mohamed, « Le gouvernement Marocain à l'aube du 20ème siècle », op.cit, p : 179).

[134] Abdelmajid Aboughazi, « Les Institutions administratives », op.cit, p: 30.

[135] Le bien-fondé de la réclamation donnait lieu à l'édiction d'un « Dahir émanant de la *béniqa* du Vizir. Beniqa peut être traduite par : département, ou plus restrictivement chambre de travail. (Voir : Benabdallah (M.A), « La police administrative dans le système juridique marocain ». Collection de droit public, 1987, publication APREJ, p : 44).

[136] Lahbabi Mohamed, « Le gouvernement Marocain à l'aube du 20ème siècle », op.cit, p: 17.

[137] Voir : Michel Rousset et Jean Garagnon, « Droit administratif marocain », op.cit, p : 50.

[138] www.mediateur.ma

Durant la période du protectorat, le Viziriat des Chikayat a été remplacé par une commission composée d'officiers français des affaires civils qui avait son siège à la résidence générale française. La commission avait des délégations auprès des préfectures et municipalités. Dès l'installation de la puissance protectrice, se sont donc les "officiers des affaires indigènes" qui étaient autorisés à examiner les requêtes[139].

Au lendemain de l'indépendance, le Viziriat des Chikayate va disparaitre pour donner naissance à un "Bureau de recherches et d'orientation" fut créé auprès de S.M. le Sultan (feu S.M. Mohammed V) par le Dahir du 10 novembre 1956 et celui du 16 avril 1957 ayant pour mission de recevoir les requêtes et doléances des Marocains victimes d'iniquités.[140] Le " Bureau des plaintes " figurait au sein des structures dirigées par le Premier Ministre qui recevait les requêtes afin de les soumettre au souverain qui détient le pouvoir décisionnel[141].

On peut dire que durant cette période (1912-1956), le système judiciaire y compris celui des requêtes est resté inefficace malgré les réformes introduites par le colonisateur et n'accordait pas des garanties suffisantes aux droits et libertés du citoyen.[142]

La phase post-coloniale :

Au lendemain de l'indépendance en 1956, la réforme administrative est abordée avec une nouvelle vision. Il s'agit, en effet, d'adapter les

[139] راجع الحسن سيمو، " ديوان المظالم بين الأصالة والانفتاح على القيم الإنسانية المشتركة "، مرجع سابق ، ص **21**.

[140] Jazouli (A), « Administration et défense du citoyen ». Le Matin : 13-12-2001.

[141] Mohamed Kettani, « L'évolution de la justice des Madhalim entre le passé et le présent », Revue Diwan Al Madhalim, n°4-5, Décembre 2006, p : 8.

[142] www.mediateur.ma

structures existantes héritées du protectorat aux nouvelles exigences du Maroc indépendant.

Juste une année après l'indépendance, le Maroc se voit doté le 10 novembre 1956 d'une nouvelle entité "le bureau de recherche et d'orientation"[143], mis en place par feu S.M Mohamed V pour recevoir les plaignants et les doléances et pour l'orientation des dossiers vers les services compétents.

Ceci dit que depuis 1956, la fonction des réclamations (Chikayat) a été réduite à un simple bureau de recherche et d'orientation placé auprès du Roi.

Le bureau était composé de membres qui représentent le ministère de l'intérieur, de la justice, et le premier ministère. Le président du bureau accompagnait le Roi durant ses déplacements pour traiter de près les doléances des sujets. De même, le bureau était compétent pour recevoir des demandes d'emploi qu'il les transmet au ministère de l'emploi, il intervient, en outre, pour résoudre les litiges relatifs à la division des terres, l'irrigation..etc. Et à la tête de chaque mois, le président du bureau analyse les plaintes et doléances avant de les adresser, sous forme de mémorandum, au sultan pour le mettre au courant des problèmes des citoyens.[144]

Généralement, les résultats obtenus par le Bureau de recherche et d'orientation n'étaient pas satisfaisants et ne correspondaient pas aux attentes et espoirs attendus. Ce dernier sera remplacé par l'Institution de

[143] Dahir n°1-56-279 du 14 avril 1957 portant création du "Bureau de recherche et d'orientation".

[144] هاشم بن الحسن العلوي" أطوار ولاية المظالم عبر التاريخ" الجزء الأول، مرجع سابق، ص: **208**.

Diwan Al Madhalim instituée par le Dahir n°1-01-298 du 9 décembre 2001 et créée pour assurer à la fois les droits et la dignité des citoyens dans leur relation avec l'administration.

Car depuis 1992, la création d'une telle Institution a été une revendication de l'organisation marocaine des Droits de l'homme. De même, l'ancien premier ministre Abderrahamane El Youssoufi s'était battu pour la création d'une Institution de médiation.

Dès son instauration, l'Institution suscita une grande espérance, ce qui se traduisit par la réception d'un très grand nombre de plaintes au cours de sa première année.

En 2011, l'Institution de Médiateur du Royaume a été créée pour succéder à celle de Diwan Al Madhalim.

Chapitre 2 : Le Médiateur du Royaume : de la maladministration à l'équité

L'administration a pour objet de satisfaire les besoins collectifs et les intérêts communs que partagent les citoyens, et à l'échelle mondiale, la modernisation et la réforme de cet appareil s'impose à l'ordre du jour car les administrés sont de plus en plus conscients de leurs droits et ne s'inclinent plus facilement devant l'autorité de l'administration et ses décisions. La médiation vient donc combler l'attente des victimes de l'arbitraire, de l'abus, de l'excès et de l'exclusion.

Qu'est ce qu'un cas de mauvaise administration? Pour réponde à cette question, on doit d'abord définir qu'est ce qu'une administration ?

Etymologiquement, le mot administration vient du mot latin *« administrare »* qui signifie « servir ». Et dans le langage courant, le terme administration se réfère pour l'essentiel à l'administration publique[145].

L'administration peut être définit d'un point de vue organique, matérielle et juridique[146]:

Selon une approche matérielle, l'administration publique apparait comme " l'activité instrumentale des personnes morales de droit public ou de droit privé étroitement liées à celles-là, qui remplissent une mission de service public, hors des fonctions législatives et juridictionnelles ".

Du point de vue organique, l'administration publique à une portée plus limitée. Il s'agit de "l'ensemble des organes assurant la fonction administrative, qui, au sein des personnes publiques, relèvent du pouvoir exécutif, soit par un lien de subordination directe dans le cadre étatique, soit par la soumission à son contrôle (collectivités locales et organismes publics spécialisés ". La définition organique s'attache donc à "la qualité de la personne qui agi[147]."

Dans un sens juridique, l'administration publique désigne de manière spécifique "l'ensemble des organes qui sont chargés de la conduite des affaire publiques, et qui exercent effectivement ou contrôlent l'exercice de

[145] Pierre-Laurent Frier et Jacques Petit, « Précis de droit administratif », Domat droit public, 4ème édition Montchrestien 2006. P : 1.
[146] Ibidem, P : 12.
[147] Ibidem, P : 9.

ces missions grâce à un ensemble de prérogatives dites de puissances publiques, qui sont la conséquence de la personnalité morale de droit public dont elle bénéficie, étant précisé que ces prérogatives sont reconnues à l'administration publique dans toute la mesure où le but ultime de son action est la satisfaction de l'intérêt général, qui suppose notamment la création et la gestion de services publics tout comme le maintien de l'ordre public".[148]

L'administration dispose du privilège de "l'exécution d'office". Lorsqu'une personne publique prends une décision, elle peut, dans certains cas, la faire exécuter d'elle-même sans en demander la permission au juge, à la différence d'un particulier (ex: un propriétaire souhaitant faire expulser un locataire ne payant pas son loyer).[149]

Cependant, dans certains cas, les décisions de l'administration, même si elles sont fondées sur des règles de droit, peuvent aller à l'encontre de l'équité ou parfois même du simple bon sens.

Un auteur[150] demande : " qui n'a pas ressenti, au cours de sa vie, telle ou telle forme de mal administration? Qui n'a pas vécu, par exemple, la forme la plus classique : l'attente devant un guichet de l'administration? On peut dire, comme pouvaient l'observer certains que, «dans tous les pays et

[148] Acte du colloque, « Les mutations des relations entre l'administration et ses administrés », 11-12 Mai 2000, Collection Forum des juristes n°10. Université de Tunis, Faculté de droit et de sc.po, p : 17.
[149] www.vie publique.fr
[150] Sabourin Paul, « Recherche sur la notion de mal administration dans le système français », A.J.D.A, 1974, p: 396.

à toutes les époques, les hommes ont été mécontents de leur administration »[151].

Globalement, on qualifie de mauvaise administration toute administration inefficace ou défaillante. C'est le cas si une Institution n'agit pas en conformité avec la loi, si elle ne respecte pas le droit et les principes de bonne administration (légalité, impartialité, égalité…). Il peut s'agir, à titre d'exemple, d'irrégularités administratives, d'iniquité, d'abus de pouvoir, d'absence de réponse, de refus d'information ou de motivation des actes pris par l'administration.

Si la réforme de l'administration est importante, c'est parce que ses dysfonctionnements deviennent de plus en plus pesants et s'inscrivent dans le cadre général de la réforme de l'Etat. Cependant, on ne peut s'attendre du jour au lendemain à des solutions magiques aux dysfonctionnements de l'administration. Ce dont aurait besoin l'administration marocaine pour parvenir à accompagner les mutations de la société, se serait d'une stratégie de proximité et d'une adaptation des législations aux nécessités de la société.

Par là, on s'interrogera dans un premier lieu sur les raisons pour lesquelles il faut réformer l'administration, et d'un deuxième lieu sur le contenu de cette réforme.

[151] B. Gournay, « Introduction à la science administrative », Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1978, p : 293.

Partant d'ici, les interventions du Médiateur du royaume seraient-elles une réponse pour pallier les déficiences de l'administration? Et dans quelle mesure peut-on considérer le Médiateur du royaume comme une nouvelle forme de gouvernance administrative ?

Comment peut-on être convaincu par l'utilité d'une telle Institution ? Le besoin de médiation excède-t-il les compétences données au Médiateur du Royaume ?

Le Médiateur cherche tout d'abord une solution qui reste conforme aux textes mais qui aille dans le bon sens de la justice. Il représente ainsi une valeur ajoutée déterminant les enjeux et les horizons des rapports entre le citoyen et le service public. Il faut présenter l'Ombudsman aux autorités et au public comme « le lubrifiant du moteur administratif » écrit Daniel Jacoby[152].

Section1 : Le contexte général de la création du Médiateur du Royaume

Quelles sont les principales justifications de la création de cette Institution?

Les mutations économiques et sociales contemporaines ainsi que la complexité croissante de l'appareil institutionnel de l'Etat et de la société dans son ensemble rendent aujourd'hui l'Institution du Médiateur plus que jamais indispensable et la vouent à un avenir très prometteur.

[152] Daniel Jacoby, « Les Ombudsmédiateurs : dix ans d'évolution dix ans de transformation », op.cit, p : 41.

La création d'un Médiateur au Maroc a été annoncée par Sa Majesté le Roi le 17 Mars 2011. Le discours Royal représente le premier document constitutif de référence adopté par l'Institution pour tracer ses programmes et ses plans d'action.

on peut lire dans l'exposé des motifs du Dahir portant création de cette institution les grands principes ayant guidé sa création: "Veillant à moderniser l'Institution de Diwan Al Madhalim, en la transformant en Institution nationale indépendante et spécialisée, dénommée « l'Institution du Médiateur » et ce, en vue de consolider les acquis que ladite Institution a déjà réalisés, et de l'habiliter à remplir des missions élargies, avec une nouvelle structuration permettant d'accompagner la réforme profonde des institutions que connaît notre pays, en harmonie avec les standards internationaux… ".

Le Médiateur du Royaume vient donc en remplacement de l'Institution de Diwan Al Madhalim. Cette dernière est, en effet, redynamisé dans la perspective de consolider les acquis en matière de protection et de promotion des droits de l'Homme, et d'accompagner les nouvelles réformes axées sur la bonne gouvernance et les la primauté des principes de justice et d'équité. Reprenant notamment les attributions de cette dernière, le Médiateur du Royaume pourra, à l'instar de son prédécesseur, être saisi par toute personne physique ou morale s'estimant lésée dans ses droits par le fonctionnement d'une administration.

L'Institution du Médiateur du Royaume est devenue une Institution constitutionnelle après l'adoption d'une nouvelle Constitution par référendum en juillet 2011, distinction importante avec son prédécesseur Diwan Al Madhalim.

Dans ce sens, l'article 162 de la loi fondamentale du pays dispose que le Médiateur "est une Institution nationale indépendante et spécialisée qui a pour mission, dans le cadre des rapports entre l'administration et les usagers, de défendre les droits, de contribuer à renforcer la primauté de la loi et à diffuser les principes de justice et d'équité, et les valeurs de moralisation et de transparence dans la gestion des administrations, des établissements publics, des collectivités territoriales et des organismes dotés de prérogatives de la puissance publique".

Cette nouvelle fonction serait assortie de pouvoirs accrus par rapport à ceux de Diwan Al Madhalim. Les compétences de l'Institution ont été renforcées. Celle-ci peut, en effet, spontanément engager la procédure d'examen des agissements de l'administration contraires à la loi et incompatibles avec la justice et l'équité, et peut même s'autosaisir.

Cependant, les règles relatives à la nomination du Médiateur du Royaume, à la durée de son mandat, ainsi qu'aux conditions dans lesquelles il rend compte de son activité ne sont pas identiques à celles prévues pour Diwan Al Madhalim. De même, les crédits de fonctionnements et d'équipement alloués au Médiateur du royaume ne sont plus inscrits au budget de la cour Royale comme c'était le cas pour Diwan Al Madhalim. Désormais, du Médiateur est dotée d'un budget propre destiné à couvrir ses dépenses de fonctionnement et d'équipement[153].

[153] Le budget propre à l'Institution du Médiateur comprend l'ensemble des ressources et des dépenses indiquées dans le Dahir portant sa création, (art 29 du règlement intérieur de l'Institution).

L’Institution du Médiateur est d’abord une résultante de la démocratie, ensuite c’est pour les citoyens une réponse «aux attentes des citoyens qui aspirent au renforcement des principes de la justice et de l'équité et à la protection des droits et libertés des individus et de la collectivité dans leur relation avec l'administration et tous les services publics. Et ce, en raison de la complexité de certaines affaires qui pourraient aboutir au non respect de la justice et de l'équité ainsi que les droits de l'Homme», lit-on dans le Dahir qui institue l'Institution du Médiateur.

L’Institution est présentée comme une entité nationale autonome spécialisée qui se charge, dans le cadre des relations liant l'administration et les usagers des services publics, "de défendre les droits et de participer à la primauté de la loi, la diffusion des principes de la justice et de l'équité et d'œuvrer pour la propagation des valeurs de l'éthique et de la transparence dans la gestion des services publics.

Elle œuvre aussi pour la promotion d'une communication efficiente entre les personnes physiques et morales, marocaines ou étrangères, individus ou groupes, et les administrations publiques, les collectivités locales, les Institutions publiques et les organismes qui ont un pouvoir public ainsi que les autres établissements et organismes sous le contrôle de l'Etat", précise le premier article de ce même Dahir.

S/s1 : Le contexte interne

La nécessité de la création d'un Médiateur au Maroc est une question qui ne date pas d'aujourd'hui. L’ancienne opposition (partis de l'Istiqlal et l'union socialiste des forces populaires) avait insisté sur la nécessité de

création d'un organe de médiation dans son mémorandum adressé au Roi Hassan II au sujet de la révision constitutionnelle. Dès lors, la réflexion s'est orientée vers une réforme radicale qui tient compte en même temps et de l'héritage historique, et les exigences de la modernité.[154]

Alors que l'administration marocaine est davantage confrontée à des exigences de qualité dans ses prestations et dans sa relation avec les administrés, le rôle du Médiateur tend à devenir de plus en plus prégnant au sein de la société.

La complexité croissante des relations entre les administrés et l'administration est due en premier lieu au rôle croissant de la puissance publique dans la vie des administrés ce qui est source d'insatisfaction et rend de plus en plus difficiles les relations entre les deux parties.

Sur le plan politique, la création d'un Médiateur au Maroc intervient dans le cadre de la mise en œuvre et la dynamisation du nouveau concept d'autorité et de la politique générale de la moralisation de la vie publique. Elle vise notamment l'accompagnement des réformes que connaît le Maroc.

La création d'une telle Institution s'inscrit en particulier dans le prolongement de réflexions sur la question de la réforme et de la modernisation de l'administration et de la réconciliation de cette dernière avec le citoyen longtemps tenu à l'écart.

[154] **أحمد أجعون، " تموقع ديوان المظالم ضمن المؤسسات الإدارية والقضائية والاستشارية"، م.م.ا.م.ت، عدد 34، 2002، ص: 86.**

Interrogé sur cette nouvelle conception de l'autorité, Sa Majesté le Roi Mohamed VI explique " qu'il est grand temps pour le pouvoir de servir les gens et non l'inverse "[155].

La consécration de la nouvelle conception de l'autorité est fondée, donc, sur la nécessité pour celle-ci d'être une autorité de proximité au service du citoyen. C'est une invitation claire à rompre avec un ensemble de pratiques qui mettaient en danger le projet de construction d'un Maroc moderne et démocratique.

Le nouveau concept d'autorité a été dégagé par S.M le Roi Mohamed VI dans son discours du 12 Octobre 1999 devant les responsables des wilayat, régions, préfectures et provinces du royaume. Et dans son discours du 30 Juillet 2000 à l'occasion de la fête du Trône, Sa Majesté le Roi précise :

" Nous avons prôné un nouveau concept de l'autorité pour en faire l'instrument qui veille sur le service public, géré les affaires locales, préservé la sécurité et la stabilité, protégé les libertés individuelles et collectives, ouvert sur les citoyens et en contact permanent avec eux pour traiter leurs problèmes sur le terrain en les y associant. Il s'agit d'un concept global et cohérent, d'un tout indivisible, et d'un ensemble dont les éléments sont indissociables…".[156]

[155] Interview à « Time », 26 Juin 2000.
[156] Extrait du discours du Trône adressé le 30 Juillet 2000 par S.M le Roi à la nation.

Le même discours a précisé que cette autorité " ne se limite pas à l'administration territoriale, mais s'étend à tout détenteur d'autorité, puisqu'il a pour noble objectif de réconcilier le citoyen avec l'autorité et l'administration, de préserver la dignité et de promouvoir l'investissement".

Le Médiateur du royaume représente l'une des illustrations institutionnelles du nouveau concept d'autorité innové par S.M le Roi Mohamed VI. La consécration du nouveau concept d'autorité apparaît également à travers le rôle que le législateur a assigné à l'Institution et qui consiste à inciter, sensibiliser, encourager, aider et accompagner l'administration dans ses efforts d'amélioration de ses rapports avec les citoyens sur des bases saines, empreintes de transparence, de conciliation, d'équilibre et d'équité. [157]

La nouvelle conception de l'autorité veut faire une rupture entre un ancien concept de l'autorité que le Maroc a connu avant le discours Royal du 12 octobre 1999, et un nouveau concept de l'autorité après ce même discours. On distingue deux phases, l'ancien et le nouveau concept d'autorité :[158]

La première phase de 1956 jusqu'au début des années 1990 : elle correspond à l'ancienne conception de l'autorité. Durant cette période, l'Etat a fait prévaloir la puissance publique et les intérêts de l'administration sur ceux des citoyens d'où la naissance de l'administration bureaucratique (centralisation excessive, opacité..).

[157] Rapport de Diwan Al Madhalim, 2004-2005, p : 177.
[158] Voir : El Yaagoubi Mohamed, « Les grandes particularités du nouveau concept d'autorité », REMALD, n°25, 2001, pp: 19 et 20.

La Deuxième phase commence avec le discours royal du 10 Mai 1990 annonçant la création du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme et des tribunaux administratifs.

Cette nouvelle phase de la nouvelle conception du pouvoir se présente comme une sorte de déontologie de la puissance publique pour rompre avec les complications et les dysfonctionnements qui ont marqués l'administration marocaine depuis longtemps.

Il apparaît donc que le lien entre le nouveau concept d'autorité et la création de l'Institution du Médiateur, trouve ses origines dans les complications et les abus qui caractérisent l'administration d'où la nécessité de renforcer les moyens de protection du citoyen face à une administration disposant du privilège de la puissance publique.

Les compétences du Médiateur lui permettent de dénoncer les dysfonctionnements et les abus de l'administration et de faire des propositions en vue de l'amélioration du fonctionnement du service public. Il se propose comme une entité extrajudiciaire pour faire en sorte que l'administration marocaine soit une administration citoyenne au service du développement social et économique. L'institution est devenue, dans les sociétés démocratiques, un Instrument efficace de maintien de l'équilibre entre les droits et les libertés publiques d'une part, et les attributions et les prérogatives exercées par l'administration d'autre part.

Aujourd'hui, de nombreuses administrations publiques semblent, en effet, incapables d'assimiler le nouveau concept de l'autorité qui doit obligatoirement exprimer une relation nouvelle du citoyen avec les organes étatiques et tout particulièrement l'administration publique, dans un esprit

de respect des critères de la primauté de la loi et des principes de justice et d'équité, à l'occasion de toute décision, agissement ou acte même lorsqu'ils visent en fin de compte la réalisation d'un intérêt général ou d'un projet de développement économique et social.[159]

S/s2 : Le contexte externe

Les « bonnes Institutions» ont toujours été le fruit de longs processus de luttes politiques et de batailles idéologiques.

La nécessité de créer des Institutions de protection des droits de l'homme et de leur consolidation dans chaque pays et universelle et d'actualité, elle a été à l'ordre du jour des instances internationales se préoccupant de la promotion de la culture des Droits de l'Homme.

Après la deuxième guerre mondiale et plus récemment après la fin de la guerre froide, la structure internationale a changé sous la reconnaissance universelle des droits humains, politiques, civils, économiques, sociaux et culturels et l'engagement de la plupart des Etats à les protéger et les promouvoir. S'y ajoute l'impact croissant des normes internationales visant à la protection humaine, et l'avènement de la notion de sécurité.[160]

L'effondrement de l'empire soviétique et ses conséquences sur les relations internationales ont remis en question certains principes ou plutôt l'équilibre entre les principes et la priorité qu'il convient de leur accorder. Désormais, le respect des droits de l'homme devient un principe majeur de

[159] Rapport d'activité de Diwan Al Madhalim, 2008-2009.

[160] La notion de "sécurité humaine" signifie la sûreté physique des gens, leur bien être économique et social et la protection de leur droits et libertés fondamentales. (Voir Anne Peters, « Le droit d'ingérence et le devoir d'ingérence: vers une responsabilité de protéger », REMALD n°37, 2002, p: 71).

la politique étrangère, et l'aide économique ou militaire est suspendue au titre de sanction contre la violation des droits de l'homme.[161]

Les nombreux changements survenus lors de ces dernières années ont marqués la sphère de la politique internationale. À l'ère de la globalisation, l'Etat voit son rôle redéfini en substituant son rôle de protecteur par celui de régulateur. Ce nouveau rôle de l'Etat demande une mise à niveau et l'administration et des entreprises.

L'Etat doit, à travers ses Institutions, rationaliser sa gestion et simplifier les procédures et complications administratives qui constituent un terrain fécond à l'apparition de plusieurs défaillances souvent liées à l'administration, l'exemple le plus flagrant est la corruption qui constitue un danger pour la démocratie.

Aujourd'hui, l'Administration se trouve face à trois types majeurs de défis qu'elle doit affronter et assumer : économiques, sociaux, et technologiques.

Les défis économiques:

L'Administration doit faire mieux et plus avec moins de ressources pour faire face aux grandes mutations et maitriser les incidences de la mondialisation. Qualité, productivité, compétitivité seront les mots clés d'une administration efficiente.

[161] Voir : Said Chafik, « Les avatars du principe de non-ingérence », REMALD, n°37, 2002, p: 87.

L'efficacité de l'action Administrative contribue, de ce fait, à renforcer l'attractivité du Maroc dans la compétition économique internationale.

Les défis sociaux :

Instrument de régulation, l'Administration devra jouer un rôle de plus en plus important en matière de cohésion sociale et la protection des droits et libertés des citoyens. Elle a aussi l'obligation de rendre compte de sa gestion.

Les défis technologiques :

L'Administration marocaine doit innover et tirer profit des nouvelles technologies et de leur application dans les domaines de la gestion et des services rendus aux entreprises et aux citoyens, et en matière de perfectionnement professionnel. Elle doit agir sur plusieurs fronts à la fois face aux contraintes croissantes dont elle sera confrontée. Améliorer les performances de l'administration, cela veut dire se procurer les moyens technologiques et mettre l'accent sur le développement de nouveaux modes de prestations de services dans sa relation avec le citoyen.

En 1946, le Conseil Economique et Social[162] avait appelé les Etats à réfléchir à la création de groupes d'information ou de comités locaux des Droits de l'Homme, ainsi la question des Institutions nationales concernées

[162] Le Conseil Economique et Social des Nations Unies est un des six organes principaux de l'ONU. Il est l'organe principal de coordination des activités des Nations Unies et de ses agences et Institutions spécialisées dans les domaines économique et social et autres domaines connexes. Les décisions du Conseil sont prises à la majorité simple. Chaque membre dispose d'une voix.

par les droits de l'homme a fait l'objet de fortes préoccupations de la part des institutions internationales.

Et en 1990, le comité des Droits de l'Homme appela à la constitution d'un groupe de travail "ad hoc" visant l'élaboration d'un projet relatif audit sujet. Cet effort a été couronné en 1991 par l'instauration des principes relatifs aux Institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme, connus depuis sous l'appellation des " principes de Paris" et qui seront adoptés par l'assemblée nationale des nations unies le 20 décembre 1993.[163]

Les Institutions nationales de promotion et de protection des Droits de l'Homme sont des organes de l'Etat dotés d'un mandat Constitutionnel ou législatif qui leur donne pour mission de protéger et de promouvoir les droits de l'homme. Elles font partie intégrante de l'appareil de l'Etat et sont financées par les fonds publics[164]. Ces Institutions prennent différentes appellations, selon la région et la tradition juridique, par exemple: Ombudsman, Conseil Consultatif des Droits de l'Homme…[165].

[163] Benyoub Ahmed Choauki, « Guide relatif aux institutions et mécanismes nationaux de protection des droits de l'homme », 1ère Ed, Rabat, SN, 2004, p : 5 et 6.

[164] « Institutions nationales pour les Droits de l'Homme, Historique, principes, fonctions et attributions », Haut Commissariat des Nations unies aux Droits de l'homme .Série sur la formation professionnelle n°4, Nations unies, New York et Genève 2010, p :15.

[165] Par la résolution A/RES/48/134 du 20 décembre 1993, l'Assemblée générale des Nations Unies a établi les « *principes relatifs au statut et au fonctionnement des institutions nationales pour la défense et la promotion des droits de l'homme* » (connus sous le nom de « *principes de Paris* »), aux termes desquels l'existence des instances nationales de protection des Droits de l'Homme ainsi que les principales garanties dont elles jouissent pour accomplir leur mission doivent être consacrées par un texte de valeur constitutionnelle ou, à tout le moins, de valeur législative. Lorsque la fonction d'ombudsman n'est pas prévue par la constitution, le risque existe, dans la mesure où l'ombudsman modifie le cadre de gouvernance en vigueur, que sa fonction soit inconstitutionnelle. Ainsi, une loi sur la fonction d'ombudsman a été adoptée par le Parlement de Turquie en 2006 (loi n° 5548), mais a ensuite été invalidée par la Cour constitutionnelle. Le 12 septembre 2010, la Constitution a été modifiée de manière à permettre l'institution d'un ombudsman. (Conseil de l'Europe, « congrès des pouvoirs locaux et

Dans certains pays, la loi instituant l'Ombudsman exige que les Droits de l'Homme soient pris en compte : il peut même arriver qu'ils soient mentionnés expressément dans le titre de la fonction[166].

Les Institutions Nationales des Droits de l'Homme de type «Médiateur» présentent généralement les caractères suivants[167]:

- Ce sont des institutions d'Etat, qui ont pour mandat de protéger et de promouvoir les droits de l'homme.

- Elles ont pour mandat de traiter principalement des Droits de l'Homme, bien qu'elles puissent n'avoir que des compétences restreintes en matière de droits de l'homme, par exemple les droits des femmes.

- Elles ont un pouvoir d'investigation en matière des Droits de l'Homme.

- Elles n'ont généralement pouvoir que de recommandation.

La longue tradition de la fonction de Médiateur précède de beaucoup les Institutions Nationales des Droits de l'Homme[168]. L'ombudsman existe

---

=régionaux : « la fonction d'Ombudsman et les pouvoirs et régionaux », 21ème session, Strasbourg, 18-20 octobre 2011).

[166] En Estonie, la loi de 1999 sur *le chancelier de justice* dispose que celui-ci vérifie si les organes de l'Etat « respectent les droits fondamentaux et les libertés des personnes et les principes de la bonne gouvernance ». L'article 81 de la Constitution de 2007 du Monténégro dispose que *le protecteur des droits de l'homme et des libertés* « accomplit les devoirs de sa charge sur la base de la Constitution, des lois et des accords internationaux, ainsi qu'en conformité avec les principes de justice ».Conseil de l'Europe, congres des pouvoirs locaux et régionaux : «La fonction d'Ombudsman et les pouvoirs locaux et régionaux », op.cit.

[167] « Institutions nationales pour les Droits de l'Homme, Historique, principes, fonctions et attributions », op.cit, p : 19.

[168] Ibidem, p : 19.

depuis deux siècles en suède. Il déploie ses efforts et ses bons offices pour promouvoir et de protéger les Droits de l'Homme.

Section2 : Le constat de la crise d'efficience de l'administration au Maroc

De nos jours, les interventions de l'Etat tendent à s'accroître partout. Le citoyen, écrit Daniel Jacoby, qu'il soit riche ou pauvre, seul ou en association, plus ou moins instruit, est souvent démuni face à l'État. Il fait face à une formidable machine. L'affronter, lorsqu'elle résiste, nécessite des connaissances qui prennent du temps et de l'énergie à acquérir.[169]

L'Etat dispose de prérogatives exorbitantes et de moyens importants pour faire appliquer ses décisions. Cependant, il arrive très souvent que le citoyen soit en permanence en conflit avec l'administration, instrument puissant du pouvoir politique. L'enjeu essentiel de l'Etat est d'améliorer la qualité des services rendus, par la rapidité et la simplicité des procédures et démarches. Cela implique la mise en place de moyens matériels, humains et financiers.

Et de tous les pouvoirs, l'administration est le seul avec lequel le citoyen se trouve en contact presque chaque jour. Ainsi la qualité du service public dépend du bon accomplissement des taches qui lui sont soumises. " L'une des obligations premières du service public, énonce Sa Majesté le Roi, consiste à se conformer à une haute moralité et à servir les citoyens avec abnégation digne du service public et de l'intérêt supérieur, conformément aux exigences de l'option démocratique dans l'Etat de

[169] Acte du colloque, « Les mutations des relations entre l'administration et ses administrés », op.cit, p : 41.

droit".[170] Or, la justice administrative fait l'objet de nombreuses critiques. Malgré des améliorations sensibles au sein de l'administration, certains blocages persistent sporadiquement, soulevant des questions sur la viabilité de certains fonctionnements.

Encombrée par l'accroissement du nombre des requêtes, du au développement continu de l'action administrative, elle semblait parfois trop lente. Dans son discours du 4 Mai 2000, Sa Majesté le Roi Mohamed VI résume les principaux maux dont souffre l'administration marocaine :

« Nous tenons à affirmer une nouvelle fois que la bureaucratie administrative est l'un des plus grands facteurs qui handicapent le développement : la complexité des procédures de l'administration, ses réflexes routiniers, sa mauvaise gestion du service public ainsi que son enfermement sur elle-même, son incapacité à communiquer avec son environnement et à être à l'écoute des préoccupations des usagers se traduisent par la prolifération de phénomènes négatifs en particulier celui de l'indifférence à l'égard des affaires des citoyens et des investisseurs et la mauvaise orientation dont ils font l'objet, ce qui a pour conséquence de bloquer l'activité économique dans son ensemble, et partant, le développement global escompté… »[171].

[170] Message Royal aux participants au Colloque National, sous le thème : « Le soutien de l'éthique dans le service public ». 29/10/1999.
[171] Extrait du discours de S.M le Roi Mohamed VI à l'occasion de l'ouverture des travaux du conseil supérieur de la promotion nationale et du plan, Tanger, Jeudi 4 Mai 2000.

S/s1 : Carences et insuffisances de l'administration marocaine

La mission générale dévolue au Médiateur porte sur la défense de l'administré contre le mauvais fonctionnement des autorités administratives. En effet, de nombreuses demandes qui parviennent au Médiateur ou à ses délégués auraient pu être évitées si les services administratifs concernés avaient joué leur rôle et apporté des réponses concrètes. Dans son discours du 8 octobre 1999, S.M le Roi Mohamed VI a souligné, "(…) l'existence de nombreuses entraves tant au niveau des lois, des procédures administratives, que de comportements et des dysfonctionnements affectant la coordination entre les administrations "[172].

Une des finalités du Médiateur du Royaume est donc de voir si le service public fonctionne correctement et conformément aux règles qui normalisent ses activités.

Aujourd'hui, l'adhésion totale de l'administration marocaine à l'économie mondiale et à la révolution technologique, exige des outils extérieurs et des établissements indépendants de l'appareil administratif pour évaluer la qualité du rendement administratif et pour que l'administration soit au service du citoyen. En Octobre 1995, un rapport de la Banque Mondiale sur l'éducation et l'administration signale que les maux dont souffre l'administration devraient faire l'objet d'une action urgente, parce qu'ils font apparaitre une contradiction entre un secteur

[172] Discours d'ouverture de la session d'automne de la troisième année législative du Parlement, 8 octobre 1999.

privé dynamique et en forte croissance et une administration à la traine de cette modernisation[173].

L'importance d'une administration publique opérante a été réaffirmée par l'Assemblée générale dans sa résolution 57/277 du 20 décembre 2002 sur l'Administration publique et le développement, où elle note que «l'efficacité, la responsabilité, l'efficience et la transparence de l'administration publique, aux niveaux national et international, ont un rôle décisif à jouer dans la réalisation des objectifs convenus au plan international(…) et qu'il est nécessaire de promouvoir le renforcement des capacités administratives et de gestion du secteur public, en particulier dans les pays en développement et les pays en transition ».

Les dénonciations[174] de l'absence de rigueur et de précision des textes ainsi que la rétention de l'information par une administration arbitraire se font de plus en plus nombreux et le recours à la presse est une voie ultime pour interpeller directement le politique et le contraindre à réagir. L'octroi d'avantages injustifiés, la corruption active et passive, l'abus de biens sociaux et le délit d'initié sont autant de pratiques que les règles de transparence rigoureusement appliquées doivent permettre d'éviter.

[173] Voir : Ouazzani Chahdi (H), « Droit administratif », 3ème édition revue et augmentée, 2003, p : 30.

[174] On parle de la dénonciation d'une injustice ou de la dénonciation d'un individu. La dénonciation de l'injustice suppose en effet la référence à un coupable ou un responsable qui peut être représenté par une synecdoque d'abstraction ou être identifié et désigné nommément à la vindicte publique. (Voir : Boltanski Luc, Darré Yann, Schiltz Marie-Ange, « La dénonciation ». Actes de la recherche en sciences sociales. Vol. 51, mars 1984, p: 3.

Encombré par l’accroissement du nombre des requêtes du au développement continu de l’action administrative, l’administration semblait parfois lente et inefficace. Tout cela est révélateur de la nécessité d'une réforme des pouvoirs publics.

Somme toute, les interrogations complexes sur les faits générateurs de dysfonctionnements dans un système administratif peuvent être regrouper principalement dans ce qui suit:

Para1: Dysfonctionnements structurels

De nos jours, les tendances d'organisation administrative vont vers plus de souplesse et de flexibilité de fonctionnement. En effet, la croissance d’une structure de gouvernement distante et impersonnelle a eu tendance à déshumaniser les rapports entre les citoyens et le service public.

En octobre 1995, un diagnostic de la Banque Mondiale a émis des critiques sur l'administration et de la fonction publique au Maroc. Il pointe du doigt une administration pléthorique et inefficace, une justice inféodée et corrompue ainsi qu’un système éducatif en faillite. Et lors d’un discours devant le parlement, Hassan II résume le document en une phrase qui fera date : " Le Maroc est au bord de la crise cardiaque ."

Les grands maux dont souffre l'administration au Maroc sont nombreux et bien connus, on parle surtout de la centralisation excessive du pouvoir de décision, la pesanteur du principe hiérarchique, l'anonymat, l'impersonnalisation…

Les processus de décision au sein de l'administration publique sont en effet lents et très complexes et les fonctionnaires ont très peu de chance pour simplifier un processus ou prendre une décision par eux-mêmes. La lourdeur des procédures, fréquemment dénoncée par les usagers, entrave l'activité des fonctionnaires, en particulier ceux qui sont en contact avec le public. De même, la lourdeur hiérarchique a développé l'irresponsabilité et le conformisme, et, parfois, la résistance au changement empêche la mise en valeur des compétences et empêche l'innovation au sein du service public.

On remarque en effet une inflation des structures administratives tant au niveau central qu'au niveau local. Cette situation entraîne une mauvaise coordination, voire parfois son absence entre les différentes administrations, et les administrations ont tendance à organiser leurs structures en privilégiant davantage leurs propres contraintes au lieu de privilégier celles de leurs usagers.

Et Malgré les opérations de restructurations menées, on retrouve encore beaucoup de ministères, des unités et des niveaux hiérarchiques qui ne se justifient pas eu égard à leur mission et à leurs attributions. Les structures de l'administration sont trop lourdes, trop complexes et souvent inadaptées à l'évolution de ses missions.

La centralisation est aussi interne aux ministères car la pratique de la délégation de signature n'est pas largement utilisée, ce qui engendre la passivité, consacre l'immobilisme et empêche l'innovation : " un chef de division qui souhaite que son service travaille de concert avec une autre

division dans une autre direction doit demander à son directeur de solliciter l'accord de l'autre directeur".[175]

De même, au sein d'un même ministère, on constate parfois des doublons de structures. Cela a conduit à une détérioration de la qualité du service public et à une incohérence de l'architecture et de l'action administratives avec la création de structures aux missions et compétences similaires.

Les finalités de l'administration publique tendent à assurer le maintien de l'ordre public et la satisfaction des besoins d'intérêt général, or à l'heure actuelle, le Maroc est appelé à introduire de nombreuses innovations dans sa législation applicable aux administrations publiques. Avec l'extension des activités de l'administration et la multiplication de ses services, l'administration publique marocaine traverse une crise à cause de son formalisme, de son coût et de sa lenteur, elle devient synonyme de la bureaucratie (au sens classique du terme), de rigidité et d'anonymat.

Cependant, dans tout processus de réforme, la satisfaction des citoyens usagers est extrêmement importante. Elle dépend principalement de deux conditions importantes à savoir la simplification des procédures administratives et l'amélioration des moyens d'accueil.

Le développement de l'administration électronique serait, dans ce cas, un facteur déterminant pour améliorer la qualité des prestations rendues aux usagers du service public. Cet intérêt croissant en faveur de

[175] Mohamed El Yaagoubi, « La mise à niveau de l'administration face à la mondialisation », sous la direction d'Ali Sedjari, Ed. L'Harmattan, GRET, 1999, p : 278.

l’administration électronique vise un accès facile à l’information sur un même pied d’égalité de tous les usagers du service public.

Le développement des guichets uniques serait également primordial dans le processus d’amélioration de la qualité du service public, cela permettra de regrouper en un même lieu plusieurs services publics. Les citoyens et les entreprises peuvent alors accomplir en une seule fois les formalités nécessaires à une action ou une demande.

Para2: Dysfonctionnements relatifs au comportement de l'administration

Aujourd’hui, les rapports entre le citoyen et l’Etat constituent un aspect central du fonctionnement des démocraties modernes. L’aménagement de nouvelles relations, plus simples et plus humaines, entre l’administration e l’administré s’impose car l'opinion du grand public à l'égard de l'Administration paraît dans l'ensemble défavorable.

L'administration marocaine se trouve, le plus souvent distanciée par rapport à la société et décalée par rapport aux exigences modernes de la gestion administrative. Une administration citoyenne s'exprime dans la façon d'accueillir, de conseiller et d'informer le citoyen sur ses droits et ses obligations.

Cependant, le développement de la médiation et des Médiateurs est-il signe d’une mauvaise santé dans le domaine des relations avec les usagers?

Le citoyen est en effet, au centre des préoccupations de toute réforme administratives car réformer l'Etat passe aussi par une amélioration de la qualité des relations avec les usagers. Dans son discours à l'occasion de la fête du Trône le 30 Juillet 2004, S.M le Roi Mohamed VI annonce :

" La réforme du secteur public restera l'une de Nos préoccupations majeures car, malgré les progrès enregistrés, ce secteur ne répond pas encore pleinement aux attentes des citoyens et ne tire pas le meilleur parti des potentialités dont regorge notre pays… ".

Ce qui est attendu de l'administration marocaine, c'est d'être une institution dynamique et souple, crédible aux yeux des investisseurs nationaux et étrangers, à l'écoute des besoins des marocains. Ainsi la modernisation de l'administration passe essentiellement par la modernisation des contrôles administratifs et par la participation du citoyen à la gestion des affaires publiques.

Dans un discours, S.M le Roi Mohamed VI a clairement souligné le comportement passif de l'administration et les obstacles qui empêchent son épanouissement :

" Nous constatons toutefois l'existence de nombreuses entraves tant au niveau des lois, des procédures administratives, que des comportements et des dysfonctionnements affectant la coordination entre les administrations…Comment pourrons-nous surmonter ces entraves et être

au diapason de notre époque si notre administration persiste dans sa léthargie et si les grandes orientations demeurent lettre morte ? ".[176]

L'article 154 de la Constitution de 2011 prévoit que : " Les services publics sont organisés sur la base de l'égal accès des citoyennes et citoyens, de la couverture équitable du territoire national et de la continuité des prestations. Ils sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité[177], et sont régis par les principes et valeurs démocratiques consacrés par la Constitution ".

Ceci dit que le service public est au cœur de la citoyenneté, il est un défi majeur de la construction démocratique. De même, l'humanisation des rapports entre l'administration et les usagers du service public constitue une étape importante dans le processus de réconciliation de l'administration avec le citoyen.

L'amélioration de l'accueil des usagers serait, également, d'une grande utilité, ces derniers doivent être accueillis de façon attentive et courtoise car parmi les défauts détectés, apparaissent, également, l'accueil peu aimable fait au public, le retard mis à répondre à leurs demandes.

Donc, une administration accueillante est « indispensable pour permettre aux administrés d'obtenir les informations et les renseignements indispensables pour pouvoir utiliser les procédures administratives, que l'on songe à la complexité des démarches administratives nécessaires pour

[176] Discours de S.M le Roi Mohamed VI prononcé le 8 octobre 1999 lors de l'ouverture solennelle de la session du parlement.

[177] Parfois, certains usagers insatisfaits contestent une facture trop élevée ou des coupures injustifiées et non annoncées de l'eau…électricité…mais ces réclamations s'arrêtent à la limite des guichets, car c'est clair: il faut payer d'abord puis réclamer.

obtenir la délivrance d'un permis de bâtir, d'un passeport, d'une bourse d'étude. L'information de l'usager est absolument fondamentale ».[178]

La relation entre l'administration et le citoyen est en effet au centre du droit administratif : les premiers n'ont d'autre objet que de répondre aux besoins des seconds. Cependant, on constate une inégalité frappante : un citoyen méconnu, faible face à une administration qui n'apprécie guerre d'être critiqués ou de reconnaître ses erreurs et manquements.

Actuellement, l'administré ne se limite plus au rôle passif de "spectateur subissant l'action de l'administration mais est promu à un rôle plus actif d'administré qui discute avec l'administration et négocie la solution du conflit qui l'oppose avec elle".[179]

Ainsi il serait opportun de s'inspirer de l'exemple de la Grande-Bretagne, qui a été le premier pays à se lancer dans une réforme de son administration et de sa gouvernance en adoptant la " Citizen charter " " la charte du citoyen", qui constitue une avancée politique et sociale des droits du citoyen par rapport à l'Etat. Cette charte fait obligation aux services publics de prendre des engagements publics au sujet des standards de qualité des services offerts et des modes de participation des citoyens. L'expérience anglaise, typique du modèle anglo-saxon, inspire plusieurs pays du Commonwealth et les États-Unis[180].

[178] M. Rousset, « Institutions administratives marocaines », Publisud, 1991, p : 18.
[179] Tarchouna Lotfi, « La médiation dans le champ Administratif ». Actualités juridiques tunisiennes, n°9, Faculté de droit et des sciences politiques de Tunis, 1995, p: 37.
[180] Voir : André Thibault, « Les réformes administratives et les rôles des citoyens », Télescope, Mars 1999, volume 6, n°1, p : 4.

L'accueil constitue un élément important dans l'amélioration des relations Administrations-administrés. L'accueil peu aimable fait au public fait l'objet de nombreuses accusations et réclamations de la part des usagers des services publics. L'éthique administrative veut que le fonctionnaire ne puisse plus traiter le citoyen comme s'il était un dossier ou un numéro sans visage. Il doit "personnaliser ses rapports avec l'usager" [181]. Ce dernier est confronté à la corruption, au népotisme, au clientélisme, à l'abus de pouvoir ...

Face à ces comportements, on constate un véritable vide de la législation sur les missions et devoirs de l'administration et ceux qui la font fonctionner.

On note essentiellement le comportement de certains fonctionnaires, se sentant sécurisés dans leur statut, ils tardent dans la réalisation des tâches qui leurs sont confiées car une administration citoyenne nécessite aussi le soutien des fonctionnaires qui sont capables d'assumer leurs responsabilités. Le citoyen peut, en effet, parfois s'estimer injustement traité par des fonctionnaires appliquant avec rigueur des textes inadaptés à son cas particulier. Il est, également, indispensable que l'administration ne se replie pas sur elle-même. Les fonctionnaires doivent être ouverts, accueillant aux administrés et conscients de leurs devoirs. Le fonctionnaire et l'usager doivent avoir des rapports basés sur l'écoute, la compréhension et le partenariat.

[181] Marie-José Chidiac, « Les Médiateurs, l'action administrative et l'éthique des services publics », SYLLABUS, année académique 2000-2001, p: 164.

C’est ce qu’affirme l’article 155 de la Constitution qui énonce que les services publics " exercent leurs fonctions selon les principes de respect de la loi, de neutralité, de transparence, de probité, et d’intérêt général ", et l’article 156 qui prévoit que Les services publics "sont à l’écoute de leurs usagers et assurent le suivi de leurs observations, propositions et doléances… ".

De même, on note difficulté de diagnostiquer et de reconnaitre la faute du service public et d'établir les responsabilités. La faute doit toujours être prouvée, et la charge de la preuve incombe au demandeur conformément à la règle : *« actori incumbit probatio »*[182].

Ayant une marge de manœuvre, malgré qu’il est soumis au droit, le pouvoir discrétionnaire de l'administration donne, également, naissance de comportements condamnables chez ceux qui y ont affaire.

Sur la base des statistiques fournies par l’Institution de Diwan Al Madhalim et son successeur le Médiateur du Royaume et qui sont publiées dans les rapports annuels, il ressort ainsi leur incapacité à venir à bout des administrations récalcitrantes.

Une bonne partie des rapports de l’Institution est en effet un véritable réquisitoire contre l'administration. L’Institution dénonçait surtout l’intérêt superficiel accordé aux plaintes, l’indifférence de l’administration, silence injustifié et mutisme.

[182] Principe juridique qui veut que " charge de la preuve pèse sur le demandeur. En conséquence si le demandeur ne rapporte pas la preuve au soutien de ses prétentions il ne pourra pas gagner l'instance". Dictionnaire juridique disponible sur le lien: www.lecourshebert.com.

L'analyse d'un certain nombre de plaintes et leur suivi auprès des administrations concernées confirme « les négligences et les manquements, voire même dans certains cas le refus catégorique d'appliquer la loi ou d'exécuter des jugements frôlant l'obstination, en contradiction flagrante avec une règle juridique claire et confirmée »[183].

Les administrations ont un délai pour répondre, mais souvent restent muettes. «Près de 43% d'entre elles ont fait preuve de mutisme et se sont abstenues de répondre», peut-on lire dans le rapport de Diwan Al Madhalim pour les années 2006- 2007.

L'Institution a du, à maintes reprises, saisir le gouvernement en la personne du Premier ministre pour solliciter son intervention auprès des administrations concernées afin de les inciter à réparer les préjudices occasionnés aux plaignants car cela «entache sérieusement la réputation du pouvoir judiciaire, entrave sérieusement l'édification de l'Etat de droit et constitue une contradiction flagrante dans l'attitude des pouvoirs publics… »[184].

Dans l'un de ses rapports annuels[185], l'institution note que les magistrats relèvent des obstacles liés à la notification et à l'exécution des jugements, particulièrement dans le milieu rural, que les administrations et les établissements publics sont récalcitrants à se plier aux décisions des juges, et que près de 43% des administrations sollicitées se sont abstenues de répondre aux requêtes de l'Institution.

[183] Rapport de Diwan Al Madhalim 2008-2009.
[184] Ibidem, 2004-2005.
[185] Ibidem, 2008-2009.

Le même rapport ajoute que les inspecteurs généraux des ministères désignés comme interlocuteurs principaux de Diwan Al Madhalim pour l'épauler dans ses missions, ont fini par révéler «leur incapacité d'assumer leur tâche».

Certaines administrations se trouvent, particulièrement, mises en cause. Le département de l'intérieur, et plus particulièrement celui des collectivités locales[186], demeure en tête des secteurs administratifs objet de plaintes et doléances[187]. Il s'agit, essentiellement, d'organes administratifs dépendant des instances locales élues et de quelques organismes dotés de prérogatives de puissance publique, voire aussi d'administrations centrales «dont les responsables n'ont accordé que peu de crédit aux interventions de Diwan Al Madhalim»[188]. Il s'agit aussi de : «décisions prises par les présidents de ces collectivités sans tenir compte des réglementations et des procédures en vigueur et sans respect des droits des citoyens»[189].

Dans son rapport d'activité au titre de l'année 2011, Diwan Al Madalim relève aussi, « le peu d'empressement de la plupart des administrations à lui faire parvenir des rapports sur le traitement des plaintes qui lui sont adressées...le rythme des réponses reste malheureusement en deçà du niveau escompté ».

[186] L'un des principaux abus reprochés aux collectivités locales étant justement les expropriations abusives ou des indemnisations inexistantes ou décidées de manière injuste.
[187] Les plaintes et doléances dont l'Institution est saisie concernent notamment la non exécution des jugements rendus à l'égard des communes sous prétexte de l'indisponibilité de fonds suffisants, le refus de l'autorité locale d'assister le parquet par le biais de la force publique, la non indemnisation des personnes concernées par l'expropriation pour utilité publique sous prétexte de la non disponibilité des fonds nécessaires, et la non régularisation des situations administratives et financières de certains fonctionnaires.
[188] Rapport annuel de Diwan Al Madhalim, 2008-2009.
[189] Ibidem, 2004-2005.

D’une manière générale, les rapports annuels publiés par Diwan Al Madhalim n’étaient pas, le plus souvent, suivis d’effet. Aucune coordination n’a été faite au niveau interministériel pour faire suite aux recommandations, propositions et suggestions de réformes formulaient par l’ex Médiateur marocain, l'action réformatrice de l'institution reste, en général, maigre.

Le nombre de plaignants s’est accru au fil des éditions. Plus de la moitié des demandes auraient pu être réglées par un simple contact avec les administrations concernées si leur accès n’était pas devenu aussi souvent difficile et déshumanisé.

L’expérience de Diwan Al Madhalim n’a pas été concluante. Le bilan de l’Institution est jugé trop maigre par rapport aux attentes et ses rapports n’ont jamais fait de vagues[190].

Aujourd’hui, l’administration doit évoluer davantage au rang des préoccupations du citoyen et des impératifs de l’époque, afin de devenir un pilier fondamental qui permet aux entreprises nationales de renforcer leur position sur les marchés mondiaux. Elle doit être plus proche du citoyen, faire preuve de compréhension face aux problèmes qu'il rencontre et œuvrer à lui rendre justice et à lui accorder ses droits, car la reconnaissance de la dignité de la personne est la pierre angulaire des droits et libertés et,

[190] Selon le rapport annuel de l’Institution, ce sont 16.149 plaintes et doléances reçues en 2004 et 2005, pour prés de la moitié d’entres elles, Diwan Al Madhalim s’est déclaré incompétent.
Entre 2006 et 2007, le total général des plaintes est de 6971plaintes, l’institution n’en a retenue que 2782 conformes à ses missions.
Au titre des années 2008 et 2009, le total des plaintes et doléances enregistrées à Diwan Al Madhalim a atteint 3227 plaintes, 193 dossiers ont été classés sans suite, tandis que 837 autres dossiers ont été jugés non recevables.
En 2011, sur les 8664 plaintes reçues par l’Institution, seulement 1730 ont été jugés recevables dans la mesure où elles relèvent de la compétence de Diwan Al Madhalim.

qu'aucune société ne peut prétendre être civilisée si elle ne protège pas la dignité humaine.

Il ne suffit pas que la démocratie soit instituée, il faut encore qu'elle soit "effectivement et pleinement vécue par son acteur principale : le peuple, et cela suppose que celui-ci jouisse pleinement de ses libertés fondamentales et assume les droits et obligations de citoyenneté"[191].

S/s 2: Une administration au service de la citoyenneté ?

Dans tout processus de réforme et de modernisation de l'administration, il est indispensable que le citoyen occupe une place primordiale et centrale, mais en réalité, ce n'est pas toujours le cas.

L'administration ne peut soigner son image auprès du citoyen qu'en étant à son écoute, qu'en tenant compte de ses opinions et qu'en répondant à ses attentes et à ses aspirations. Jacques Chevalier considère que l'administration apparait comme "une communauté fermée, voire une véritable caste se suffisant à elle-même, à l'abri des influences provenant des administrés"[192].

La notion de la citoyenneté a, en effet, été toujours "au centre de plusieurs développements civilisationnels soit à titre d'expérience transitoire (le cas des cités grecques), soit à titre d'ancrage d'un

[191] Voir : Berdouzi Mohamed, « Fondements de la bonne gouvernance ». Gouvernance et conduite de l'action publique au 21 siècle, sous la direction d'Ali Sedjari. Ed. L'Harmattan-GRET, 2003, p : 39.
[192] J.Chevalier, « La participation dans l'administration française : discours et pratique », partie I. Bulletin de l'institut international de l'administration publique, 1976, n°37, pp : 101 et 102.

renouvellement politique révolutionnaire (le cas de la révolution française de 1789)".[193]

La signification globale des droits sociaux du citoyen apparaît dans toute son évidence à l'article 23 de la déclaration universelle des Droits de l'Homme de1948, qui prévoit que toute personne " a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage".

Cette transition dans les interprétations de la citoyenneté ont aboutit à des changements dans la nature des relations entre les citoyens et l'administration publique des différentes sociétés.

Le rapprochement entre l'Administration et le citoyen constitue alors le noyau de toute réforme administrative, et le droit d'être entendu est un principe de bonne administration. Chaque transformation dans les rapports administration - citoyen est un défi majeur pour les services publics qui se trouvent dans l'obligation de promouvoir la transparence, l'équité, et le respect des valeurs de la légalité.

Les chartes du citoyen adoptées par un certain nombre de pays européens attestent de l'importance de la place du citoyen dans toute réforme administrative. La France a franchi le pas avec la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux Droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations".

[193] Marc Biloco, « Le processus de production du discours sur la citoyenneté au Québec à l'aube de l'an 2000 ». Faculté des études supérieures de l'université Laval, Fac des sciences sociales, Janvier 2007, pp: 7 et 8.

Il faut souligner également que la Charte des Droits fondamentaux de l'Union Européenne[194], proclamée en décembre 2000, inclut le droit à une bonne administration au nombre des droits fondamentaux émanant de la citoyenneté européenne (art 41).

Les institutions de médiation, qui existent aujourd'hui partout dans le monde, œuvrent également à promouvoir la prise de conscience du citoyen, fondement de tout changement démocratique et finalité de tout processus de développement.

Para1: Qui est citoyen ?

Etymologiquement, "*citoyen* vient de *cité,* et cité du latin *civitas*. *Civitas* correspond à peu près à polis en grecs: c'est la ville, la cité comprise non pas seulement comme une agglomération d'habitants mais comme une unité politique indépendante ".[195]

En français, le terme *« citoyenneté »* "n'apparut qu'en 1783, et il ne fut chargé de *« connotations patriotiques »* que pendant les quelques années qui suivirent la révolution de 1789".[196]

Le mot citoyen désigna longtemps "l'habitant d'une cité, et ne devint synonyme de membre d'un Etat qu'au début de XVIII siècle.[197] Ainsi on peut considérer la déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen de 1789 comme l'acte de naissance du citoyen moderne."

[194] La charte des droits fondamentaux reconnait un ensemble de droits personnels, civils, politiques, économiques et sociaux aux citoyens de l'Union Européenne et les inscrit dans la législation de l'U.E.
[195] Robert Pelloux, « Le citoyen devant l'Etat », Que sais-je?, N°665, 1972, p : 5.
[196] Paul Magnette, « La citoyenneté, une Histoire de l'idée de participation civique », Bruylant Bruxelles 2001, p : 7.
[197] Dictionnaire historique de la langue française, Paris, le Robert 1992.

En anglais, la "citizenship" qui désignait le statut de l'habitant d'une ville depuis le XIV siècle, avec une connotation nettement plus géographique que politique, apparaît pour la première fois avec le sens de membre d'un Etat en 1792.[198]

Généralement, le concept de citoyenneté, au sens où nous l'utilisons aujourd'hui, "n'est réellement formé qu'à la fin du XVIII siècle, et qu'il ne se diffuse dans le langage commun qu'à la fin du XIX siècle dans le monde anglo-saxon, et dans les dernières décennies du XX siècle en français, italien, espagnole et allemand "[199].

Trois étapes résument les mutations des relations entre l'Etat et le citoyen : L'Etat gendarme (citoyen obéissant : c'est l'idée du Contrat Social de Hobbes et Rousseau), l'Etat providence (citoyen dépendant de l'Etat qui se dote de larges compétences sociales, réglementaires et économiques), et l'Etat partenaire où le citoyen participe à la gestion de la vie publique. Il est partie prenante du changement.

David Osborne et Ted Gaebler, dans leur fameux livre qui a largement influencé nombre de réformateurs des pays industrialisés, rappellent quatre principes qui orientent les rôles nouveaux des citoyens [200]:

[198] Paul Magnette, « La citoyenneté, une Histoire de l'idée de participation civique », op.cit, p : 8.
[199] Ibidem, p: 10.
[200] Osborne David, and Gaebler Ted, «Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector », New York, Plume Book, 1993. Cité par : André Thibault, « Les réformes administrative et les rôles des citoyens », Télescope, mars 1999, volume 6, numéro 1, P : 2-3.

- Ne pas fournir simplement des prestations, mais agir d'abord comme le catalyseur des secteurs public, privé et volontaire dans la recherche de solutions aux problèmes collectifs.

- Restituer le pouvoir aux citoyens-usagers en leur donnant les moyens de contrôler l'action de l'administration.

- Considérer les bénéficiaires des prestations comme des usagers et leur offrir des choix véritables.

- Décentraliser la prise de décision et favoriser la gestion participative.

Dans la citoyenneté, droits et devoirs sont inséparables, car dans une démocratie, être citoyen c'est assumer l'exercice de ses droits comme de ses obligations. Les rapports entre l'administration et le citoyen" sont placés dans le cadre normatif de la démocratie et de ses valeurs, les rôles réceptifs des citoyens et de l'Administration sont définis suivant le modèle implicite de démocratie, ca veut dire que chaque model de démocratie accorde un rôle et une place différente autant à l'administration qu'aux citoyens".[201]

La transformation dans les rapports administration - citoyen est un défi majeur pour nos services publics dans la mesure où elle dépend de leur capacité à promouvoir dans leur quotidien, les valeurs de l'équité, d'éthique, et de transparence. La question de la citoyenneté reste donc une question centrale dans le domaine de l'administration publique. Les gouvernements sont de plus en plus conscients que le respect des Droits de l'Homme passe impérativement par le respect du droit du citoyen.

[201] Calioppe Spanou, « Citoyens et administration, les enjeux de l'autonomie et du pluralisme », l'Harmattan, 2003, p: 11.

Pour certains[202], la notion de démocratie administrative peut s'analyser comme "renvoyant à trois principaux ensembles de significations, à savoir l'amélioration des rapports entre les administrés et l'administration, défense des droits des administrés et participation de ces derniers au processus décisionnel de l'administration. Le citoyen est alors au cœur de la démocratie administrative".

De nos jours, le citoyen est définit comme " une personne qui relève de la protection et de l'autorité d'un Etat, dont il est un ressortissant. Il bénéficie des droits civiques et politiques et doit accomplir des devoirs envers l'Etat "[203].

La citoyenneté[204] tire aussi ses racines et ses valeurs de l'Islam. Ce dernier fait de l'amour de la nation un élément de la foi (حب الأوطان من الإيمان) et prône des valeurs universelles à savoir l'acceptation de la diversité des hommes et des croyances, le dialogue et la tolérance, la justice, la pratique du bien et l'éloignement du mal, toutes ces valeurs sont enseignées et exaltées dans l'Islam.

En général, la "citoyenneté n'a pas de définition juridique sauf dans le cas du traité de Maastricht de 1992 instituant la citoyenneté de l'Union Européenne qui définit clairement les critères de la citoyenneté Européenne : "Est citoyen de l'Union Européenne toute personne ayant la nationalité de l'un des Etats membres. Les citoyens de l'union jouissent des

[202] Pierre-Yves Baudot et Anne Revillard, « Le Médiateur de la République au prisme de la démocratie administrative ». Revue française d'Administration publique, n°137-138(1), 2011, p : 193.
[203] Toupictionnaire : Le dictionnaire de politique www.toupie.org
[204] La citoyenneté se définit aussi par des valeurs, on peut évoquer la civilité, le civisme, la solidarité.

droits et sont soumis aux devoirs prévus par le traité (art. 8)". Ils ont le "droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres (art. 8A), "droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'Etat membre où ils résident" (art. 8B1) ; "droit de vote et d'éligibilité au Parlement Européen dans l'Etat membre où le citoyen de l'union réside" (art .8B2). Les citoyens de l'union bénéficient "sur le territoire d'un pays tiers, dont l'Etat membre dont il est le ressortissant n'est pas représenté, de la protection diplomatique et consulaire de tout Etat membre dans les mêmes conditions que les nationaux de cet Etat" (art. 8C), "droit de pétition devant le Parlement Européen" et de "s'adresser au Médiateur"[205] (art. 8D).

Certaines conventions internationales, notamment le pacte international relatif aux droits civils et politiques (art 3), incite les Etats signataires à accorder à leurs citoyens la jouissance complète de leurs droits politiques, et les appelle à réunir les conditions nécessaires à l'exercice effectif des droits politiques aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur.

[205] Le Parlement européen nomme un Médiateur, habilité à recevoir les plaintes émanant de tout citoyen de l'Union ou de toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre, et relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires, à l'exclusion de la Cour de justice et du tribunal de première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles. Conformément à sa mission, le Médiateur procède aux enquêtes qu'il estime justifiées, soit de sa propre initiative, soit sur la base des plaintes qui lui ont été présentées directement ou par l'intermédiaire d'un membre du Parlement européen, sauf si les faits allégués font ou ont fait l'objet d'une procédure juridictionnelle. Dans les cas où le Médiateur a constaté un cas de mauvaise administration, il saisit l'institution concernée, qui dispose d'un délai de trois mois pour lui faire tenir son avis. Le Médiateur transmet ensuite un rapport au Parlement européen et à l'Institution concernée. La personne dont émane la plainte est informée du résultat de ces enquêtes. Chaque année, le Médiateur présente un rapport au Parlement européen sur les résultats de ses enquêtes.

Cependant, tous les habitants du Maroc sont-ils des citoyens marocains ?

La Constitution marocaine garantie à ce que toute personne peut jouir des droits fondamentaux sans distinction de sexe, de religion, d'ethnie, de condition sociale. Toutefois toute personne doit respecter les valeurs qui sont constitutifs de la société à savoir notamment, les droits d'autrui et les devoirs de solidarité.

En principe, sont citoyens marocains les personnes ayant la nationalité marocaine et jouissant de leurs droits civils et politiques (ex : droit de vote). La constitution marocaine garantie à tout citoyen, portant la nationalité marocaine, la jouissance d'une citoyenneté complète, en termes de droits et de devoirs. Elle garantit à fortiori ses droits civiques et politiques notamment le droit à la participation aux élections législatives. Ainsi sont électeurs et éligibles, tous les citoyennes et les citoyens majeurs jouissant de leurs droits civils et politiques[206].

De même, les citoyennes et les citoyens disposent, dans les conditions et les modalités fixées par une loi organique, du droit de présenter des propositions en matière législative. Un ou plusieurs groupes de la Chambre parlementaire concernée peut parrainer ces motions et les traduire en propositions de loi, ou interpeller le gouvernement dans le cadre des prérogatives conférées au Parlement[207]. Ils disposent aussi du droit de présenter des pétitions aux pouvoirs publics[208].

[206] La Constitution de 2011, art 30.
[207] Ibidem, Art. 14.
[208] Une loi organique détermine les conditions et les modalités d'exercice de ce droit. (Art 15 de la Constitution de 2011).

Si la nationalité est une condition nécessaire à la citoyenneté, elle n'est pas suffisante. Au sens strict, il faut aussi jouir de ses droits civils et politiques[209]. Cette condition semble, d'un point de vue juridique, exclure de la citoyenneté les mineurs, les majeurs sous tutelle et les personnes déchues de ces droits par les tribunaux.

La citoyenneté selon S.M le Roi Mohamed VI " ne peut être réduite à la formalité de disposer d'une carte d'identité ou d'un passeport, elle doit plutôt incarner l'amour de la patrie et la fierté d'y appartenir. Elle doit également se traduire par une participation efficace aux chantiers de développement que nous avons ouverts, au niveau régional et local, et par une contribution effective au raffermissement de son rayonnement mondial…". [210] S.M le Roi mis l'accent, dans ce discours, sur la formation et la préparation des jeunes en leur inculquant les bases d'une citoyenneté qui consisterait à assurer ses responsabilités et assumer ses devoirs.

Certains auteurs, T.H.Marshall, considèrent que l'institution de citoyenneté "s'appuie sur trois principales composantes : civile, politique sociale.[211]

La première "s'étend des droits qui définissent la liberté individuelle, liberté personnelle, d'expression, de conscience et de confession, droit de propriété et capacité de conclure des contrats et d'ester en justice." L'élément politique recouvre :"le droit de participer à l'exercice du pouvoir politique." Alors que l'élément social[212] comprend : l'ensemble des droits

[209] Art 30 de la Constitution de 2011.
[210] Extrait du discours Royal du 20/08/2004.
[211] T.H.Marshall, « Citizenship and Social class, and Other Essays, cité par Paul Magnette, « La citoyenneté une histoire de l'idée de participation civique », op.cit, pp : 1 et 2.
[212] La signification des droits sociaux du citoyen apparait à l'article 23 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, qui prévoit que toute personne « a droit au travail,

qui permettent : "de mener une vie civilisée en vertu des standards en vigueur dans la société ".

Cependant il faut noter que, des personnes qui n'ont juridiquement aucun droit, peuvent avoir un comportement citoyen, le cas extrême est la lutte sous une dictature où tous les droits sont supprimés, mais c'est aussi le cas des sans papiers qui mènent le combat pour leur régularisation ou participent à d'autres combats au niveau du travail, du logement...[213].

Aujourd'hui, les Etats sont de plus en plus conscients de la nécessité de rompre avec les anciennes formules de gouvernement autoritaire au profit de nouvelles formules souples et plus démocratiques, de même que l'évolution des Droits Humains a créé un lien extrêmement fort entre les droits économiques et les droits civils et politiques du citoyen. Désormais, démocratie, croissance économique et progrès social vont de pair.

Dans ce cas de figure, quel peut être le rôle du Médiateur au royaume ?

Créée par désir de suivre l'évolution des Institutions démocratiques de par le monde, l'Institution pourrait être un agent de changement, un acteur majeur de sensibilisation, d'information et d'éducation à la citoyenneté. En ce sens, le Médiateur agit pour corriger des situations préjudiciables et rétablir l'équilibre entre des citoyens, parfois seuls et dépourvus, et des services publics qui disposent de prérogatives incomparables. Il a été créé à la fois pour sécuriser le citoyen face au pouvoir public, et pour aider les

=au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage ".

[213] Voir, "La lettre de la citoyenneté", 11ème année, n° 64, Juillet-Aout 2003, disponible sur : www.lettredelacitoyenneté.org.

administrations à mieux adapter leurs décisions aux exigences nouvelles de la vie sociale.

Para2: Les destinataires de l'action administrative : administré, usager ou client ?

Pendant longtemps l'administration n'a connu en face d'elle que des administrés. En 1918, Blum écrit, " nous sommes depuis plus d'un siècle un peuple d'administrés.[214]

Quelle distinction peut-on donc établir entre le concept de citoyen par rapport à ceux d'administré, d'usager ou encore de client?

Le Dahir n 1-11-25 du 17 mars 2011 portant création du Médiateur du royaume apporte un changement important, par rapport à l'ancien Dahir[215], tant au niveau de la structuration de l'Institution qu'au niveau de la langue adoptée qui s'inspire essentiellement du référentiel des droits de l'Homme et des acquis du royaume en matière des Droits de l'Homme.

Désormais, on ne parle plus de "sujets" de Sa Majesté, mais de citoyens qui relèvent de la protection et de l'autorité d'un Etat dont ils sont ressortissants. Ils bénéficient de droits civiques et politiques et doivent accomplir des devoirs envers l'Etat.

Tout d'abord, le citoyen- administré est une personne physique alors que l'usager et le client peuvent être des personnes morales. La relation qui lie l'Administration à ses usagers a changé. On a assisté à un " flottement

[214] Conclusions du commissaire de gouvernement Léon Blum, Conseil d'Etat 26 juillet 1918, Epoux Lemonnier C. Commune de Roquecourbe, disponible sur : http://www.lexinter.net.
[215] Dahir n° 1-01-298 du 23 ramadan 1422 portant création de l'Institution de Diwan Al Madhalim. (B.O du 3 janvier 2002).

du concept d'administré vers celui d'usager, d'abord, et vers celui de client ensuite"[216]. Les termes de "client", "usager" ou "administré" ont chacun leur sens".

Pour *Le Petit Robert* « administré », " se dit des citoyens, des particuliers par rapport aux administrateurs".[217] Un administré est, donc, un citoyen. Pour certains, "le citoyen n'est plus un administré au sens figuratif du terme, l'image de l'administré pendant longtemps tenu " en laisse " par l'administration, s'estompe progressivement, car la relation hiérarchisée entre citoyen et administration doit faire peu à peu la place à une relation plus équilibrer, plus partenariale".[218]

Le mot "administré" désigne selon le *trésor de la langue française*[219], " une personne soumise à une autorité administrative publique". Cette définition implique donc une soumission de la part de l'administré aux règles de fonctionnements et décisions de l'administration.[220]

L'administré est donc obligé de se conformer et ne dispose d'aucune marge d'influence sur la manière et les modalités des prestations qui lui sont fournies. Contrairement au client qui est libre et peut choisir ses prestations, l'administré est dépendant.

[216] Acte du colloque, « Les mutations des relations entre l'administration et ses administrés », op.cit, p : 108.
[217] Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, 1973.
[218] M.Voisset, « La reconnaissance en France d'un droit des citoyens à la qualité dans les services publics ». R.F.D.A, 1999, n°4, p : 743.
[219] Trésor de la langue française, Ed. du CNRS, 1971.
[220] Voir : Dominique Maillard, « Droit des relations de l'administration avec ses usagers ». Thémis droit public. Presses universitaires de France (PUF), 2000, p: 23.

Quant à la notion d'usager, elle a été formée " pour rendre compte de la spécificité de la relation entretenue avec l'activité en cause ". Il en résulte, écrit Regoud, que " l'usager est ainsi inassimilable à l'administré évoquant un rapport unilatéral et une logique hiérarchique, et surtout inassimilable au client, en relation avec les activités strictement commerciales et lucratives". [221] Pour qu'il y ait usager il faut donc à la fois "une activité du service public (l'attribution d'une prestation) et une démarche de l'administré (entrée au service public)".[222]

Sur le plan juridique, la distinction de l'usager et de l'administré est présentée de la façon suivante : " l'administré est le destinataire de prestations juridiques de l'administration car si ces prestations étaient matérielles, il serait en outre usager ".[223]

L'usager englobe donc l'administré et le client et évoque une certaine relation établie avec la sphère publique (usager d'un service public, d'un domaine public..). "Il devient le client du service public et joue le rôle de régulateur des prestations du service public".[224]

[221] S.Regoud, « Service public et productivité. L'usager face au produit », Cahiers du CNFPT, 1988, n°26, p : 174.

[222] Jean du Bois de Gaudusson, « L'usager du service public administratif », LGDJ, 1974, p : 18.

[223] D.Truchet, « Le point de vue du juriste: personnes, administrés, usagers, clients ». Colloque IFSA « Administration: droits et attentes des citoyens », 1997, La doc.franç, 1998, p : 27.

[224] Bazex Michel, « Obligations communautaires de transparence et prestations de service public », Droit administratif, octobre 1993, p : 5.

Le Code civil français précise dès 1804 que l'usager est "le titulaire d'un droit d'usage sur un bien appartenant à autrui "(art 627), qu'il "ne peut ni céder ni louer ce droit à un autre [225]".

La différence entre l'usager et le client n'est pas toujours facile à établir. À Rome, client évoque "le plébéien se plaçant sous la protection d'un patricien. Cette signification s'est prolongée durant des siècles dans certains métiers (« client d'un avocat » ou encore « client du service social»)". À l'époque moderne, le terme client évoque surtout "les rapports marchands, pour désigner l'acheteur de biens matériels ou de services payants[226]".

Pour certains, l'usager d'un service public administratif "est un administré placé dans une situation particulière vis-à-vis du service[227]". l'usager garde une faculté de choix, une distance critique, une marge d'autonomie face aux équipements que l'administration met à sa disposition, devant les services qu'elle offre. L'image de l' « administré » n'est que le négatif de l'omnipotence administrative, celle de l'usager est le révélateur de la soumission de l'administration aux impératifs de sa fonction. [228]"

[225] Code civile français de 1804, Titre III, « De l'usufruit, de l'usage et de l'habitation ».
[226] Michel Chauvière « Que reste-t-il de la ligne jaune entre l'usager et le client ? », politiques et management public, volume 24, n°24-3, p :96.
[227] Jean du Bois de Gaudusson, « L'usager du service public administratif », LGDJ, 1974, p : 18.
[228] Voir : Jaques Chevalier, « Figures de l'usager », dans R. Draï (dir.), Psychologie et Science administrative, PUF, CURAPP, 1985, p : 37.

Passer du stade du simple administré pour accéder au rang de citoyen bénéficiaire de droits et devoirs, est un véritable défi qui appelle un changement radical des mentalités et comportements, tant du côté des fonctionnaires que des citoyens usagers eux-mêmes.

Section 3 : Les conditions d'une démocratie administrative

La confiance des citoyens en leurs Institutions et la transparence de l'action administrative constituent un enjeu important dans tout projet de réforme. "La confiance joue un rôle médiateur important dans la relation entre transparence et satisfaction du citoyen, la transparence augmente significativement la confiance [229]".

La multiplicité des réformes introduites depuis longtemps dénote d'une véritable volonté politique de transformer en profondeur la société, son régime politique et ses Institutions.

Les outils de la réforme vont permettre de définir les objectifs à atteindre et les multiples enjeux importants de la stratégie de réforme des politiques publiques, de réaliser des diagnostics, et de mettre en place d'instruments d'évaluation.

[229] Heungsik Park et John Blenkinsopp, « L'influence de la transparence et de la confiance dans la relation entre corruption et satisfaction du citoyen ». Revue Internationale des sciences Administratives. 2011/2 (Vol. 77). Disponible sur : http://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2011-2-page-251.htm.

Les premières esquisses d'une stratégie pour le développement de l'éthique et la moralisation de la vie publique au Maroc ont été définies par le Pacte de Bonne Gestion adopté de façon solennelle par le gouvernement, à la suite d'un colloque national auquel avaient pris part les représentants des administrations, de la magistrature, du monde des affaires et de la société civile.[230]

De 1996 à 1999, un Programme National de Gouvernance propose sept programmes de modernisation de l'Etat, il est complété par le Pacte de Bonne Gestion (1998-1999) qui cherche à moraliser et rationaliser la gestion publique, tandis qu'en 2000, un Livre Blanc sur la réforme administrative offre une vision de l'administration du futur. De même, le Plan de développement économique et social (2000-2004) donne une place importante à la réforme de l'administration. [231]

L'un des défis majeurs de notre administration c'est la mise en place de projets d'Administration électronique qui doit être intégrée dans le cadre plus vaste des objectifs fixés en matière des processus de réforme administrative et de la gestion publique en général.

L'Administration électronique, véritable défi, vise aussi bien à améliorer les services rendus aux citoyens qu'à accroître l'efficacité même de l'Administration. Toute personne peut en effet obtenir, en quelques minutes, une réponse ou une orientation à sa demande de renseignement administratif.

---

[230] Voir : Khalid Ben Osmane, « Etude sur les secteurs prioritaires de réforme de l'administration publique au Maroc », Mai 2004, disponible sur : http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan030382.pdf p : 14.

[231] Rapport d'évaluation du Programme d'Appui à la Réforme de l'Administration Publique (PARAP I). Décembre 2009, p: 9.

L’avantage le plus important de cette pratique c’est qu’elle favorise, surtout, l'établissement d'une relation directe entre les administrés et les décideurs. Les citoyens auront la possibilité d’exprimer leurs opinions et les problèmes qu’ils rencontrent dans leurs relations avec les pouvoirs publics car aujourd’hui, personne ne peut nier l’importance des technologies de l’information et de communication et leur rôle dans la mise à niveau de l’Administration.

Cette simplification des démarches administratives rend surtout le service accessible par un grand nombre de citoyens, réduit le temps et les couts des procédures lourdes et lentes par le développement de solutions innovantes et efficaces, centrées sur les nouvelles technologies en matière de gestion administrative, et en s’appuyant sur les avancées récentes dans ce domaine.

S/s1 : Une confiance à construire

La confiance s’inspire ou se perd ! C’est ce que pensent, au moins, les philosophes. Elle ne se postule pas, elle se construit et se perd par le vécu. La confiance ce n’est pas seulement des règles à suivre, elle est avant tout et, essentiellement issue du "processus relationnel"[232].

Certes, ces dernières années les gouvernements se sont modernisés et ils ont adaptés leurs actions aux attentes et demandes de la société. Cependant, malgré ces évolutions, il n’est pas du tout sur que les relations entre citoyens et pouvoirs publics se soient améliorées. En réalité, comme le montrent les élections et référendums, la confiance du public s’est

[232] Voir : Cécile Gode- Sanchez, « Le rôle de la confiance dans la gouvernance de l’action publique », Gouvernance et conduite de l’action publique au 21ème siècle. Sous la direction de : Ali Sedjari, Ed. L’Harmattan –GRET, 2003, p : 68.

émoussée, tandis que son sentiment d'insatisfaction s'est accru. Plusieurs pays dans le monde ont été touchés également par le déclin de la confiance envers l'administration.

L'efficacité de l'action publique repose, donc, avant tout sur la construction d'une relation de confiance, c'est-à-dire "d'une relation où chacune des parties entend satisfaire ses attentes en satisfaisant celles des autres".[233]

L'un des chantiers majeurs de l'Institution du Médiateur au Maroc c'est de regagner la confiance entre l'administration et les usagers du service public. Le Médiateur a pour but de créer un climat de confiance entre les parties, et c'est dans ce climat de confiance que chacun pourra exprimer ses griefs, ses demandes et attentes. Lieu privilégié d'observation des évolutions de la société, l'Institution cherche à rétablir cette confiance entre les pouvoirs publics et le citoyen.

L'analyse d'un certain nombre de plaintes et leur suivi auprès des administrations concernées montre un certains nombre de négligences, manquements, voire même dans certains cas le refus catégorique d'appliquer la loi ou d'exécuter des jugements frôlant l'obstination, en contradiction flagrante avec une règle juridique claire et confirmée[234].

La population condamne souvent l'arbitraire de l'administration. La nécessité de regagner la confiance des citoyens et d'améliorer l'efficacité de l'administration appelle une profonde transformation des pratiques et méthodes de la gestion du service public, car le rétablissement de la

[233] Cécile Gode- Sanchez, « Le rôle de la confiance dans la gouvernance de l'action publique », op.cit, p : 70.
[234] Rapport d'activité de Diwan Al Madhalim, 2008-2009.

confiance dans les pouvoirs publics est à la fois un objectif et une condition indispensable à la réussite de toute réforme. Et inversement pour être performante, l'administration doit être certainement soutenue par la confiance des citoyens et la transparence du gouvernement.

Aux Etats-Unies, une enquête du "Council for Excellence in Gouvernement" (Conseil pour l'excellence dans l'administration) a montré que le manque de confiance des jeunes à l'égard de l'administration est indispensable à l'amélioration des performances. Leur perception de l'administration est basée sur le sentiment que l'administration n'est pas en contact avec leurs besoins. Pour se rapprocher des citoyens, l'administration doit repérer quels sont leurs besoins et ajuster en conséquence ses services pour les satisfaire. [235]

L'administration a l'obligation de rester intègre et impartiale pour gagner la confiance des citoyens. Et si la confiance est essentielle dans l'administration, comment la favoriser, voire la regagner ?

Diverses approches peuvent être envisagées pour ce faire. Mais notre ambition se limite à étudier un seul outil, parmi autres, et à analyser son impact sur la relation de confiance entre l'administration et les usagers du service public, il s'agit du recours à la médiation. Le Médiateur dit qu'il faut dénoncer les injustices et les combattre, sans jamais sortir des limites de l'intérêt général.

[235] « Construire aujourd'hui l'administration de demain ». Éditions OCDE, 2001, p: 28.

Le rôle de la médiation comme outil d'action sur la confiance entre l'administration et l'administré n'est pas négligeable. Nous nous interrogeons, ainsi, sur l'impact de la médiation sur la relation de confiance entre les administrés et l'administration.

Tout en renforçant le lien de confiance entre les administrés et l'administration, le Médiateur contribue à parfaire la performance de cette dernière. Il permet ainsi d'assurer une plus grande responsabilité des gouvernements envers les administrés.

Le Médiateur se veut être une passerelle entre l'administration et le citoyen afin de rétablir la confiance entre les administrés et l'administration. Il est un facilitateur qui cherche à restaurer le dialogue entre les parties et à les conduire à communiquer et à s'entendre.

Il a, en effet, une mission délicate qui le situe au centre des rapports conflictuels entre l'administré et l'administration. Son action doit tendre à faire annuler les décisions illégales, inopportunes, et inéquitables, et sa mission doit tendre à permettre aux plus grand nombre de citoyens d'accéder aux biens et services publics.

L'Institution contribue alors à ouvrir des espaces de paroles, d'établir un climat de confiance, afin de permettre aux parties de s'écouter, et de faire connaitre leurs points de vue et leurs besoins.

S/s2: La transparente de l'action administrative

D'après le dictionnaire de la langue française "Larousse"[236], la transparence a plusieurs sens :

- Propriété de ce qui est transparent ;
- Propriété de ce qui est translucide ;
- Parfaite accessibilité de l'information dans les domaines qui regardent l'opinion publique.

L'exigence de transparence était pourtant consacrée par l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 : " La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ".

De même, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, l'article 19 garantit à tous " le droit de chercher, de recevoir et de répandre les informations et les idées par quelque moyen que ce soit. "

Le principe de transparence est un principe important pour le citoyen, car il est l'indice et le révélateur de la crédibilité et de la sincérité de l'administration. Il permet la consécration des principes et des valeurs qui fondent l'action publique et renforce la confiance des citoyens dans les institutions.

Les problèmes les plus significatifs de l'administration sont ceux de l'anonymat et du secret, toutefois, cela est différent selon les Etats. La Suède par exemple, est l'un des premiers pays à s'être orienté vers une

[236] www.larousse.fr

politique de transparence. Et aux Etats-Unies, le " Freedom of information act" (loi sur la liberté de l'information) a été adoptée en 1966 et amendée en 1974. Cette loi permet à toute personne se trouvant aux Etats-Unies d'avoir accès aux documents et informations détenues par l'administration.[237]

L'obligation de motiver certains actes administratifs, vérification des informations contenues dans certains fichiers, obligation de publicité…sont autant de procédés que la transparence interpelle.

La transparence doit être exercée d'une manière systématique et les citoyens ont le droit de savoir comment les Institutions exercent les pouvoirs qui leurs ont été confiés. Au Maroc, la transparence n'est pas encore un principe affirmé, bien que souvent invoqué dans les discours par l'administration elle-même.

En France, la transparence telle que prévue par la loi du 12 Avril 2000 relative à l'amélioration de la relation entre l'administration et ses administrés, est une transparence administrative et une transparence financière.[238]

Au Maroc, la transparence administrative a été principalement améliorée par la création de l'institution du médiateur, et par la reconnaissance des droits des usagers face à l'administration, on parle, surtout, de la motivation des actes administratifs et le droit d'accès aux documents administratifs.

[237] Georges Dupuis et Marie-José Guédon, « Institutions administratives, droit administratif », éd, Armand Colin, 1989, p : 21.
[238] La loi française n°2000-321 du 12 Avril 2000, J.O.R.T du 13 Avril 2000.

Para1 : La motivation des actes administratifs

Quel est l'intérêt de motiver les décisions administratives ?

Bien que l'administration assure une mission de service public, elle est tout de même soumise au principe de légalité qui est un principe fondamental du droit administratif. Le souci de transparence dans les relations des administrés avec l'administration a conduit le législateur à consacrer l'obligation de motiver les actes administratifs.

L'amélioration des relations entre l'administration et l'administré est au centre des réformes politiques que conduit l'Etat, et les citoyens sont de plus en plus invités à participer à l'élaboration des décisions administratives (consultations, enquêtes publiques…) et donc de les influencer. Il en résulte aussi des obligations pour l'administration de se justifier, de motiver ses actes à un administré conçu désormais comme "citoyen et consommateur de services publics".[239]

La motivation des actes administratifs est une obligation qui s'impose à l'administration, en vue de garantir les droits des citoyens, et d'informer ceux-ci des motifs de droit et de fait ayant fondé certaines catégories de décisions individuelles défavorables qui les concernent.

Jean Rivero écrit : " si l'on prend la peine d'expliquer à l'homme le pourquoi et le comment de ce qui lui est imposé, sa liberté et sa raison entreront en jeu, elles sont, pour l'action, des auxiliaires plus féconds que

[239] Yves Jegouzo, « L'Etat moderne et l'administration », sous la direction de Christian Join-Lambert, éd: LGDJ, Paris 1994, pp: 113 et 114.

la hargne ou la semi-hébétude née de la contemplation d'un imprimé rédigé dans une langue apparemment étrangère… "[240].

L'obligation d'une motivation n'existe que si la norme le prévoit. L'article premier de la loi n° 03-01[241], relative à l'obligation de la motivation des décisions administratives émanant des administrations publiques, des collectivités locales et des établissements publics énonce :

" Les administrations de l'Etat, les collectivités locales et leurs groupements, les établissements publics et les organismes chargés de la gestion d'un service public sont tenus, sous peine d'illégalité, de motiver les décisions administratives individuelles (…) lorsqu'elles sont défavorables aux intéressés. Cette motivation doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision ".

Ainsi doivent être motivées, conformément à l'article 2 de la loi n° 03-01 :

- les décisions liées à l'exercice des libertés publiques ou celles présentant un caractère de police administrative ;

- les décisions administratives qui infligent des sanctions administratives ou disciplinaires ;

[240] J.Rivero, « A propos des métamorphoses de l'administration », dans « mélanges Savatier », p : 828, cité par : N. Poulet-Gibot Leclercq, « Le Conseil d'Etat et le contenu de la motivation des actes administratif ». Dalloz Sirey, chronique XII, p : 61.
[241] B.O n° 5029 du 15 août 2002.

- les décisions administratives qui subordonnent à des conditions restrictives particulières l'octroi d'une autorisation, d'une attestation ou de tout autre document administratif, ou imposent des sujétions non prévues par la loi ou le règlement ;

- les décisions qui retirent ou abrogent une décision créatrice des droits :

- les décisions administratives qui opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance de droit ;

- les décisions administratives qui refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions pour l'obtenir.

Toutefois, les décisions administratives relatives à la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat ne peuvent être motivées ainsi que les décisions administratives individuelles prises par l'administration, dans des cas de nécessité ou de circonstances exceptionnelles empêchant leur motivation.[242]

Une relation de confiance ne peut être entretenue entre l'administration et l'administré tant que l'administration appliquerait des décisions sans se justifier. La motivation des actes administratifs donne une possibilité aux administrés de percevoir le " pourquoi des choses ".

[242] Art 3 et 4 de la loi n° 03-01 relative à l'obligation de la motivation des décisions administratives émanant des administrations publiques, des collectivités locales et des établissements publics.

En présentant ses motifs, l'administration donne alors la possibilité au requérant de pouvoir comprendre la décision et présenter un éventuel recours. L'autorité administrative qui ne se prononcerait pas sur une décision, priverait l'administré d'une justification à sa demande administrative.

Para2 : Le droit d'accès aux documents administratifs

La transparence administrative serait améliorée par la reconnaissance et l'extension des droits des usagers face à l'administration, notamment la liberté d'accès aux documents administratifs.

La réussite dans le traitement des plaintes et doléances dépend largement de la capacité du Médiateur à intervenir auprès des administrations mises en cause et des éléments d'information dont il peut obtenir auprès des administrations concernées.

Apparu au siècle des Lumières, le droit d'accès à l'information a été progressivement reconnu et mis en œuvre aux XIX^{ème} et XX^{ème} siècles[243].

Au cours des deux dernières décennies, plus de 90 pays se sont dotés de législations tendant à garantir l'accès le plus large du public aux

[243] La Suède a été le premier pays à ouvrir l'accès aux documents publics avec la loi sur la liberté de la presse de 1766 et elle est restée longtemps le seul. Le Conseil de l'Europe a adopté en 2000 la Recommandation R (2000)13 sur la politique européenne en matière d'accès aux archives qui est la première norme intergouvernementale dans ce domaine. Voir : (Perrine Canavaggio, « Les avancées récentes du droit d'accès à l'information publique dans le monde ».Vers un droit d'accès à l'information publique au Maroc, étude comparative avec les normes et les meilleures pratiques dans le monde. Editée par Misako Ito, Conseillère pour la Communication et l'information, Bureau de l'UNESCO pour l'Algérie, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie, 2011, pp : 19 et 22).

données disponibles auprès des services publics et à développer l'information revêtant le caractère d'intérêt général.[244]

La liberté d'accès aux documents administratifs désigne la possibilité, pour un citoyen, d'avoir accès à tout document administratif l'intéressant. A ce titre, toute personne physique et morale est en droit de demander la communication d'un document administratif.

En effet, l'administration marocaine a longtemps fonctionné conformément au principe du secret et "le fonctionnement vertical traditionnel des administrations, fondé sur le monopole de l'information par les échelons hiérarchiques les plus élevés, a été remis en cause, car il ne correspond plus aux attentes de la société ". [245]

C'est dans le cadre d'une politique de réforme administrative que le droit d'accès aux documents administratifs avait été adopté. Et on ne peut que se féliciter l'immense pas en avant réalisé par le Maroc dans ce domaine avec la Constitution de 2011 qui garantit dans son l'article 27 " le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis de missions de service public. Le droit à l'information ne peut être limité que par la loi, dans le but d'assurer la protection de tout ce qui concerne la défense nationale, la sureté intérieure et extérieure de l'Etat, ainsi que la vie privée des personnes, de prévenir l'atteinte aux libertés et droits fondamentaux énoncés dans la constitution et de protéger les sources et des domaines déterminés avec précision par la loi ".

[244] Rachid Filali Meknassi, « Vers un droit d'accès à l'information publique au Maroc, étude comparative avec les normes et les meilleures pratiques dans le monde», préface, op.cit, p : 12.
[245] Perrine Canavaggio, « Les avancées récentes du droit d'accès à l'information publique dans le monde » .Vers un droit d'accès à l'information publique au Maroc, étude comparative avec les normes et les meilleures pratiques dans le monde, op.cit, p : 27.

On ajoute à cela la loi n° 69-99[246] sur la création des Archives du Maroc, institution nationale destinée à gérer et administrer les archives publiques, et chargée d'établir les instruments de recherche et d'accès aux archives.

Ce droit d'accès aux documents administratifs est, cependant, limité par la loi qui a prévu des limites pour protéger les intérêts publics. Ainsi, certaines informations administratives ne peuvent être accessibles conformément à l'article 17 du règlement intérieur de l'institution, il s'agit notamment des :

- Actes des instances judiciaires revêtant un caractère confidentiel;
- Actes préparatoires de la prise de décisions administratives;
- Données à caractère personnel, telles qu'elles sont fixes par les textes relatifs à leur protection.

On remarque que le Médiateur peut avoir accès à tous les documents administratifs, sans que l'on puisse l'en empêcher. Mais il apparaît très nettement que les documents de caractère secret peuvent être exclus de toute communication.

L'accès aux documents administratifs n'est pas un "luxe ou un privilège réservé à une minorité"[247], c'est un droit fondamental des citoyens

[246] B.O. n° 5588 du 20 décembre 2007.

[247] En France, c'est dans le cadre d'une politique de réforme administrative que la loi française sur l'accès aux documents administratifs avait été votée en 1978, et que les pays de tradition démocratique qui n'avaient pas de législation en la matière se sont mis à en adopter une à partir des années 1980. Mise à part la Suède qui, dès 1766, adopta des dispositions spécifiques à cet effet. C'est ainsi que la Finlande en 1951, les Etats-Unis en 1966 le Danemark et-la Norvège en 1970. L'Autriche en 1973 les Pays Bas en 1978, l'Australie et le Canada en 1982 se sont dotés de législations permettant à ceux qui le souhaitent d'accéder à l'information administrative.

reconnu par le droit international. Il permet de savoir pourquoi, par qui, comment, et quand les décisions sont prises et mises en œuvre. C'est aussi à travers l'exercice de ce droit que les citoyens peuvent contrôler l'action du gouvernement. [248]

L'Institution du Médiateur dispose de délégués spéciaux qui sont chargés, chacun dans le domaine de ses compétences, du suivi des affaires que leur soumet le Médiateur et de prendre toutes mesures nécessaires pour leur règlement.

Parmi ces délégués spéciaux, il y a le délégué spécial chargé de faciliter l'accès aux informations administratives qui joue un rôle très important puisque c'est un service très sollicité de la part des citoyens.

Selon les dispositions du règlement intérieur de l'Institution du Médiateur, le délégué spécial veille à faciliter, aux usagers, l'accès à l'information administrative. Ainsi, toute personne qui a un intérêt personnel ou légal peut mettre en avant son droit à avoir une information administrative via le canal de l'Institution du Médiateur. Et ce, quels que soient la nature du contenu de ces informations, le lieu où elles se trouvent ou le statut de son détenteur.

Le délégué spécial doit prendre toutes les mesures qui s'imposent pour garantir ce droit, en coordination avec les instances concernées.

[248] Saïd Essoulami, « Vers un droit d'accès à l'information publique au Maroc, étude comparative avec les normes et les meilleures pratiques dans le monde », « les avancées récentes du droit d'accès à l'information publique dans le monde ». Préface, op.cit, p : 10.

S/s3 : Le cadre juridique et Institutionnel

Les modes d'action de l'administration caractérisées par l'unilatéralité, les prérogatives de puissance publiques, l'exécution directe et forcée, la présomption de légalité, s'avèrent, parfois être inadaptés à une société en pleine transformation.

Un effort extraordinaire de modernisation et d'adaptation a été mené dans l'administration marocaine depuis quelques années. La mise en œuvre de politiques de réformes adéquates exige un cadre incitatif et favorable, entre autres, un cadre juridique et des institutions appropriés, pour satisfaire aux droits et aux besoins des citoyens. L'amélioration et le renforcement de l'arsenal juridique s'est avérée d'une importance considérable dans tout processus de réforme administrative.

La question de la réforme de l'administration ne date pas d'aujourd'hui, le Dahir n°1.60.204 du 11 Janvier 1961 et le décret Royal n°432.65 du 21 Août 1965, ont chargé le ministère des affaires administratives d'entreprendre la réforme du système administratif et tenir compte des nécessités et besoins du pays en la matière.

Certes, au cours de ces dernières années, l'administration au Maroc a connu de nombreuses réformes, et malgré les efforts menés dans ce domaine, l'action de l'administration et son mode de fonctionnement continuent de susciter beaucoup de critiques de la part du citoyen et de la société civile en générale. Des textes sont, en effet, souvent inexistants ou restent vagues sur plusieurs questions cruciales comme l'obligation de rendre compte, les conflits d'intérêt et les incompatibilités…

Certaines règlementations ne favorisent pas le changement et constituent un frein à la modernisation des services publics. Une identification des lacunes et carences réglementaires, et la mise en place d'un cadre juridique adéquat permettra de dépasser les insuffisances et de définir les choix et les réformes futures.

De 1973 à 1977, le plan quinquennal va mettre l'accent sur les mesures à entreprendre dans le domaine des institutions administratives. Il a notamment défini les objectifs de la réforme des structures résidant dans:

- la rationalisation de l'organisation administrative;

- la définition des attributions des ministères et leur répartition entre principales cellules.

Cette réforme des structures qui a été menée durant les années 1970 devait être complétée en 1993. Ainsi une circulaire du 1er ministre en date du 26 Février 1993 a préconisé un réajustement des structures administratives qui doit être conçu, notamment comme un rapprochement administration/administrés dans le cadre d'un programme de déconcentration progressive des services centraux vers les services extérieures.

Ces deux opérations menées dans les années 70 et 93 n'ont pas atteint les objectifs escomptés.[249]

[249] Voir : « L'Administration de demain et les attentes des jeunes ». Publication du Conseil National de la jeunesse et de l'avenir, 7ème session, Rabat 21 et 22 Mai 1998, pp: 74 et 75.

Cependant, le Maroc a réalisé des avancées importantes dans la simplification des procédures administratives et les services publics électroniques. Depuis la fin des années 1990, la simplification des procédures administratives est placée au premier rang des priorités des gouvernements au Maroc. Il s'agit notamment de[250] :

- Répertorier toutes les procédures dans un casier central accessible depuis un point unique par l'ensemble des usagers;

- Eliminer les procédures et les pièces justificatives sans assise juridique, ou celles qui ne sont pas nécessaires à l'accomplissement d'une procédure ;

- Harmoniser les modalités et les délais des procédures, notamment à travers la réduction des phases de traitement et des services opérationnels impliqués;

- Promouvoir l'utilisation des technologies de l'information dans les procédures, à travers la généralisation des services en ligne.

Les modalités de mise en œuvre de ce chantier ont été définies par la circulaire du Premier Ministre n°31/99 novembre 1999 relative à la simplification des procédures et des circuits administratifs.

La simplification des procédures administratives et l'administration électronique se présentent comme un ensemble indissociable. Les services publics électroniques vont permettre de moderniser l'administration et de réduire ses couts. Un comité national des nouvelles technologies sera le fer

[250] www.mmsp.gov.ma

de lance de la réforme et la mise en œuvre de la stratégie *"Maroc Numeric"* 2013.[251] De même, l'encadrement juridique des relations entre l'administration et les usagers a été l'objet de législations ou de réglementations précises, et les réformes proposées aux fins de restaurer une relation de confiance autorité - administré concernent notamment des mesures destinées à améliorer la transparence, l'accessibilité de l'administration, et le devoir de motivation des actes administratifs.

Para1 : Le juge administratif

Garante de l'intérêt général, l'Administration a une mission de service public. Pour l'exercer, elle dispose du privilège de la puissance publique qui la place en position de force par rapport à l'administré. Elle peut alors réquisitionner, exproprier et prendre des décisions sans le consentement des administrés. L'administré est donc dans une position d'infériorité par rapport à l'Administration, il doit obéir face à son pouvoir exécutoire. Pour autant, l'administré n'est pas dépourvu de garanties.

Le système marocain de protection du citoyen et de contrôle de l'administration est bâti sur l'existence d'une juridiction administrative[252]. De même l'existence d'un Médiateur serait de nature à compléter et relayer l'action du juge administratif. Cependant, l'administration si "elle ne peut pas refuser l'intervention du Médiateur, ne s'engage jamais à suivre ses propositions".[253]

[251] Voir : « Programme d'appui à la réforme de l'administration publique au Maroc », Rapport d'évaluation. Banque Africaine de Développement, mai 2010, p : 15.
[252] Dans les pays anglo-saxons, l'administration est jugée comme un particulier devant les mêmes juridictions. Mais en France, comme c'est le cas au Maroc, le règlement des litiges est obtenu devant un juge spécialisé: le juge administratif.
[253] Dominique Maillard, « Droit des relations de l'administration avec ses usagers », op.cit, p: 486.

La création des tribunaux administratifs en vertu de la loi n°41-90 promulguée par le Dahir n°1.90.225 du 10 Décembre 1993 a constituée une évolution dans le processus de renforcement de l'Etat de droit.

C'est dans un souci de respect des Droits de l'Homme par les autorités administratives qu'a été crée les tribunaux administratifs. Leur création a été annoncée dans le discours Royal du 08 Mai 1990 prononcé par Feu S.M le Roi Hassan II :

" …il s'agit de doter les citoyens d'un moyen juridique, diligent sérieux et efficace à même de défendre leurs droits en tant que citoyens…Si nous voulons réellement construire l'Etat de droit il est de notre devoir de prendre en considération les droits des citoyens vis-à-vis de l'autorité, de l'administration et de l'Etat…je ne dis pas que l'administration, le gouvernement ou l'Etat commettent de telles actions de manière délibérée, mais ce que je leur reproche c'est le non respect de la loi alors qu'il existe au sein de chaque ministère un service juridique et des conseillers rémunérés pour traiter ces questions ".

D'une manière générale, un administré peut s'adresser au juge administratif pour tout conflit l'opposant à une personne publique (administration de l'Etat, collectivité locale, …). Les raisons pouvant conduire à une telle saisine sont assez variées, il peut s'agir d'obtenir l'annulation d'une décision de refus, d'engager la responsabilité de la personne publique en raison d'un dommage subi par l'administré. L'Administration ne saurait en effet exercer son pouvoir de façon arbitraire. Ses décisions doivent être motivées sur le fond, faute de quoi, elles seraient illégales.

Le rôle du juge administratif est appuyé par la création concomitante d'un certain nombre d'Institutions qui marquent la nouvelle orientation vers la consolidation de l'Etat de droit. Ainsi, les tribunaux administratifs ont été crées en même temps que le Conseil Consultatif des Droits de l'Homme devenu par la suite le Conseil National des Droits de l'Homme.

De même, l'inscription dans le préambule de la Constitution du 9 Octobre 1992, des Droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus traduit un véritable engouement vers une protection des droits du citoyen, car il s'est avéré impératif que des mécanismes de surveillance de l'application des droits de la personne, soient instaurés.

Il est claire que, lorsque l'administration est contestée devant un juge, elle ne veut plus " perdre la face, ni devant le juge, ni devant l'administré "[254]. Cependant, en cas d'échec de l'intervention du Médiateur, l'introduction du recours juridictionnel reste le seul moyen de préserver les droits du requérant. Par l'étendue de son contrôle, le juge administratif assure la soumission de l'administration au droit, tout en respectant les nécessités de l'action administrative.

Le premier bénéficiaire de l'existence d'une justice administrative est l'administré lui-même. Ce dernier attend, en effet, une justice équitable, rapide et effective à la fois. Le recours au juge administratif ne tend pas, évidemment, à régler les choses à l'amiable avec l'aide d'un tiers, mais bien au contraire, le litige est laisser à l'appréciation du juge et la pleine efficacité de ce dernier demeure, néanmoins, subordonné à faire exécuter

[254] Voir : « Les solutions alternatives aux litiges entre les autorités administratives et les personnes privées : conciliation, médiation et arbitrage ». Actes de la conférence multilatérale, Lisbonne (Portugal), 31 Mai-2 Juin 1999, éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg. Mars 2000, p : 22.

ses décisions et sa capacité à juger rapidement. Or la lenteur et l'engorgement restent les principaux obstacles à l'efficacité du juge administrative.

La création d'un Médiateur au Maroc a posé différentes questions quant à son champ de compétence et d'intervention face aux juridictions administratives. La question de son utilité se pose alors : En quoi consiste la spécificité du Médiateur ? Est-il besoin d'un Médiateur entre l'administration et l'administré alors même qu'existe un juge administratif dont les décisions jouissent de l'autorité de la chose jugée ? Le juge administratif est-il efficace ? Le Médiateur est-il le rival ou l'allié du juge administratif ?

La création d'un Médiateur a provoqué des réserves tant au niveau des juridictions administratives pour lesquelles le Médiateur est perçu comme un rivale, qu'au niveau des administrations récalcitrantes qui restent méfiantes à tout contrôle.

Cependant, les domaines d'intervention des Médiateurs et des juges ne sont pas étrangers l'un à l'autre. Le Médiateur et le juge interviennent dans des domaines voisins voire identiques, mais il y a une certaine limitation des compétences du Médiateur: le juge statue en légalité alors que le Médiateur dispose comme moyen d'action de l'équité, de la conciliation, il favorise le dialogue entre les parties au litige. Ainsi que l'écrit François Delpéré, " les procédures et les Institutions de la médiation ne sont pas

celles de la justice dont la caractéristique fondamentale est de procéder par voie de commandement". [255]

Ne saurait se substituer au juge administratif, le Médiateur ne peut agir efficacement que dans un Etat où la justice fonctionne bien car une bonne justice est nécessaire à la sauvegarde et à l'exercice des droits, tous les grands libéraux ont insisté sur ce point notamment Montesquieu[256], et Tocqueville[257].

L'action du Médiateur et celle du juge ne se situent pas sur le même plan. Toutefois, les deux actions ne sont pas étrangères l'une de l'autres, elles sont supplétives et complémentaires. Le juge, tout comme le Médiateur, est généralement défini comme impartial. Le Médiateur se doit cependant de rester neutre là où le juge doit finalement prendre position.

Le juge administratif, comme le Médiateur, traite les doléances et plaintes concernant les abus de pouvoir émanant des agents de l'autorité. Cependant, et en raison et à l'occasion des missions qui lui sont à lui confiées, le médiateur prend des actes qui n'ont pas le caractère de décisions administratives susceptibles de faire l'objet d'un recours par la voie contentieuse.

---

[255] François Delpérée, Diane Déom, Sebastien Depré, « Le Médiateur», Centre d'études constitutionnelles et administratives. Bruylant Bruxelles 1995, p: 191.

[256] Charles de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu, connu sous le nom de Montesquieu (1689 à la Brède– Paris le 10 février 1755), philosophe, écrivain et grand libéral français des Lumières. Auteur des lettres persanes et de l'esprit des lois. (Le Petit Larousse Illustré, 2007).

[257] Alexis Henri Charles Clérel, vicomte de Tocqueville, né à Paris le 29 Juillet 1805, mort à Cannes (Alpes-Maritimes) le 16 avril 1859, fut un penseur politique, historien et écrivain français. Il est célèbre pour ses analyses de la révolution française, de la démocratie américaine et de l'évolution des démocraties occidentales en général. (Le Petit Larousse Illustré, 2007).

La solution apportée par le Médiateur au litige ne jouit pas de la même autorité juridique que celle donnée par le juge. Cependant, le Médiateur représente un mécanisme efficace pour alléger la charge de la justice et la mission des organisations de défense de Droits de l'Homme, dans la mesure où ces institutions s'emploient à défendre les droits des citoyens garantis par la loi.

Certes, le juge se prononçant sur les recours des administrés est un puissant moyen de contrôle de l'Administration, le recours pour excès de pouvoir[258] est considéré en effet comme le moyen de défense le plus commode du citoyen contre l'administration. Cependant, on peut toujours reprocher au juge administratif une lenteur généralisée, qui pourrait être dépassée par le développement de modes complémentaires de règlement des contentieux.

De même, le juge administratif, garant de la légalité, ne statue en effet qu'en droit et jamais en équité, parce que la prise en compte de l'équité supposerait un contrôle en opportunité des actes et décisions de l'administration.

L'opportunité s'oppose donc à la légalité car le juge administratif, lié par la légalité ne peut statuer " *ultra petita*", il n'a pas à dire si l'administration a eu raison ou tort de prendre tel acte ou telle décision.

[258] Plusieurs auteurs donnent chacun à sa manière la définition du recours pour excès de pouvoir. Mais le point commun que nous avons retenu de toutes les définitions que nous propose la doctrine est que le recours pour excès de pouvoir est « un recours contentieux tendant à l'annulation d'un acte administratif illégal ». Pour André De Laubadere le recours pour excès de pouvoir « est un recours contentieux visant à faire annuler par le juge administratif un acte administratif illégal. (A. De Laubadere : « Manuel de droit administratif ». Paris, 1976, p : 459).

Bien qu'il respecte le droit, le Médiateur n'est pas chargé de faire respecter la légalité, ce rôle est dévolu au juge administratif.

Le Médiateur est une Institution qui tire sa légitimité de la chariaâ islamique tandis que le juge administratif fait référence au droit positif, la jurisprudence en particulier. Le Médiateur ne se substitue pas, de ce fait, aux tribunaux. Il joue le rôle d'intermédiaire entre les pouvoirs publics et les particuliers. Le litige doit porter sur le dysfonctionnement du service, la non exécution d'une décision de justice ou une décision non équitable.

Le Médiateur intervient donc auprès de l'autorité administrative pour trouver ensemble des solutions satisfaisantes et équitables, cette intervention est destinée à pallier les insuffisances du juge administratif et à relayer son action. C'est par des mécanismes plus souples que ceux du recours au juge que les solutions peuvent être trouvées.

Par le contrôle de la légalité, l'action du Médiateur se rapproche de celle du juge administratif. Il reviendra au Médiateur de vérifier que la décision contestée a été prise conformément à la loi si cette dernière n'a pas été violée, s'il n'y a pas eu vice de procédure, faute de l'administration…etc.

L'action du Médiateur peut même dépasser celle du juge administratif, l'exemple de la faculté de l'auto saisine dont dispose le Médiateur, " Le Médiateur procède, de sa propre initiative ou sur demande de règlement de différend présentée par l'administration ou le plaignant "[259].

[259] Dahir de création, art 17.

Et à la différence du juge administratif, qui ne peut intervenir que lorsqu'il est saisi d'une question, le Médiateur dispose d'une liberté d'action beaucoup plus grande. Le Médiateur jouit, de ce fait, d'un privilège fondamental, dont sont privés les juges, qui est de conduire des enquêtes de sa propre initiative.

Certes, les procédures juridictionnelles comportent un certain formalisme, manquent de souplesse et nul ne peut prédire à l'avance l'issue d'un procès. L'administration a le privilège de prendre des décisions unilatérales, et une fois que la décision du juge est rendue, elle s'impose à l'administration avec l'autorité de la chose jugée. Mais dans tous les cas, le Médiateur ne peut se substituer aux tribunaux administratifs, son action tend plutôt à compléter les voies de recours mises à la disposition des citoyens. D'ailleurs, le contrôle exercé par les juridictions administratives ne satisfait ni les citoyens qui se plaignent de la non exécution par l'administration des arrêts rendus en leur faveur, ni les administrations qui se voient et prétendent être bloqué dans leurs actions.

Para2 : La médiation: Un mode alternatif de règlement des conflits

"La négation du conflit est la négation de l'humain. On pourrait déceler une certaine peur du conflit dans la recherche d'une justice douce, dans la crainte de la recherche quelquefois *« artificielle »* d'une solution acceptée qui ne fera *« ni gagnant, ni perdant »*." [260]

La médiation fait partie de ce qui se nomme, aujourd'hui, les « modes alternatifs de règlement des conflits ». Il s'agit de régler des différends

[260] Michèle Guillaume-Hofnung, « Fondements conceptuels d'une pratique de médiation », AGIR, « Médiation et négociation », n°24, p : 12.

autrement qu'en justice grâce à l'entremise d'un tiers neutre, indépendant. Le processus de médiation n'aboutit pas à une décision exécutoire imposée aux parties. Il s'agit donc d'un processus non juridictionnels de traitement des litiges à l'image d'une justice douce.

Le recours aux modes amiables de règlement des litiges[261] est ancestral. Il est aussi proverbial : " Accord vaut mieux que plaid ". Il "appartient à la sagesse des nations et à la pensée antique "[262].

Donc, les vieilles maximes, «Le pire des règlements vaut le meilleur des procès», ou encore « Un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès », semblent toujours d'actualité. La médiation repose en effet sur une tradition ancienne qui amenait les parties en conflit à s'adresser à un tiers pour lui demander son intervention pour les aider à mettre fin à leur conflit. La médiation est, ainsi, "une vieille histoire, l'histoire de l'évolution des comportements et de la conscience"[263].

Les modes alternatifs de règlement des litiges, sont des moyens de gestion des différends qui permettent d'éviter dans certains cas l'intervention du Juge. Leur souplesse pallie le formalisme de la procédure judiciaire contentieuse et évite les risques qu'elle présente. Ils contribuent, ainsi, à l'amélioration de la justice, par le désengorgement des tribunaux dont les délais de jugement demeurent un problème majeur.

---

[261] Circulaire du 1er ministre du 14 Juillet 2008, invitant les administrations, entre autre à recourir à ce mode civilisé de règlement des conflits.

[262] M. Gérard Cornu, « Les modes alternatifs de règlement des conflits ». Rapport de synthèse. Revue internationale de droit comparé, Vol. 49, N°2, Avril-juin 1997, p: 314.

[263] Jean-Louis Lascoux, « Pratique de la médiation : une méthode alternative à la résolution des conflits », 2001, ESF éditeur, p : 10.

Cependant, pour certains, "il serait naïf de se cacher que les modes alternatifs de règlement des conflits représentent un nouveau produit sur *«le marché juridique »*. Leurs promoteurs devraient comprendre qu'à trop charger le bat, ils pourraient épuiser la bête avant même qu'elle n'ait fait ses premiers pas " [264].

La médiation permet aux parties de régler leurs différends en dehors de la procédure judicaire, souvent lente et complexe, en un temps et à un coup réduit. C'est une technique de "« déjuridictionnalisation » du conflit, elle est aussi une technique de « déjudiciarisation » du conflit. Elle se présente comme une technique de dérivation du contentieux administratif en dehors des tribunaux ".[265]

Face au dédale administratif, la médiation Institutionnelle apparaît comme le recours de la dernière chance. Et à la manière d'André Legrand, " L'ombudsman doit déranger l'administration, faute de quoi son existence serait inutile, mais il ne doit pas la déranger trop, faute de quoi son activité s'avérerait vite impossible "[266].

A l'heure actuelle, les instances judiciaires ne peuvent plus répondre à la diversité et la multiplication des litiges, notamment ceux nés de l'incompréhension et d'un manque de communication à tous niveaux.

La médiation est se présente alors comme une alternative à la justice, une nouvelle technique de gestion des conflits, mais "elle est rarement analysée comme préfigurant l'émergence d'un nouveau mode de régulation

[264] Charles Jarrosson, « Les modes alternatifs de règlement des conflits ». Revue internationale de droit comparé, 1997, Volume 49, numéro 2, p : 327.
[265] Voir : Tarchouna Lotfi, « La médiation dans le champ administratif », op.cit, p : 41.
[266] Legrand (A), « Médiateur et « Ombudsman » : un problème mal posé ». Revue politique et parlementaire, n° 75, mars 1973, p : 6.

sociale. Le développement de la médiation dans tous les champs de la vie sociale tend à démontrer que celle-ci ne peut être réduite à une simple réponse à la crise actuelle de l'institution judiciaire et qu'il conviendrait de s'interroger sur la réalité de ce phénomène".[267]

C'est dans un souci de compléter les missions remplies par l'appareil judiciaire et de renforcer le rôle assumer par le CNDH que le législateur marocain a crée l'Institution du Médiateur du Royaume.

Le but du législateur est d'instaurer un service de médiation afin de participer à la mise sur pied d'une administration " nouvelle": " l'administré doit en effet pouvoir dénoncer, sans formalités excessives, les défaillances ou les insuffisances des services publiques auprès d'un organisme indépendant en mesure d'apporter une solution concrète à un problème concret"[268].

L'issue de la médiation dépend toujours de la bonne volonté des parties en litige. Le médiateur écoute les parties et tente, par la conciliation, de régler les différends qui peuvent les opposer à l'administration. L'efficacité des interventions du Médiateur dépend essentiellement de la qualité de ses relations avec les administrations. Certaines administrations ont encore du mal à accepter l'idée que le Médiateur puisse intervenir pour leur demander de corriger certains dysfonctionnements. Le Médiateur

[267] Bonafé –Schmitt J.P, « La médiation, une justice douce », Paris, Syros, 1992. Actes du colloque : « La médiation », du 10 octobre 1996. Travaux du Centre d'étude, de technique et d'évaluation législative (CETEL), N° 49, Septembre 1997, Faculté de droit, Université de Genève, p : 9.

[268] Marc Uyttendaele et Renauld Witmeur, « Le Médiateur et le contrôle politique ». « Le Médiateur », centre d'études constitutionnelles et administratives. Bruylant Bruxelles 1995, p: 203-204.

ouvre ainsi un dialogue en s'adressant directement aux personnes concernées par l'affaire.

Aujourd'hui, l'activité de médiation est présente dans pratiquement tous les domaines de la vie sociale et politique : médiation pénale, scolaire, familiale, au travail et dans l'entreprise …etc. Le champ de la médiation n'a pas de limite, il englobe tous les secteurs de l'activité humaine, de la sphère la plus privée à la plus publique[269].

Chapitre 3 : Lecture dans le Dahir instituant le Médiateur du Royaume

L'Institution du Médiateur est conçue afin d'aboutir à une administration citoyenne et à fin de rétablir la confiance du citoyen. Elle constitue un trait d'union entre les citoyens et les autorités publiques. Le premier devoir du Médiateur est donc de pallier le mauvais fonctionnement des administrations et de réduire l'iniquité de leurs décisions.

Le Dahir n°1.11.25 portant création de l'Institution du Médiateur repose sur un exposé des motifs qui explique largement l'esprit du texte quant à sa base constitutionnelle. Conférer ainsi au Médiateur du Royaume un statut constitutionnel ne modifierait pas son fonctionnement, mais consacrerait davantage son indépendance.

[269] Ainsi par exemple la médiation politique internationale prend de plus en plus d'ampleur surtout après la 2ème guerre mondiale, ses règles ne se retrouvent dans aucun livre puisqu'elle se présente comme une "science empirique aux mille facettes". Cependant, elle répond à la règle de la publicité afin d'alerter l'opinion publique…dramatiser la situation… (Voir : Pierre-Yves Monette, « De la médiation comme mode de résolution des conflits et de ses différentes applications », op.cit, p : 76).

La reconnaissance du Médiateur du Royaume entant qu'organe constitutionnel[270] serait, en effet, de nature à garantir l'indépendance de l'institution et renforcer son rôle. La constitution confère également au Médiateur, la qualité de membre, de plein droit, du Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire[271].

L'Institution vise en premier lieu de trouver une conciliation entre l'administration et l'administré ou plus encore de protéger ce dernier qui se trouve souvent impuissant devant une administration forte disposant des prérogatives de la puissance publique. L'une des finalités de l'Institution nouvellement crée est de contrôler l'administration. Il s'agit de voir non seulement si elle respecte la légalité mais encore si elle fonctionne convenablement.

Dès lors, le Médiateur contribue à l'optimisation du fonctionnement de l'appareil administratif au profit des usagers des services publics. Son action tend plutôt à compléter les voies de recours mises à la disposition des citoyens. Il lui est indispensable, pour mener bien sa mission, d'établir avec le service public des relations de confiance et d'estime.

Le motif de la garantie de la justice et de l'équité, et la consécration de la nouvelle conception de l'autorité était, également, présent dans l'exposé des motifs du Dahir portant création du Médiateur marocain. On peut lire aussi que ce dernier doit respecter les exigences de neutralité, de

[270] L'Institution en question peut, dans certains pays, tirer sa légitimité de la Constitution : c'est le cas de l'Espagne, la Suède, la Finlande, le Danemark, le Portugal et l'Autriche. Par contre, en France, en Grande Bretagne, aux Pays Bas, en Irlande et au Canada, l'institution trouve ses assisses dans une loi.

[271] En vertu de l'Article 115 de la Constitution du Royaume, le Médiateur du Royaume, en qualité de Président de l'Institution, est membre de droit du Conseil Supérieur de l'Autorité Judiciaire. Il est également, en vertu de la loi, membre du Conseil National des Droits de l'Homme et de l'Instance centrale de prévention de la corruption.

transparence et d'impartialité qui seront les garanties l'efficacité de son intervention.

Section1 : Nature juridique

En créant l'Institution du Médiateur, le législateur a manifesté sa volonté de combler une lacune de notre système démocratique. Le Maroc se devait de compléter son dispositif de recours des administrés contre les erreurs ou les abus de l'Administration.

Conformément à l'article premier du Dahir portant création de l'institution du Médiateur ce dernier :

" Est une Institution nationale, indépendante et spécialisée qui a pour mission, dans le cadre des rapports entre l'administration et les usagers, de défendre les droits, de contribuer à renforcer la primauté du droit et à propager les principes de justice et d'équité, de procéder à la diffusion des valeurs de la moralisation et de la transparence dans la gestion des services publics et de veiller à promouvoir une communication efficiente entre d'une part, les personnes qu'elles soient physiques ou morales, marocaines ou étrangères, agissant à titre individuel ou collectif, et d'autre part, les administrations publiques, les collectivités locales, les établissements publics, les organismes dotés de prérogatives de la puissance publique ainsi que tous autres entreprises et organismes soumis au contrôle financier de l'Etat, désignés dans le présent Dahir par« l'administration ".

A la lecture du Dahir de création du Médiateur, il ressort que cette institution n'est ni une autorité judiciaire ni une autorité administrative. Le Médiateur se présente ainsi comme une entité extrajudiciaire qui n'a, par hypothèse, aucun lien avec le monde judiciaire.

De ce qui précède, on note que le Médiateur marocain n'est ni une autorité judiciaire, ni une autorité législative, cependant, Faut –il l'assimiler à une autorité administrative ? Ou faut-il le considérer comme autorité à nature particulière et originale ?

En effet, le Dahir portant création du Médiateur du Royaume reste muet sur la qualification juridique de l'Institution étant donné qu'il est d'usage que le texte créant une Institution commence par définir sa nature : Administration, Conseil, Organe politique, Etablissement public. Le Dahir instituant un Médiateur au Maroc le qualifie simplement "d'Institution nationale, indépendante et spécialisée [272]", sans autre précision. Le Médiateur du Royaume se présente alors comme une autorité à caractère spécifique non administratif.

Son inscription dans la constitution marque aussi cet aspect particulier de l'Institution. Cela répond, en effet, à la volonté du législateur marocain d'instituer un nouvel organe de nature distincte « sui generis » n'entrant dans aucune des trois fonctions : législative, exécutive, ou judiciaire.

[272] Dahir de création, art 1er.

S/s1 : Une Institution indépendante

L'efficacité du Médiateur du Royaume et sa crédibilité, reposent sur son indépendance à l'égard de l'Administration qu'il contrôle. Cette indépendance est consacrée dans le texte de création.

Les points communs des engagements des Médiateurs résident dans le fait que la médiation doit s'exercer en toute indépendance. L'indépendance du Médiateur du Royaume implique en premier lieu qu'il ne soit hiérarchiquement soumis à aucune autorité administrative. Elle suppose également que l'administration ne puisse indirectement influencer son activité.

L'indépendance du Médiateur est un préalable nécessaire à la légitimité de l'Institution. Elle ne saurait être garantie dès lors que subsiste une relation de subordination vis-à-vis d'un autre organe de l'Etat.

Le Médiateur doit être suffisamment indépendant pour rester indifférent et insensible aux pressions exercées par les parties. Il a l'assurance que personne ne va intervenir pour l'influencer dans le traitement de la réclamation. Il doit se comporter de manière impartiale et neutre, il a une obligation de moyens et non de résultats.

Si le Médiateur est indépendant c'est parce qu'il n'est intégré à aucune hiérarchie administrative. D'ailleurs, la confiance des usagers dans le médiateur est intimement liée à son indépendance à toute pression politique, financière ou morale.

L'indépendance fonctionnelle et organique de l'Institution constitue l'une de ses caractéristiques majeures. Cette indépendance au regard de l'appareil administratif le dispense de tout lien de tutelle et de subordination dans son fonctionnement. Elle constitue une garantie d'impartialité de l'institution dans l'accomplissement de sa mission. Par là, toutes les formes de dysfonctionnements et d'iniquité du service public vont constituer les fondements théoriques de son action.

Para1 : Les garanties de l'indépendance fonctionnelle et organique

Le Médiateur constitue un vecteur de démocratisation. L'intensité de son impact dépend naturellement de son statut et de son degré d'indépendance. Son indépendance peut être appréciée du point de vue organique et fonctionnel. Elle constitue une garantie d'impartialité et de neutralité dans l'accomplissement de sa mission.

Le critère préalable assurant l'indépendance de l'Institution réside dans la nature de son texte constitutif. Dans la hiérarchie des normes vient en tête la création prévue par la constitution.

Le Médiateur a été érigé en Institution constitutionnelle par la nouvelle constitution marocaine. Cette constitutionnalisation consacre, au plus haut niveau, son indépendance et renforce sa mission.

Le Médiateur du Royaume, qui ne relève ni du pouvoir exécutif, ni du pouvoir législatif, ni du pouvoir judiciaire, apparaît comme une autorité indépendante « sui generis ». Il ne reçoit d'instruction d'aucune autorité, personne ou groupe de pression.

Selon le présent Dahir qui vient abroger le Dahir portant création de Diwan Al Madhalim, le Médiateur est un organe constitutionnel ce qui renforce encore son indépendance.

Le Médiateur doit, également, pouvoir bénéficier de prérogatives et moyens constituant les indices de son indépendance fonctionnelle. Cette dernière a été judicieusement organisée et garantie sur la base de quelques principes :

- l'exercice, par le Médiateur, d'un mandat suffisamment long, mais à durée limitée (5 ans), renouvelable une seule fois[273].

- Le Médiateur jouit de la liberté d'action et d'initiative dans l'accomplissement de sa mission, il bénéficie d'une position fonctionnelle hors de toute hiérarchie, et n'est soumis à aucun controle hiérarchique ou de tutelle. Il ne doit recevoir, en principe, sous quelque forme que ce soit, d'instructions d'aucune autre autorité.

La possibilité pour le Médiateur de choisir son personnel constitue une garantie supplémentaire d'indépendance de l'Institution. Cela implique que ce personnel ne soit imposé par quiconque et qu'il travaille en dehors de toute pression extérieure.

En sa qualité d'ordonnateur, le Médiateur assure l'exécution du budget de l'Institution, mais dans certains cas, il peut instituer sous ordonnateur le secrétaire général ou un cadre de l'Institution.

[273] Dahir de création, art 42.

La gestion des crédits du Médiateur est soumise, chaque année, à l'appréciation d'une commission d'audit nommée par le Médiateur qui se compose d'un expert comptable inscrit au tableau de l'ordre national des experts comptables, d'un expert dans le domaine de la gestion financière, et d'un expert dans le domaine de la gestion comptable. Cette commission présente au Médiateur un rapport spécial sur ses activités faisant état de ses observations sur les conditions d'exécution du budget de l'Institution[274].

Il faut noter qu'il est interdit aux responsables et à tout le personnel exerçant à l'Institution du Médiateur de prendre toute position, d'afficher toute conduite ou d'effectuer toute action de nature à porter atteinte à leur impartialité ou à l'indépendance de l'Institution. Ils sont également tenus à l'obligation de réserve et de confidentialité en ce qui concerne tous les documents et les secrets dont ils ont pu avoir connaissance à l'occasion de l'exercice de leurs missions. Le Médiateur et tous ses collaborateurs sont soumis au secret professionnel.

Cependant, le texte de loi, Dahir de création, reste muet sur la question de l'inamovibilité du Médiateur, s'il a ou non la faculté de mettre fin à ses fonctions avant leur terme normal. De même, un régime d'immunité et d'incompatibilités renforcerait davantage l'indépendance, la neutralité et l'objectivité de l'Institution.

Para 2 : L'autonomie financière

Des moyens financiers sont nécessaires au Médiateur marocain pour mener à bien ses missions. L'Institution dispose de l'autonomie de gestion administrative et financière.

[274] Dahir de création, art 43.

En tant qu'Institution nationale indépendante et spécialisée, le Médiateur jouit de la pleine capacité juridique et de l'autonomie financière[275] .

Le Médiateur est une Institution autonome au vu de l'autonomie de fonctionnement dont il dispose et du crédit budgétaire qui lui est affecté et qu'il administre personnellement. Ceci le met totalement à l'abri de tout blocage tatillon à l'occasion de la gestion, pour les besoins de la mission, des crédits mis à sa disposition.

Le budget propre à l'Institution du Médiateur comprend, "l'ensemble des ressources et des dépenses indiquées dans le Dahir portant sa création (…). Le Médiateur veille à l'exécution du budget en sa qualité d'ordonnateur, conformément aux règles et procédures prévues dans l'organisation financière et comptable de l'Institution, fixée en vertu d'une décision de sa part… [276]". Pour ce qui est des subventions allouées à l'Institution, elles sont inscrites au budget général de l'Etat, sur proposition du Médiateur.

L'adoption d'un régime d'autonomie financière propre s'explique par le souci de mettre l'Institution à l'abri des pressions gouvernementales et parlementaires, et d'introduire une certaine souplesse dans les mécanismes attributifs de moyens financiers de l'Institution.

L'article 41 du Dahir portant création de l'Institution prévoit que cette dernière est dotée d'un budget propre destiné à couvrir ses dépenses de fonctionnement et d'équipement.

[275] Dahir de création, art 40.
[276] Règlement intérieur de l'Institution, art 89.

Ledit budget comprend :

1- En recettes :

- les subventions du budget de l'Etat ;

- les subventions de tout organisme national ou international, de droit public ou privé ;

- les revenus divers ;

- les dons et legs.

2- En dépense :

- les dépenses de fonctionnement ;

- les dépenses d'équipement.

Les subventions allouées à l'Institution du Médiateur sont inscrites au budget général de l'Etat, sur proposition du Médiateur.

Un comptable public exerce, auprès du Médiateur, les attributions dévolues aux comptables publics par les textes législatifs et réglementaires. Cependant, le Médiateur rend-il des comptes de sa gestion?

Les comptes de l'Institution du Médiateur sont soumis chaque année à l'examen d'une commission d'audit nommée par le Médiateur et qui se compose[277] :

[277] Dahir de création, art 43.

- d’un expert comptable inscrit au tableau de l’Ordre national des experts-comptables ;

- d’un expert dans le domaine de la gestion financière ;

- d’un expert dans le domaine de la gestion comptable.

Cette commission présente au Médiateur un rapport spécial sur ses activités et sur les conditions d’exécution du budget de l’Institution.

Quel que soit le degré d’autonomie financière de l’Institution, il est parfaitement légitime que, le contrôle du budget se fasse à posteriori par un contrôleur d’Etat, et que sa certification soit rendue publique dans un souci de transparence.

S/s2 : Une Institution originale

Le Médiateur n’est pas une autorité avec un pouvoir répressif, sa juridiction plutôt morale constitue le socle de ses interventions. Les modalités d’intervention du Médiateur du Royaume comme les pouvoirs dont il dispose, mettent en lumière son originalité par rapport aux autres organes de protection des administrés.

Le Médiateur exerce une magistrature d'influence. L’exercice de ses fonctions repose sur les valeurs de justice, d’équité, d’impartialité et de transparence. Ces valeurs guident les actions de l’Institution, alors que l’intégrité, la rigueur et l’empathie sont exigées de son personnel.

L’originalité du Médiateur tient aussi à ce qu’il ne possède aucune des attributions habituellement reconnus comme caractéristiques des autorités administratives. Ses actes ne sont, en aucune manière, soumis au contrôle du juge administratif puisqu’il n’exerce pas, à proprement parler, un pouvoir de décision.

L’originalité de l’intervention du Médiateur réside, également dans l’exercice de ses missions, il ne reçoit des directives ou d’instructions ni du gouvernement ni du parlement. Ses actes ne sont soumis à aucun contrôle hiérarchique ou de tutelle et ne peuvent être ni réformés ni annulés. Ses recommandations et propositions ne sont pas susceptibles de recours puisque il ne prend pas des actes exécutoires. Son rôle se limite à faciliter les échanges et le dialogue entre les parties.

Para 1 : Le Médiateur n’est pas une autorité hiérarchique ni un avocat

La spécificité du Médiateur marocain réside principalement dans son statut d’Institution indépendante qui échappe à tout pouvoir hiérarchique ou de tutelle. Il n’est donc soumis à aucun contrôle hiérarchique ou de tutelle. Lui seul peut décider de refuser de traiter les réclamations qu’il reçoit directement.

La position du Médiateur hors de l’administration satisfait aux exigences de l’indépendance qu’il se doit dans l’exercice de ses fonctions. De ce fait, il exerce un contrôle extérieur, du fait qu’il ne peut être juge et partie à la fois et n’est de ce fait pas membre de l’administration.

Le Médiateur ne peut "réformer les décisions de l'administration ni leur substituer ses propres décisions. Il n'est pas soumis aux aléas d'un pouvoir hiérarchique pouvant être exercé par un organe décisionnel. Il ne décide rien et ne donne aucun ordre". [278] L'arme redoutable dont dispose Médiateur c'est son positionnement en dehors de la chaîne hiérarchique.

Généralement les Médiateurs et Ombudsmans échappent aux contraintes de la hiérarchie et de la tutelle, leurs pouvoirs se distinguent nettement de ceux des juges. Ils n'ont pas à trancher des contestations, mais à rechercher, un accord à l'amiable, une conciliation, ils informent, proposent, mènent des enquêtes et recommandent.

L'article 60 du règlement intérieur de l'Institution donne la possibilité au requérant de recourir à un avocat pour présenter sa plainte en cas de difficulté pour la personne concernée de la présenter. Dans certains pays, l'avocat peut même conseiller son client l'opportunité de recourir à la médiation.

Et si l'assistance des avocats est vécue comme indispensable dans le cas des conflits judiciarisés, le Médiateur n'a pas pour devoir, comme l'avocat, d'assurer la défense des intérêts de chacune des parties. Il a le devoir d'analyser les deux côtés du problème et doit donc examiner tant votre point de vue que celui du service public concerné. Il doit demeurer neutre et indépendant.

[278] Dominique Maillard, « Droit des relations de l'administration avec ses usagers », op.cit, p: 486.

Pour l’avocat, les parties à un différend sont des adversaires, l’un gagne et l’autre perd, et le conflit sera traité en application d’une règle de droit bien définie. L’avocat se voit obliger de trouver des solutions selon des normes juridiques bien précises. Il assiste, défend et représente ses clients devant la justice et agit en termes d’obligations et de droits.

Pour le Médiateur, les parties au différend peuvent trouver un compromis ou une solution, loin de l’application stricte d’une règle de droit, à laquelle toutes les deux adhèrent.

En général, le rôle du Médiateur ne sera pas d’être l’avocat des usagers ou le procureur de l’administration. Sa mission, telle qu’elle découle du texte de création, est de proposer une résolution équitable, en toute indépendance.

Para 2 : Le Médiateur du Royaume : un conciliateur un arbitre ?

Les principales missions de l'Institution du Médiateur, telles qu'elles découlent de l'exposé des motifs de sa création, consistent dans trois objectifs majeurs à savoir : le renforcement des acquis en matière de protection des droits de l'homme, la mise en œuvre du nouveau concept d'autorité et la promotion de la communication entre l'administration et le citoyen.

Outre son action préventive et réparatrice, l'amélioration des rapports administration-citoyen s'inscrit dans la logique des objectifs visés par le

Médiateur. Toutefois, la réforme administrative n'est plus que l'enjeu d'un rapport de confiance Etat / citoyen.[279]

Il ne faut pas la confondre la médiation avec la conciliation, la négociation, ou encore l'arbitrage. Leurs caractéristiques communes résident en leur vocation de règlement de différends par voie extrajudiciaire, c'est-à-dire en dehors de la voix judiciaire. La médiation est en effet une sorte de " notion-mère, de notion-souche par rapport à laquelle toutes les autres se définissent "[280].

A la différence de la médiation qui se fait avec l'intervention d'un intermédiaire neutre, l'arbitrage est un mode alternatif de règlement des litiges "consistant à recourir à une ou plusieurs personnes privées choisies par les parties pour obtenir une décision impérative appelée sentence arbitrale"[281].

L'arbitrage, comme c'est le cas pour la médiation est, par rapport aux voies de recours ordinaires, (procédures devant les tribunaux) plus simple, plus rapide, plus discret et moins coûteux. Si en arbitrage l'arbitre est compétent pour édicter une solution qui s'impose à ceux qui l'ont choisi, en médiation, l'administration si elle ne peut pas refuser l'intervention du Médiateur, ne s'engage jamais à suivre ses propositions[282].

---

[279] Voir : Zahia Moussa, « La crise de légitimité de l'administration Algérienne ». Acte du colloque « Les mutations des relations entre l'administration et ses administrés », op.cit, p: 102.
[280] Charles Jarrosson, « Les modes alternatifs de règlement des conflits : présentation générale ». Revue internationale de droit comparé, 1997, Volume 49, numéro 2, p : 331.
[281] Xavier Linant De Bellefonds et Alain Hollande, « L'arbitrage et la médiation », op.cit, pp : 3 et 4.
[282] Dominique Maillard, « Droit des relations de l'administration avec ses usagers », op.cit, p : 486.

C’est parce qu’il confère à un arbitre le pouvoir de trancher le litige, à l'instar d'un juge, que l’arbitrage ne devrait pas donc risquer la confusion avec la médiation. Toutefois, "il peut être assimilé à une forme de justice privée car l'arbitre choisi par les parties est chargé de trancher lui-même leur litige".[283]

L’arbitrage est "antérieur à l'adoption du système juridictionnel, lié à l'apparition des sociétés organisées en Etats modernes. L'organisation tribale arabe qui prévalait dans la période préislamique connaissait déjà le système d'arbitrage incarné par les pouvoirs du chef de tribu investi de cette mission. "[284]

Les souverains musulmans remplissaient le rôle "d’arbitre supérieur de *« Hakam arabe »*, qui chez eux, comme précédemment chez le prophète, s’égalait à celui d’un interprète de la parole divine". [285]

L’arbitrage selon le professeur Charles Jarrosson est : "l’Institution par laquelle un tiers règle le différend qui oppose deux ou plusieurs parties en exerçant la mission juridictionnelle qui lui a été confiée par celles-ci "[286].

Au Maroc, les dispositions relatives à l'arbitrage dans loi n° 08-05 ne concernent que les seules transactions commerciales et excluent à priori les opérations civiles.[287] Peuvent notamment faire l'objet d'une convention

[283] L'article 308 de la loi n°1-74-447 du 11 Ramadan 1394 (28 septembre 1974) approuvant le texte du code de procédure civile stipule : " Toutes personnes capables peuvent souscrire un compromis d'arbitrage sur les droits dont elles ont la libre disposition.
[284] Mustapha Terrab, « La place du système d'arbitrage dans la législation marocaine », Revue DAM n°6-7, 2008, p : 110.
[285] Voir : Maurice Gaudefroy-Demombynes, « Les Institutions musulmanes », op.cit, p : 152.
[286] Charles Jarrosson, « La notion d'arbitrage », Thèse d'Etat, 1986, LGDJ, Préface de Bruno OPPETIT, p : 372.
[287] Loi n° 08-05 abrogeant et remplaçant le chapitre VIII du titre V du code de procédure civile. Bulletin Officiel n° 5584 du Jeudi 6 Décembre 2007.

d'arbitrage "les litiges relevant de la compétence des tribunaux de commerce (art 308)". La convention d'arbitrage "ne peut concerner le règlement de litiges relatifs à l'état et à la capacité des personnes ou aux droits personnels qui ne font pas l'objet de commerce (art 309)". De même, Les litiges relatifs aux actes unilatéraux de l'Etat, des collectivités locales ou autres organismes dotés de prérogatives de puissance publique ne peuvent faire l'objet d'arbitrage (art 310).

L'arbitrage est définit à l'article 306 du code de la procédure civile comme ayant " pour objet de faire trancher un litige par un tribunal arbitral qui reçoit des parties, la mission de juger en vertu d'une convention d'arbitrage ".

L'article 307 ajoute que " la convention d'arbitrage est l'engagement des parties de recourir à l'arbitrage pour régler un litige né ou susceptible de naitre concernant un rapport de droit déterminé, de nature contractuelle ou non contractuelle. La convention d'arbitrage revêt la forme d'un compromis d'arbitrage ou d'une clause d'arbitrage ".

Toute personne privée ou toute entreprise confrontée à un litige peut bénéficier de l'arbitrage à condition que les parties soient d'accord toutes les deux pour recourir à l'arbitrage. L'arbitre est donc compétent pour édicter une solution qui s'impose çà ceux qui l'ont choisi.

Au Maroc le Roi exerce la fonction d'arbitrage par Dahir en vertu des pouvoirs qui lui sont expressément dévolus par la Constitution. En effet, le monarque demeure «l'arbitre suprême» en vertu de l'article 42 de la Constitution :

« Le Roi, Chef de l'Etat, son représentant suprême, Symbole de l'unité de la Nation, Garant de la pérennité et de la continuité de l'Etat et Arbitre suprême entre ses institutions, veille au respect de la Constitution, au bon fonctionnement des Institutions constitutionnelles, à la protection du choix démocratique et des droits et libertés des citoyennes et des citoyens, et des collectivités, et au respect des engagements internationaux du Royaume. Il est le Garant de l'indépendance du Royaume et de son intégrité territoriale dans ses frontières authentiques ».

Pour certains, la médiation est, aussi, forme de conciliation[288] étant donné que "la conciliation a la capacité de se décliner sous des formes diverses, qui sont autant de modalités différentes de sa mise en œuvre".[289] La conciliation est en effet apparue très tôt comme un mode de règlement des conflits : " Les Grecs, les Romains et l'Eglise en ont conçu l'idée…Guillaume Penn l'a préconisée, Saint Louis l'a appliquée dans ses domaines "[290].

Le Médiateur, dit Nabil Antaki, est " un conciliateur du type interventionniste qui se permet de poser des questions directives, de critiquer les positions, d'émettre des opinions, de faire des suggestions et d'utiliser sa capacité de persuasion pour pousser, sinon forcer les parties à

[288] Selon le dictionnaire de la langue française Larousse, la conciliation est une « action qui vise à rétablir la bonne entente entre des personnes dont les opinions ou les intérêts s'opposent ». La conciliation, d'après cette définition, tend à amener les gens à s'entendre. www.larousse.fr.
[289] Ch.Jarrosson, « La notion d'arbitrage », op.cit, p : 176 et s.
[290] Joinville, Mémoires, ch XXXII dans Michaud et Poujoulat, 2ème série. T.II. p : 184.

réduire l'écart qui les sépare jusqu'à aboutir à un accord. Il prend plus d'initiatives que le conciliateur type ".[291] Pour le même auteur, " il est inutile de distinguer les rôles de conciliateur et de Médiateur ".

C'est ce qui est affirmé à l'article 17 du Dahir portant création du Médiateur du Royaume qui fait de la médiation et de la conciliation un moyen pour rechercher des solutions équitables et équilibrées au différend entre les parties. Dans ce cas, les termes "conciliation" et "médiation" sont utilisés de manière interchangeable.

En résumé, que ce soit Médiateur ou conciliateur, les deux constituent des modes alternatifs de règlement des conflits chargés de faciliter la relations de l'administré avec le service public. Le Médiateur est "un conciliateur particulièrement « actif », puisqu'il ne se limite pas à favoriser le dialogue entre les parties, mais il propose des solutions.[292]. Il est un acteur dans une mise en relation, voire simplement dans une relation existante. Il intervient très concrètement pour établir, préserver ou rétablir la qualité d'une communication".[293]

Para 3 : Le positionnement du Médiateur par rapport aux autres pouvoirs et institutions

Le Médiateur marocain est une Institution indépendante qui ne reçoit d'instructions ni de l'exécutif ni du législatif ni du juridique. Cependant, il doit, pour l'efficacité de son action, bénéficier de l'estime et de la

[291] Nabil Antaki, « Le règlement amiable des litiges ». Cowansville. Éditions Yvon Blais, 1998, p : 83.
[292] Charles Jarrosson, « Les modes alternatifs de règlement des conflits : présentation générale », op.cit, p : 329.
[293] Jean-Louis Lascoux, « Pratique de la médiation : une méthode alternative à la résolution des conflits », op.cit, p : 17.

considération des plus hautes autorités de l'Etat afin de renforcer son autorité face à une administration hésitante au changement.

Assurément, attribuer au Médiateur du Royaume une base constitutionnelle lui conférerait un certain prestige et une grande marge de stabilité. C'est à la Constitution qu'il revient " d'arrêter le pouvoir" selon l'expression de Montesquieu.

Ainsi on peut lire dans l'exposé des motifs du Dahir portant création de l'Institution que cette dernière bénéficie "De l'indépendance nécessaire par rapport aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, pour lui permettre de disposer d'une totale impartialité en instruisant les plaintes et les doléances dont elle est saisie… ".

Ne disposant ni du pouvoir législatif ni du pouvoir exécutif ni du pouvoir juridictionnel, on peut se demander comment le Médiateur du Royaume peut être le garant de l'équilibre entre droits collectifs et droits individuels. Cela ne peut se faire, en effet, que dans le cadre d'un partenariat et d'une collaboration avec d'autres institutions et organismes de défense des droits humains.

Le Médiateur et l'institution monarchique :

Si la Constitution marocaine garantie la séparation des pouvoirs, cela ne concerne pas l'Institution monarchique, le Roi est le représentant suprême de la nation et le symbole de son unité. Les dispositions de la Constitution marocaine consolident en effet le rôle central d'Imarat Al Mouminine dans la protection des droits et libertés des citoyens. On distingue alors entre les pouvoirs religieux du Roi, en tant que

Commandeur des Croyants, et en tant que chef de l'Etat et son représentant suprême, symbole de l'unité nationale et territoriale, assurant des missions d'arbitrage, garant du choix démocratique et des intérêts fondamentaux du pays.

La création du Médiateur rentre dans le cadre de la compétence particulière du Roi telle que celle-ci a été prévue par les articles 41 et 42 de la constitution. Cette dernière dote le roi des pouvoirs temporel et spirituel.

Le Médiateur est nommé par Dahir Royal, les délégués sont désignés et révoqués après accord du Roi, cela rend l'Institution indépendante d'une part (elle se trouve accordée une immunité totale et une impartialité dans ses jugements) et responsable de ses actes devant le Roi d'autre part (le Roi reçoit un rapport annuel sur l'ensemble des activités de l'Institution).

L'analyse des attributions confiées au Calife en Islam, montre qu'il est doublement responsable devant Dieu et devant la communauté. Il en ressort qu'il appartient au Roi, Commandeur des croyants, de nommer une autorité chargée de veiller au respect des droits des citoyens. Cela est fait dans le respect des dispositions Constitutionnelles : « Le Roi, Chef de l'Etat, son Représentant suprême, Symbole de l'unité de la Nation, Garant de la pérennité et de la continuité de l'Etat et Arbitre suprême entre ses Institutions, veille au respect de la Constitution, au bon fonctionnement des Institutions constitutionnelles, à la protection du choix démocratique et des droits et libertés des citoyennes et des citoyens, et des collectivités, et au respect des engagements internationaux du Royaume. Il est le Garant de

l'indépendance du Royaume et de son intégrité territoriale dans ses frontières authentiques… » [294].

En tant qu'Amir Al Mouminine, le Roi veille à la sauvegarde de l'Islam et de ses valeurs. Le Dahir n° 1.11.25 portant création de l'Institution du Médiateur intervient sur la base de l'article 41 de la constitution de 2011, qui stipule que le Roi, Amir Al Mouminine :

" veille au respect de l'Islam. Il est le Garant du libre exercice des cultes. Il préside le Conseil Supérieur des Oulémas, chargé de l'étude des questions qu'il lui soumet. Le Conseil est la seule instance habilitée à prononcer les consultations religieuses (Fatwas) officiellement agréées, sur les questions dont il est saisi et ce, sur la base des principes, préceptes et desseins tolérants de l'Islam (...). Le Roi exerce par Dahirs les prérogatives religieuses inhérentes à l'Institution d'Imarat Al Mouminine qui lui sont conférées de manière exclusive par le présent article ".

La légitimité religieuse "redouble et renforce la légitimité historique: le Roi descend du prophète, il est doté de la Baraka et il est commandeur des croyants".[295] L'attribution d'Imarat Al Mouminine au Roi se justifie en effet, par la mission que le Roi doit remplir. Cette mission est de veiller au bien temporel et spirituel de la communauté conformément aux enseignements de l'Islam.

Le Médiateur entre le législatif et l'exécutif :

En 1789, la célèbre déclaration des Droits de l'homme et du citoyen, proclame la suprématie de la loi que le pouvoir exécutif dans son ensemble

[294] Art 42 de la Constitution de 2011.
[295] B.Cubertafond, « Le système politique marocain », l'Harmattan, 1997, p : 71.

doit respecter parce qu'elle est l'expression de la volonté générale (*Rousseau*) et de la souveraineté nationale. Le même texte rappelle son attachement à la séparation des pouvoirs (*Montesquieu*).

Le législatif :

Les relations du Médiateur avec le Parlement sont assez limitées. Cependant, cela n'empêche pas la collaboration entre les deux institutions, par exemple les recommandations adressées par le médiateur au premier ministre peuvent contenir un ensemble de propositions pour la réforme des lois réglementaires organisant le service public, ce qui peut déboucher, par la suit, sur des projets de lois soumis au parlement. Les recommandations du médiateur peuvent ainsi constituer un moyen d'influence et d'intervention dans la procédure législative[296].

Dès lors, on se pose la question de savoir si les parlementaires, en tant que représentants de la Nation et des circonscriptions dont ils sont élus, peuvent saisir le Médiateur ?

La réponse est dans les termes de l'article 9 du Dahir portant création de l'Institution qui stipule que: " les plaintes et les doléances sont adressées au Médiateur ou aux Médiateurs régionaux, directement par le plaignant ou par l'intermédiaire de son représentant mandaté à cet effet". Donc, le terme représentant est général et concerne aussi les parlementaires en tant que représentants de la Nation et de la population dont ils sont élus en particulier, ils peuvent alors saisir le Médiateur.

[296] راجع أحمد أجعون: " تموقع ديوان المظالم ضمن المؤسسات الإدارية والقضائية والاستشارية"، مرجع سابق، ص: 89.

De même, l'article 10 du Dahir portant création de l'Institution est expressif sur ce point, il prévoit que les membres du parlement, les chefs des administrations et les présidents du Conseil National des Droits de l'Homme (…) « peuvent saisir l'Institution du Médiateur des plaintes dont ils sont destinataires et qui ne relèvent pas de leur compétence mais de celle de cette Institution ».

Dès lors, on se pose la question si les représentants politiques de la nation, qui sont supposés exprimer le vouloir des représentés, ne seraient-ils pas privés voire « dépossédés »[297] du rôle d'intermédiaire et de porte parole du citoyen face à l'administration.

Le Médiateur présente devant le parlement, en séance plénière, un exposé synthétique du contenu du rapport annuel.

L'exécutif :

La Constitution marocaine met le gouvernement sous l'autorité directe du Roi. Il est donc, constitutionnellement, seul détenteur du pouvoir politique[298].

La relation entre le Médiateur et le gouvernement commence par la désignation d'un délégué du Médiateur auprès de la primature et des départements ministériels, se sont des interlocuteurs permanents de l'Institution du Médiateur désignés par les administrations dont ils relèvent.

[297] Voir : Setta El Houari, « Réflexions sur Diwan Al Madhalim ». Revue marocaine d'économie et de droit, revue semestrielle, n°9, 10 novembre 2004, Edition El Joussour, p : 31.
[298] L'article 47 de la nouvelle Constitution dispose que « Le Roi nomme le Chef du Gouvernement au sein du parti politique arrivé en tête des élections des membres de la Chambre des Représentants, et au vu de leurs résultats ».

L'article 30 du Dahir de création de l'Institution précise que le Médiateur informe, régulièrement, le Premier ministre de tous les cas où l'administration s'est abstenue de donner suite à ses recommandations, en lui faisant part de ses observations au sujet de la position de l'administration et des mesures qu'il propose de prendre.

Toujours dans la même logique, le Médiateur peut soumettre un rapport spécial au Premier ministre sur les cas de refus de l'exécution d'une décision de justice irrévocable rendue à l'encontre de l'administration. Il adresse au chef du gouvernement des rapports l'informant, de manière régulière, de tous les cas où l'Administration s'est abstenue de répondre aux demandes d'informations qui lui sont adressées, ou de donner suite à ses recommandations, en lui communiquant ses observations sur la position de l'administration et les mesures qu'il propose de prendre[299].

Le gouvernement et les différents organes de l'administration concernée, chacun dans la limite de ses attributions, soumettent à l'Institution du Médiateur des rapports spéciaux sur les mesures qu'ils ont prises pour l'exécution des recommandations et des propositions dont ils ont été saisis par l'Institution.

Le Médiateur et le Conseil National des Droits de l'Homme (CNDH) :

Au Maroc la sauvegarde des droits des citoyens, est renforcée par la création du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme et des tribunaux administratifs qui viennent parachever l'Etat de droit. La création de l'Institution du Médiateur du Royaume s'inscrit dans le même

[299] Règlement intérieur, art 85.

cheminement, elle démontre la volonté de préserver la dignité du citoyen élément essentiel de tout développement.

Dans le cadre de son ouverture sur les autres Institutions, le Médiateur du Royaume entretient aussi des relations avec le Conseil National des Droits de l'Homme.

Le rôle du Médiateur dans la protection des droits et libertés des individus apparait, en effet, dans sa relation avec le CNDH, où il est, de droit, membre du Conseil National des Droits de l'Homme conformément aux dispositions de l'article 32 du Dahir n°1.11.19 du 1er Mars 2011, portant création dudit Conseil.

L'article 6 du Dahir de création précise que s'il apparaît au Médiateur ou aux Médiateurs régionaux que la plainte ou la doléance dont ils sont saisis relève de la compétence du Conseil National des Droits de l'Homme et ne concerne pas les rapports entre l'administration et les usagers, ils les transmettent immédiatement au président dudit Conseil ou aux présidents des commissions régionaux qui en relèvent, selon le cas. Ils en informent les plaignants ou les requérants concernés.

De même, s'il apparaît au CNDH que les plaintes dont il est saisi relèvent de la compétence de l'Institution chargée de la promotion de la communication entre le citoyen et l'Administration, il les transmet à cette institution et en informe les plaignants concernés.[300] La coordination entre

[300] Art 5 du Dahir n°1.11.19 du 1er Mars 2011, portant création du CNDH.

les deux Institutions consiste principalement dans la transmission mutuelle des plaintes et doléances les concernant[301].

Si le CNDH s'intéresse, par ses propositions et recommandations adressées au Roi aux atteintes concernant les Droits de l'Homme, le Médiateur à son tour revêt un aspect très particulier qui réside dans la promotion de l'intermédiation entre l'Administration et les usagers du service public dans le cadre d'une Administration citoyenne.

Le Médiateur et le CNDH poursuivent donc le même objectif qui consiste à consolider la base institutionnelle du système des droits de l'homme, la promotion de la communication entre les citoyens et les organes étatiques.

La relation entre le Médiateur et le CNDH obéit à un ensemble de principes et d'orientations (la note d'orientation préparé par le premier ministre sur les hautes instructions royales en mars 2004, précisant respectivement les attributions de Diwan Al Madhalim, du CNDH et des tribunaux administratifs) et principalement l'autonomie dont elles bénéficient malgré leurs finalités et rôles complémentaires.[302]

On conclut que le Médiateur entretien, dans le cadre des missions qui lui sont dévolues, une relation de complémentarité avec le Conseil National des droits de l'Homme. La relation entre les deux Institutions est donc une

[301] Il est à noter que les parlementaires, les chefs des différentes administrations, le comité national de la protection des données personnelles, la Haute autorité de la communication audio-visuelle, l'instance centrale pour la prévention de la corruption, le conseil de la concurrence, les associations légalement constituées …peuvent, à leur tour, transmettre les doléances qu'ils reçoivent à l'Institution du Médiateur (art.10 du Dahir de création).
[302] Voir : Rapport de Diwan Al Madhalim 2004-2005.

relation de coopération et de coordination visant la promotion des questions des Droits de l'Homme.

Section 2 : L'organisation de l'Institution

Le siège du Médiateur du Royaume est fixé à Rabat. L'Institution dispose d'une structure administrative, composée d'un secrétariat général, de divisions et d'unités administratives et techniques.

La structure des services du Médiateur est déterminée par le règlement intérieur de l'Institution dont l'article 9 dispose que le Médiateur « est assisté, dans l'exercice de ses attributions :

- Au niveau central, outre les délégués spéciaux, d'un secrétaire général, de chefs de divisions, et de chefs d'unités ;

- Au niveau régional, de Médiateurs régionaux, assistés en cas de besoin par des délégués locaux ».

S/s1 : l'organisation centrale

Au niveau central, le Médiateur est assisté, dans l'exercice de ses missions, outre les délégués spéciaux, d'un secrétaire général, de chefs de divisions et de chefs d'unités. De même, il est assisté par des fonctionnaires et agents qu'il recrute par voie contractuelle ou dont il demande le détachement ou la mise à disposition auprès de l'Institution du Médiateur.

Il peut également se faire assister par des experts ou des conseillers, avec lesquels il conclut des contrats pour réaliser des études ou des missions ad hoc. La possibilité donnée au Médiateur de choisir son

personnel constitue une garantie supplémentaire d'indépendance de l'Institution. Le Médiateur dispose, également, d'un cabinet et d'une instance de consultation qui dépendent directement de lui.

Le secrétariat général :

Le Médiateur est assisté dans l'accomplissement de ses missions et, sous son autorité, d'un secrétaire général de l'Institution. A cette fin, celui ci:

- veille à fournir à l'instance de consultation, aux délégués spéciaux et aux comités permanents de coordination et de suivi, l'assistance administrative nécessaire à l'accomplissement de leurs missions;
- veille au bon fonctionnement des services de l'administration centrale de l'Institution et à la coordination de leurs activités;
- coordonne les activités des Médiateurs régionaux;
- veille à la tenue et l'utilisation des documents et pièces des dossiers de l'Institution.

Le secrétariat général comprend des structures organisationnelles à même d'aider à la réalisation des missions qui lui sont confiées.

L'instance de consultation :

Il est créé auprès du Médiateur une instance de consultation dépendant directement de lui.

Les membres de cette instance, sont chargés collégialement ou individuellement, selon les cas, des missions suivantes:

- Émettre leur avis sur les questions soumises par le Médiateur et de donner les consultations demandées à leur sujet;
- préparer des études, des rapports et mener, à la demande du Médiateur, des recherches sur des sujets déterminés ou des affaires à caractère particulier.

L'instance de consultation est composée de conseillers et d'experts, choisis parmi les personnalités reconnues pour leurs compétences, expertise et expérience dans les domaines juridique, administratif ou financier, et autres ayant trait aux attributions de l'Institution du Médiateur.

Les missions individuelles et la situation des conseillers, membres de l'instance de consultation, sont fixées par décisions particulières du Médiateur.

Le Médiateur peut, en cas de besoin, consulter de manière occasionnelle, des experts spécialisés en dehors de l'instance de consultation.

Le cabinet du Médiateur :

Le cabinet du Médiateur est chargé notamment des missions suivantes:

- suivre les affaires à caractère général ou particulier, qui ne sont pas du ressort des autres structures de l'Institution;

- veiller à prendre les mesures concernant les manifestations de l'Institution que préside le Médiateur ou celles auxquelles il participe;
- veiller à prendre les mesures appropriées pour les communications du Médiateur, ses audiences et ses déplacements.

Le Médiateur choisit un membre de son personnel pour diriger son cabinet.

Les délégués spéciaux :

Les délégués spéciaux assistent le Médiateur dans l'accomplissement des ses missions. Ils sont nommés par Dahir sur proposition du Médiateur et sont choisi parmi les personnalités reconnues pour leur expertise et leur compétence dans les domaines du droit, de la gestion et de l'administration[303].

En vertu de l'article 10 du règlement intérieur de l'Institution « les délégués spéciaux sont chargés chacun dans le domaine de ses compétences, du suivi des affaires que leur soumet le Médiateur et de prendre toutes mesures nécessaires pour leur règlement ». Ils sont de trois types[304] :

- Un délégué spécial chargé de faciliter l'accès aux informations administratives : toute personne, ayant un intérêt personnel légitime, puisse exercer le droit d'obtenir de l'Administration, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur, les informations qu'elle souhaite, et, en cas de besoin, des copies ou photocopies des documents ou des instruments contenant les informations souhaitées.

[303] Dahir de création, art 20.
[304] Ibidem, art 19.

- Le rôle à jouer par le délégué spécial chargé de faciliter l'accès aux informations administratives est très important puisque c'est un service très sollicité de la part des citoyens.

- Un délégué spécial chargé du suivi de la simplification des procédures administratives et de l'accès aux services publics : doit, sur la base des conclusions du traitement des plaintes et des doléances soumises à l'Institution du Médiateur et en coordination avec les interlocuteurs permanents dans les diverses administrations, rechercher les formes adéquates pour la simplification des procédures administratives et le renforcement des initiatives de prévention et de lutte contre la corruption, ainsi que pour l'enracinement de l'application des principes déontologiques obligatoires dans l'ensemble des services publics et la consécration des mesures de bonne gouvernance administrative.

- Un délégué spécial chargé du suivi de l'exécution des décisions judiciaires rendues à l'encontre de l'administration : doit, en collaboration avec les interlocuteurs permanents des différentes administrations et, le cas échéant, avec l'interlocuteur permanent des services relevant de la Présidence du Gouvernement :

- Prendre les mesures effectives visant l'apurement rapide de l'exécution des décisions définitives restées en souffrance;

- Etablir, en cas de nécessité, un calendrier acceptable pour l'exécution de chaque décision et d'en aviser le requérant.

Conformément à l'article 27 du règlement intérieur, les délégués spéciaux ont la possibilité de présenter au Médiateur des propositions de réforme des textes législatifs ou réglementaires liés aux domaines de leurs compétences.

Le Médiateur du Royaume s'attache à resserrer les liens entre ses délégués spéciaux et le siège de l'Institution. Ainsi, tous les six mois, les délégués spéciaux adressent au Médiateur un rapport sur le bilan de leur activité ainsi que, le cas échéant, des rapports spéciaux sur les situations revêtant un caractère spécifique.[305]

Ils peuvent même présenter au Médiateur des propositions de réforme des textes législatifs ou réglementaires liés aux domaines de leurs compétences.[306]

S/s2 : Les services extérieurs

L'Institution doit sa réactivité et son efficacité à sa présence territoriale et à la qualité de ses collaborateurs. Elle doit être au plus près des problématiques de la société pour identifier en permanence les dysfonctionnements et les iniquités portant atteinte aux droits des citoyens.

Les collaborateurs du Médiateur sont chargés de l'assister et de l'épauler dans l'exercice des missions qui lui sont imparties par le Dahir de création n°1.11.25. Conformément à ce dernier, l'administration centrale de l'Institution est secondée par des services extérieurs organisés sous forme de délégations ministérielles chargées des plaintes relevant de la primature et des autres départements ministériels d'une part, et de délégations

[305] Règlement intérieur, art 28.
[306] Ibidem, art 27.

régionales (administration régionale de l'Institution) qui traitent des plaintes et doléances se rapportant aux collectivités locales et à l'ensemble des services extérieurs des administrations de l'Etat, des établissements publics et des organismes disposant de prérogatives de puissance publique situés dans chacune des régions du pays .[307]

L'activité des délégués est multidimensionnelle, ils jouent un rôle de médiateur de proximité. L'instruction des réclamations, tout comme les observations de terrain des délégués font du Médiateur un observatoire des pratiques administratives. Leur mise en place a permis, également d'assouplir la procédure de saisine.

Para 1 : Les Médiateurs régionaux

Pour faire face à l'ampleur de sa tâche, le Médiateur a déconcentré son Institution. Il dispose de délégués régionaux qui le représentent à l'échelon régional. Ils effectuent, au nom du Médiateur, les interventions nécessaires à la solution des affaires purement locales. Les Médiateurs régionaux sont des assistants du Médiateur du Royaume. Ils sont dotés, dans leurs régions respectives, des mêmes pouvoirs que le Médiateur dans l'exercice de sa mission.

Acteurs et observateurs privilégiés du terrain, ils constatent les effets des politiques publiques, ils peuvent identifier les problèmes, suggérer des réformes.

[307] Voir : Rapport Diwan Al Madhalim, 2004-2005.

L’article 45 du règlement intérieur de l’Institution précise qu’il est créé, par décision du Médiateur, au niveau de chaque région du Royaume, une délégation régionale dirigée par un Médiateur régional. A titre exceptionnel, la compétence territoriale du Médiateur régional peut englober plus d’une région. Dans ce cas, la circonscription territoriale délimitant sa compétence est fixée par décision spéciale du Médiateur.

Dans la pratique, la mise en place de délégués régionaux du Médiateur a permis, pour l’ensemble du territoire, d’assouplir la procédure de saisine, l’instauration effective de l’administration de proximité et l’application d’une stratégie appropriée pour une meilleure relation avec le citoyen.

Aux termes de l’article 22 du Dahir de création, les Médiateurs régionaux sont nommés par dahir sur proposition du Médiateur parmi les cadres supérieurs relevant de l’Etat, des établissements publics, des collectivités locales ou du secteur privé et disposant d’une formation de haut niveau et d’une expérience professionnelle dans les domaines de l’administration, de la magistrature ou du droit et qui sont reconnus pour leur compétence, leur expertise, leur probité et leur intégrité .

Les Médiateurs régionaux exercent dans la limite de leur ressort territorial. L’article 46 du règlement intérieur de l’Institution du Médiateur stipule :

" Chaque Médiateur régional exerce ses missions au niveau de toutes les collectivités territoriales et l’ensemble des services extérieurs des administrations de l’Etat, des établissements publics et des organismes jouissant des prérogatives de puissance publique, ainsi que toutes entreprises et organismes soumis au contrôle financier de l’Etat, situés

dans la circonscription territoriale de la région dans laquelle il est nommé ou, le cas échéant, dans les régions comprises dans cette circonscription ".

Les Médiateurs régionaux exercent les missions et les compétences suivantes :

- reçoivent les plaintes, les doléances et les demandes de règlement des différends dont est saisi le Médiateur par des personnes physiques ou morales, marocaines ou étrangères, à titre individuel ou collectif, procèdent à leur instruction dans la limite de leurs compétences et conformément aux conditions et modalités prévues par le règlement intérieur de l'Institution du Médiateur, à l'exception de celles relatives à des questions ayant un caractère national ou nécessitant de prendre des positions de principes ;

- procèdent, s'il y a lieu, aux actes d'enquêtes et d'investigation sur les plaintes et les doléances dont ils sont saisis sur ordre de mission spécial donné par le Médiateur pour chaque cas ;

- transmettent les plaintes, les doléances et les demandes de règlement des différends qui leur sont adressées et qui ne relèvent pas de leurs compétences et en saisissent les autorités concernées le cas échéant ;

- renseignent et orientent les citoyens et incitent l'administration à établir une communication efficiente avec eux ;

- proposent les mesures et les dispositions à même d'améliorer les structures d'accueil et le contact avec l'administration, et les soumettent au Médiateur afin d'en saisir les administrations et les autorités concernées ;

- proposent toute mesure pratique et appropriée de nature à contribuer à la simplification des procédures administratives et à permettre aux citoyens de bénéficier des prestations de l'administration dans les meilleures conditions ;

- soumettent au Médiateur, tous les trois mois, des rapports périodiques sur le bilan de leurs activités faisant état des données suivantes :

- le nombre et la nature des plaintes et doléances dont ils sont saisis de la part des services centraux de l'Institution ;

- Le nombre et la nature des plaintes et doléances satisfaites par l'Administration, suite à l'intervention du Médiateur régional ;

- Le nombre et la nature des plaintes et doléances n'ayant pas abouti à une solution et en en indiquant les raisons ;

- Le nombre des plaintes et doléances non satisfaites par l'Administration, en ayant justifié sa position sur une saine base légale, ou conforme aux principes de Justice et d'Equité;

- Le nombre et la nature des demandes de règlement reçues des usagers ou présentées par l'Administration ;

- Le nombre de demandes de règlement ayant abouti à des solutions équitables, la nature de ces demandes et le type de solutions obtenues ;

- Le nombre et la nature de demandes de règlement n'ayant pas connu d'aboutissement et l'indication des raisons qui ne l'ont pas permis;

- La classification des affaires soumises selon, d'une part, les wilayas, préfectures et provinces d'origine et, d'autre part, l'administration concernée ;

- Les observations sur les dysfonctionnements de l'Administration, ainsi que les propositions visant sa réforme et l'amélioration de la qualité de ses prestations.

Le Médiateur peut, en cas de besoin, par décision spéciale, créer au niveau régional un comité présidé par le Médiateur régional pour la recherche des voies de règlement rapides des plaintes et doléances en souffrance. Un rapport sur les travaux dudit comité est adressé au Médiateur.[308]

Les Médiateurs régionaux sont assistés dans l'exercice de leurs missions par des cadres administratifs et techniques dont la nomination et la situation sont fixés par décision du Médiateur.[309]

Les Médiateurs régionaux sont également membres des commissions régionales des Droits de l'Homme conformément aux dispositions de l'article 41 du Dahir n°1.11.19 du 1er Mars 2011 portant création du Conseil National des Droits de l'Homme

[308] Règlement intérieur, art32.
[309] Ibidem, art 52.

Ce rapprochement géographique de l'Institution du Médiateur était nécessaire pour une solution commode et rapide des problèmes et litiges. La facilité d'accès encourage en effet les administrés à s'adresser aux médiateurs régionaux pour régler les problèmes qu'ils rencontrent avec les administrations et services publics.

Ainsi l'efficacité de l'action des Médiateurs régionaux dépend des relations de confiance qu'ils ont à instaurer avec les services administratifs locaux.

Para 2 : Les interlocuteurs permanents et les comités de suivi et coordination

Afin de garantir les meilleures conditions de coordination, de communication et de suivi entre l'administration et les services de l'Institution du Médiateur, l'administration désigne parmi les responsables qui en relèvent des interlocuteurs permanents de cette Institution, qui jouissent du pouvoir de décision au sujet des plaintes et des doléances qui leur sont transmises par ladite Institution. Ils sont chargé de[310] :

- assurer le suivi des plaintes, doléances et demandes de règlement des différends qui leur sont transmises par l'Institution du Médiateur et y statuer et veiller à y répondre dans les délais impartis conformément aux dispositions du règlement intérieur de l'Institution ;

- procéder au suivi des décisions, des dispositions et des mesures administratives prises au niveau de l'administration concernée ou par le gouvernement en ce qui concerne la satisfaction des plaintes, doléances et

[310] Dahir de création, art 25.

demandes de règlement des différends et informer, par écrit, l'Institution du Médiateur des résultats obtenus ;

- procéder à l'examen des observations et au suivi des recommandations et des propositions formulées par le Médiateur ou par les médiateurs régionaux à l'administration concernée en vue de rechercher une solution équitable et juste aux requêtes du plaignant ou du requérant ;

- proposer toute mesure ou disposition à même d'améliorer les structures d'accueil et de contact avec l'administration et de simplifier les procédures administratives, dans le but d'éviter les doléances des citoyens et les faire bénéficier des prestations publiques dans les meilleures conditions ;

- inciter les différents services relevant de l'administration dont ils relèvent à faire preuve de responsabilité, d'efficacité et de la totale transparence dans leurs rapports avec l'Institution du Médiateur, ses délégués spéciaux et les médiateurs régionaux ;

- tenir et conserver une base de donnée des plaintes et doléances et des mesures y afférentes.

Les interlocuteurs permanents et les délégués spéciaux siègent en tant que membres au sein de comités permanents de coordination et de suivi. Le Médiateur et le chef de l'administration concernée désignent leurs représentants au sein de ces comités. Les réunions sont présidées par la personne désignée par le Médiateur.

Les comités permanents de coordination et de suivi constituent un mécanisme de concertation, de consultation, et de coordination pour l'amélioration de l'accueil dans les services publics, la simplification des procédures administratives, l'amélioration de la qualité des prestations publiques offertes aux usagers et l'égalité des chances…ils sont chargés principalement de[311] :

- Veiller au sort réservé aux plaintes et doléances dont le règlement n'a pu être effectué;

- Rechercher les voies susceptibles de permettre de surmonter les difficultés entravant le règlement des affaires en suspens ;

- Accélérer la recherche des solutions nécessaires pour le règlement des affaires délicates sur de saines bases légales, ou cohérentes avec les principes de Justice et d'Equité.

A l'invitation du Médiateur ou sur proposition de l'administration concernée les comités permanents tiennent au siège de l'Institution une réunion ordinaire, au moins une fois tous les trois mois et, chaque fois que nécessaire.

Un secrétaire desdits comités établit les procès-verbaux à l'issue de leurs réunions et les adresse au Médiateur ainsi qu'au chef de l'administration concernée.

[311] Règlement intérieur, art 30.

Les interlocuteurs permanents de l'Institution du Médiateur doivent élaborer un rapport annuel permettant le suivi de l'action de l'administration en matière de plaintes, de doléances et de demandes de règlement des différents dont elle est saisie. Le rapport est soumis au Premier ministre et au Médiateur, sous couvert du ministre dont relève l'interlocuteur permanent concerné.[312]

Les collaborateurs du Médiateur jouissent de toutes les garanties nécessaires à même d'assurer leur protection et leur indépendance lors de l'exercice de leurs missions.[313] Ils sont également tenus à l'obligation de réserve et de confidentialité en ce qui concerne tous les documents et les secrets dont ils ont pu avoir connaissance à l'occasion de l'exercice de leurs missions.[314]

Il est interdit aux responsables et à tout le personnel exerçant à l'Institution du Médiateur de prendre toute position, d'afficher toute conduite ou d'effectuer toute action de nature à porter atteinte à leur impartialité ou à l'indépendance de l'Institution.

Section 3 : Le Médiateur du Royaume : une Institution personnalisée

Le Médiateur exerce un travail de conciliation des points de vue du citoyen et du service administratif concerné. C’est quelqu’un qui se met au service de la citoyenneté.

[312] Dahir de création, art 26.
[313] Ibidem art. 52.
[314] Ibidem, art. 51.

La médiation exige, avant tout, l'indépendance et la neutralité du Médiateur. Ce dernier ne prend parti ni pour le citoyen ni pour l'administration. La neutralité qu'il se doit de respecter dans l'exercice de ses fonctions l'oblige à rester impartial.

Conformément à l'article 4 du règlement intérieur de l'Institution du Médiateur du Royaume, le Médiateur est le président de l'Institution, son représentant légale et son porte parole officiel, qui la représente auprès de l'Etat et toutes les instances nationales et étrangères tant à l'intérieur du pays qu'à l'extérieur et qui agit au nom de l'Institution.

La personne à la tête de cet organe porte, elle-même le titre de médiateur. Le Médiateur du Royaume est, en effet, une personne physique qui se confond avec l'Institution, autrement dit : C'est une Institution personnalisée qui se confond avec la personne physique qui exerce la fonction. Suivant la confiance qu'il inspirera auprès du citoyen, et l'influence qu'il affirmera dans sa magistrature morale, le titulaire permettra à l'Institution de se renforcer ou, à l'inverse, s'affaiblir. Sa personnalité déterminera, ainsi, la trajectoire de l'Institution.

S/s1 : Désignation et attributions

La désignation est le mécanisme par lequel la charge de médiation est juridiquement dévolue à l'autorité investie du mandat.

Quel est donc le mode de désignation du Médiateur? Qui peut être désigné médiateur? Pour quelle durée ?

Le mode de désignation du Médiateur au Maroc, par Dahir, le distingue d'un certain nombre de ses homologues qui sont, soit nommés par le Gouvernement, ou élus par le Parlement.

Les attributions et prérogatives sont assumées par le Médiateur nommé par Dahir pour une durée de 5 ans renouvelable une seule fois. Cela lui garantit une grande liberté dans l'exercice de ses fonctions.

Dans de nombreux pays, le titulaire bénéficie d'une durée de mandat suffisamment longue, généralement entre 4 et 6 ans[315].

Dans deux cas seulement (Irlande du Nord et Finlande), l'Ombudsman est nommé pour la durée de sa vie professionnelle, c'est-à-dire jusque l'âge de la retraite, sauf en cas d'incapacité ou de manquement à sa fonction[316]. Généralement, la durée du mandat du Médiateur ne doit être ni trop longue ni trop courte pour éviter tout risque d'immobilisme.

Le Médiateur est un homme de dialogue au service de l'Etat de droit. C'est donc par l'écoute et la persuasion, par la recherche de l'équité, qu'il s'efforce de convaincre l'administration mise en cause afin de rétablir des rapports harmonieux entre les deux parties.

[315] La durée du mandat varie, d'une manière générale, entre quatre et six ans. Au Danemark, en Finlande, Islande, Maurice, Norvège, Portugal et Suède, le titulaire est élu pour quatre ans. En Autriche, à Chypre, en Côte d'Ivoire, France, Hongrie, Irlande, aux Pays Bas, Sénégal, et en Slovénie, il est en fonction pour six ans. Citons de même les cas du Québec, d'Italie, de Malte et de Roumanie où le médiateur est élu pour cinq ans, renouvelable une fois ; et du Burkina Faso où il est de même élu pour une durée de cinq ans, mais non renouvelable. Au Mali et en Haïti il est élu pour sept ans non renouvelables. En Espagne le mandat suit chaque élection parlementaire. Si dans certains pays comme la France et le Royaume Uni le titulaire ne peut bénéficier que d'un seul mandat, dans la majorité des cas il est renouvelable dans ses fonctions.
Voir : « L'état des pratiques de la démocratie, des droits de l'homme et des libertés dans l'espace francophone ». Voir, Rapport réalisé par Gérard Fellous pour l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie(AOMF), 2006, p : 8.

[316] Conseil de l'Europe, congres des pouvoirs locaux et régionaux. «La fonction d'ombudsman et les pouvoirs locaux et régionaux », 21ème session, 27 septembre 2011.

Le texte ne soulève pas la question des conditions d'aptitude aux fonctions de Médiateur. Cependant, il est choisi parmi les personnalités reconnues pour leur probité, leur compétence, leur impartialité et leur attachement aux règles de la primauté du droit et aux principes de la justice et de l'équité.

Pour exercer la médiation, il s'avère nécessaire d'avoir acquis des compétences spécifiques et d'avoir une expérience de vie suffisante. Le Médiateur doit faire preuve de diplomatie. Il doit être juste et impartial. Il est rigoureux, minutieux et consciencieux.

L'efficacité de l'Institution et son évolution dépendent, principalement, de la compétence, du dynamisme, et du charisme du titulaire. Ce dernier est nommé parmi les personnalités reconnues pour leur droiture, et bénéficiant d'une grande expérience et d'une intégrité intellectuelle et matérielle.

La réussite du processus de médiation dépend, donc, en grande partie de la posture du Médiateur, qui doit faire preuve d'une certaine impartialité, favoriser un climat de confiance entre l'Administration et l'administré pour la recherche de solutions consensuelles aux litiges posés.

Pour le Médiateur, la médiation, dit Gérard Cornu, "est un art, depuis toujours art des bons offices, de la persuasion, œuvre de sagesse. Pour tous, Médiateur et parties, la médiation est une recherche, une démarche, une quête, une marche, d'un mot une tentative, tentative de pacification."[317]

[317] M. Gérard Cornu, « Les modes alternatifs de règlement des conflits », op.cit, p : 323.

Le Médiateur est le Président de l'Institution, son représentant légal et son porte-parole officiel, qui la représente auprès de l'Etat et toutes les instances nationales et étrangères, tant à l'intérieur du pays qu'à l'extérieur et qui agit au nom de l'Institution.

Les attributs[318] sont assumés par le Médiateur chargé d'exercer les attributions dévolues à l'Institution du Médiateur du Royaume. Il est compétent pour connaître des différends qui opposent un administré ou un usager du service public c'est-à-dire, une personne physique ou une personne morale, à l'administration publique (Etat, collectivités territoriales, établissement public ou tout autre organisme investi d'une mission de service public) dans le cas de mauvais fonctionnement de ces services ou de refus d'exécution d'une décision de justice. Cela est stipulé à l'article 5 du Dahir de création, en effet, l'article 5 du Dahir de création de l'Institution, le Médiateur « est chargé d'instruire, soit de par sa propre initiative, soit sur plaintes ou doléances dont il est saisi, les cas qui porteraient préjudice à des personnes physiques ou morales, marocaines ou étrangères en raison de tout acte de l'administration qu'il soit une décision implicite ou explicite, une action ou une activité considérée contraire à la loi, notamment lorsqu'il est entaché d'excès ou d'abus de pouvoir, ou contraire aux principes de justice et d'équité ».

[318] Les pays nordiques suivis par Espagne confèrent au médiateur un très vaste champ de compétences (qui s'étend à toutes les administrations y compris militaires juridictionnelles et même ecclésiastiques dans certains pays protestants) et des moyennes investigations considérables (qui incluent le pouvoir d'intenter des recours civils, pénaux, administratifs voire meme constitutionnels). Dans les autres pays européens les compétences de l'ombudsman sont limitées et n'offrent pas au Médiateur la faculté intenter des recours, (Paul Magnette, « Entre contrôle parlementaire et «État de droit » le rôle politique du Médiateur dans l'Union européenne ». Revue française de science politique, 51ème année, n°6, 2001, p : 935).

Dans ses différents domaines d'intervention, le Médiateur du Royaume ne peut pas imposer ses solutions, mais doit persuader les organismes concernés de leur bien-fondé[319]. Généralement, il assure les missions suivantes :

- L'examen des cas où le comportement de l'administration s'avère contraire à la loi et aux principes de justice et d'Equité ;

- La réception des plaintes et doléances relatant les cas qui porteraient préjudice en raison de tout acte de l'Administration considéré contraire à la loi, notamment entaché d'excès ou d'abus de pouvoir ;

- La contribution à l'enracinement des valeurs de la gouvernance dans la gestion des services publics ;

- Procéder soit de sa propre initiative ou sur demande de règlement de différend présentée par l'administration ou le plaignant, à toute médiation et conciliation en vue de rechercher des solutions équitables et équilibrées au différend entre les parties ;

- Il est habilité à proposer des poursuites disciplinaires ou saisir le parquet.

[319] Dans certains pays tel qu'en République de Macédoine ou encore en République Tchèque, les Médiateurs peuvent introduire des actions en justice. Le Défenseur public de la République Tchèque peut porter plainte et déclencher l'action publique, et peut également, proposer au Procureur général d'introduire une instance pour protéger l'intérêt public dans le cadre d'enquêtes de portée très générale. Cependant, la plupart des Ombudsmans ne détiennent pas ce pouvoir. Voir : « L'état des pratiques de la démocratie, des droits de l'homme et des libertés dans l'espace francophone », Rapport réalisé pour l'AOMF, par Serge Petit, 7 Mars 2008, p : 9.

Un certain nombre d'affaires ne peuvent être ni examinées ni instruites par le Médiateur ou par les Médiateurs régionaux, il s'agit des cas d'incompétence du Médiateur stipulés à l'article 11 du Dahir de création :

- Les doléances visant la révision d'une décision de justice irrévocable;

- Les plaintes concernant des questions pour lesquelles la justice a été saisie en vue de prendre les mesures ou de rendre les décisions qui s'imposent ;

- Les questions relevant de la compétence du Conseil National des Droits de l'Homme.

Ses mesures visent le respect du principe de la séparation des pouvoirs dans le fonctionnement des Institutions, et la confirmation de leur indépendance pour éviter les interférences entre leurs attributions respectives.

De même, le Médiateur ne peut intervenir dans les litiges d'ordre privé ainsi que dans les litiges opposant l'administration à ses agents en activité et dans un litige avec une administration étrangère.

Se sont donc les motifs pour lesquels une requête pourra être jugée irrecevable.

En vue de mettre le Médiateur en mesure de mener à bien sa mission, le législateur l'a doté des prérogatives suivantes :

- La possibilité de fixer des délais aux autorités compétentes pour les suites à donner à ses demandes d'éléments d'appréciation, ainsi qu'à ses recommandations ou propositions;

- Toutes les autorités publiques, qu'elle qu'en soit la nature, sont tenues de faciliter la mission du Médiateur, à tout stade de son intervention.

Le Médiateur peut, également, prêter conseil et donner avis sur toute question que lui soumettent les administrations concernées à l'occasion d'une plainte ou d'une doléance dont elles sont saisies ou sur les projets et les programmes qu'elles préparent en vue d'améliorer leur action et, en particulier, de simplifier les procédures administratives ou d'améliorer la qualité des prestations publiques qu'elles fournissent[320].

Parmi les facteurs assurant l'efficacité à l'intervention du Médiateur du Royaume, l'obligation faite aux responsables des organismes publics d'apporter leur appui au Médiateur et à ses délégués.

Les administrations sont, en effet, tenues de leurs fournir le soutien nécessaire et de coopérer étroitement avec eux en facilitant leurs missions d'enquête et d'investigation, et en leurs communiquant tous les documents et les informations concernant les plaintes ou les doléances dont elle est saisie, à l'exception de ceux couverts par le secret en vertu de la législation en vigueur.

[320] Dahir de création, art 35.

A tout stade de son intervention, de la saisine initiale à la clôture définitive du dossier, le Médiateur dispose d'un pouvoir d'appréciation autonome.

S/s2: Saisine

Qu'est ce qu'une saisine ? On appelle « saisine » le fait de présenter une réclamation au Médiateur. Les saisines se présentent comme un miroir qui reflète les problèmes sociaux.

Interlocuteur accessible à tous, le Médiateur du Royaume pourra être saisi directement par toute personne physique ou morale. La création de l'Institution du Médiateur serait inopérante si les citoyens ne sont pas informés de son existence et de la manière la plus aisée dont ils peuvent la saisir.

La saisine du Médiateur n'est subordonnée à aucune condition particulière ou de forme ou de délai, ce qui constitue un avantage certain pour les administrés. Il suffit donc que soit remplie la condition de forme (l'existence d'un litige), et que le requérant apporte la preuve de l'épuisement de toutes les voies de recours administratives que leur étaient ouvertes (recours gracieux, recours hiérarchique).

Autrement dit, il faut avoir épuisé tous les recours habituels et s'être heurté à un refus de l'administration en cause avant de saisir le Médiateur. Analogue à l'obligation d'un recours administratif préalable en matière contentieuse, cette précaution permet de limiter le risque de saisines inutiles.

Comment s'effectue donc la saisine?

La saisine du Médiateur est sans frais, sans délai ni formalisme. Une simple lettre suffit. Le réclamant doit cependant apporter la preuve qu'il a préalablement accompli des démarches auprès des administrations concernées. La réclamation n'interrompt pas les délais de recours devant les juridictions compétentes.

Les plaintes et doléances sont adressées directement par le requérant au Médiateur, à ses délégués ministériels ou régionaux. Elles sont également adressées par l'intermédiaire du représentant dument mandaté de la personne concernée.

Elles doivent être assorties des preuves et des pièces justificatives, lorsque le plaignant ou le requérant en dispose. Elle doit indiquer les démarches effectuées auprès de l'administration concernée afin d'obtenir satisfaction, le cas échéant.

Lorsque le requérant est dans l'impossibilité de présenter sa plainte par écrit, le requérant peut la formuler oralement assorties des preuves à l'appui ainsi que des pièces justificatives.

Dans certains cas, les particuliers peuvent bénéficier de l'assistance du Médiateur. Il peut en effet, adresser à l'autorité judiciaire compétente une recommandation afin de faire bénéficier, conformément aux procédures prévues par la législation en vigueur, les plaignants qui se trouvent dans une situation matérielle difficile, notamment les veuves, les femmes divorcées, les orphelins, les personnes handicapées et toutes les catégories de personnes en situation de précarité, de l'assistance judiciaire lorsque les

plaignants concernés envisagent de recourir aux juridictions administratives.

De même, le Médiateur, ses délégués spéciaux et les Médiateurs régionaux prêtent, dans la limite de leurs attributions aux plaignants dans une situation matérielle difficile ou dans une situation d'handicap, toute sorte d'assistance juridique et administrative à même de leur permettre de présenter leurs plaintes ou doléances visant à faire cesser le préjudice qu'ils subissent en raison de tout acte de l'administration, qu'il soit une décision implicite ou explicite, une action ou une activité, considéré contraire à la loi, notamment lorsqu'il est entaché d'excès de pouvoir, ou contraire aux principes de justice et d'équité[321].

Le droit de saisine[322] est ouvert à toutes les personnes privées ou publiques. Donc au Maroc, comme c'est le cas en France, suède et en Espagne, le Médiateur reçoit directement les doléances et plaintes de la part des citoyens.

Les règles de saisine sont peu formalistes. Dans tous les pays où l'Institution existe, la saisine du Médiateur a le plus souvent pour origine une réclamation, dirigée contre l'administration. La réclamation est généralement assujettie à quelques conditions de recevabilité. Ces exigences sont relatives, les unes à l'auteur de la requête, les autres à la requête elle-même.

[321] Dahir de création, art 11.

[322] Dans certains pays, le Portugal (pourvoyeur de justice), la saisine directe de l'Institution est reconnue par la Constitution. Au Royaume-Uni, la saisine du commissaire parlementaire pour l'administration est indirecte, les plaintes et doléances des citoyens doivent être transmises par un membre du parlement.

Généralement, le Médiateur peut être saisi avant qu'une procédure soit engagée devant les tribunaux, mais la saisine du Médiateur ne suspend pas les délais à respecter pour engager une action en justice. De même, il ne peut être saisi après que la justice s'est prononcée. Il n'a pas cependant la faculté de remettre en cause le bien fondé d'une décision de justice. La saisine et l'intervention du Médiateur sont gratuites.

Para1: Les conditions de saisine

On parle dans ce cadre des conditions de forme et des conditions de fond. En effet, les règles de saisine sont peu formalistes. La saisine peut être faite par toute personne physique ou morale, marocaine ou étrangère, en raison de tout acte de l'administration, qu'il soit une décision implicite ou explicite, une action ou une activité, considéré contraire à la loi, notamment lorsqu'il est entaché d'excès ou d'abus de pouvoir, ou contraire aux principes de justice et d'équité.

L'absence de condition de forme :

En la forme, la procédure de saisine est dépourvue de tout formalisme. Une simple lettre adressée au Médiateur accompagnée des pièces justificatives et des documents pouvant faciliter l'instruction de la plainte, vaut saisine.

La saisine du Médiateur empêche t-elle une action en justice?

La réponse est dans l'article 8 du Dahir de création qui précise que le recours au Médiateur n'a pas pour effet d'interrompre ou de suspendre les

délais de prescription ou de recours prévus par la loi. De même que le recours au Médiateur est introduit sans conditions de délai.

La saisine du Médiateur n'exclut pas donc la possibilité pour le requérant d'exercer un recours juridictionnel. Parfois même, le Médiateur est saisi en premier lieu plutôt qu'en dernier recours. C'est le signe d'une montée des inquiétudes et d'une détérioration de la confiance qu'on avait en les pouvoirs publics et en la justice.

Toutefois Si au cours de l'examen de la plainte ou de la doléance, il apparait que son objet est déjà soumis à la justice, le Médiateur ou le Médiateur régional ou, le cas échéant, le délégué local, interrompt en vertu d'une décision, son intervention et en avise le requérant[323]. Le Médiateur ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction. Cela signifie, en effet, que le Médiateur ne doit pas chercher à influencer la décision du juge.

Lorsqu'il s'avère au Médiateur que la plainte dont il est saisi, est juridiquement fondée, il entreprend toute démarche et prend les contacts nécessaires avec l'Administration concernée afin de l'inciter à satisfaire la requête du plaignant, c'est ce qui est stipulé à l'article 12 du Dahir de création qui énonce que, " Lorsqu'il s'avère au Médiateur que la plainte dont il est saisi, est juridiquement fondée, tend à défendre un intérêt légitime ou vise à remédier à un préjudice causé par un acte contraire à la loi, notamment lorsqu'il est entaché d'excès ou d'abus de pouvoir, ou contraire aux principes de justice et d'équité, il entreprend toute démarche et prend les contacts nécessaires avec l'administration concernée afin de

[323] Règlement intérieur, art 74.

l'inciter à satisfaire la requête du plaignant, et ce dans le strict respect des règles de la primauté du droit. "

Le Médiateur n'est tenu par aucune règle s'agissant du délai pendant lequel il peut être saisi. Toutefois, il serait préférable que le temps écoulé entre les faits et la déposition de la plainte auprès du Médiateur soit le plus court possible, pour que les faits soient exacts et conformes à la réalité.

L'existence d'une condition de fond: le litige (l'intérêt) :

Pour qu'il y ait médiation, il faut donc qu'il y ait conflit à résoudre qui doit en outre opposer deux ou plusieurs parties. Le Médiateur ne peut exercer son contrôle que lorsqu'il existe un litige opposant un particulier à un service public. Ce caractère fait que le Médiateur effectue un contrôle qui s'apparente au contrôle juridictionnel.

Le Médiateur est saisi par tout individu ayant un intérêt légal : cela est mentionné à l'article 5 du Dahir portant création de l'institution qui prévoit que, "Le Médiateur est chargé d'instruire, soit de sa propre initiative (…) soit sur plaintes ou doléances dont il est saisi, les cas qui porteraient préjudice à des personnes physiques ou morales, marocaines ou étrangères en raison de tout acte de l'administration, qu'il soit une décision implicite ou explicite, une action ou une activité, considéré contraire à la loi, notamment lorsqu'il est entaché d'excès ou d'abus de pouvoir, ou contraire aux principes de justice et d'équité. "

Il résulte de ce texte l'existence d'une condition de fond tenant au différend ou litige (l'intérêt). Ainsi pour pouvoir agir, le citoyen doit justifier d'un certain intérêt par rapport aux faits dont il saisit le Médiateur.

La notion d'intérêt légitime est prévue dans le but d'inciter les réclamants à mieux préciser l'objet de la requête et par là éviter l'encombrement des plaintes inutiles. Cette notion rappelle la condition d'intérêt exigée pour former un recours pour excès de pouvoir devant les tribunaux administratifs en application du principe " pas d'intérêt pas d'action".

Nulle part il n'est exigé du requérant une condition de nationalité. Les étrangers sont toujours protégés au même titre que les nationaux[324].

Psychiquement, la saisine directe peut compter beaucoup pour les requérants, ainsi comme le souligne l'Ombudsman du Danemark: " je reçois des gens dans un petit pays bien connu, et j'ai un jour de permanence comme une assistante sociale, ils viennent me parlent et cela leur fait du bien, même si je leur répond vous avez tort, vous n'avez pas raison, votre problème est mal posé, votre affaire est sans espoir, ils repartent relativement contents parce qu'ils ont trouvé enfin quelqu'un à qui parlé".[325]

Para2 : L'auto-saisine

Soit par crainte soit par ignorance, parfois les citoyens ne peuvent saisir ni le juge ni le Médiateur, la faculté d'auto saisine accordée au médiateur serait dans ce cas d'une grande utilité.

L'article 53 du règlement intérieur de l'Institution stipule que, " L'Institution du Médiateur peut, spontanément, engager la procédure d'examen des agissements de l'Administration contraires à la loi et

[324] Dahir de création, art 5.
[325] Holmgren, « La protection des administrés en droit suédois et la charge de l'Ombudsman », DS, 1969, p: 69, cité par : El Yaagoubi (M), « L'opportunité de l'Institution du Médiateur au Maroc », REMALD, n°20, 2000, pp: 30 et 31.

incompatibles avec la Justice et l'Equité, lorsque le Médiateur en prend connaissance soit directement, soit par l'intermédiaire de l'un des délégués spéciaux, l'un des Médiateurs régionaux, ou l'un des délégués locaux ".

Le Médiateur peut, en effet, spontanément, engager la procédure d'examen des agissements de l'administration contraires à la loi et incompatibles avec la justice et l'équité :

- Lorsqu'il en prend connaissance directement ;

- Par l'intermédiaire de l'un des délégués spéciaux, l'un des Médiateurs régionaux, ou l'un des délégués locaux.

Les affaires, objet de l'initiative spontanée, sont traitées par l'Institution du Médiateur selon la même procédure utilisée pour les plaintes, les doléances, et le déroulement des enquêtes et investigations les concernant, ainsi que pour la formulation des propositions et des recommandations y afférentes.

Le Médiateur peut charger l'un des cadres de l'Institution du suivi des affaires objet de l'initiative spontanée jusqu'à leur règlement.

Généralement, la faculté d'auto-saisine accordée au Médiateur marocain marque bien son pouvoir d'initiative[326]. Elle peut, de même, s'exercer afin d'apporter des réformes ou améliorations à la législation en vigueur qui aurait montré des défaillances.

[326] L'auto saisine est possible pour : le Défenseur des Droits en France, les Médiateurs et Ombudsmans du Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Haïti, Maurice, Québec, Roumanie, Sénégal, Autriche, Finlande, Islande, Norvège, Pologne ou Suède.

L’auto-saisine, même si elle peut poser des problèmes au regard de la neutralité exigée dans la médiation, elle reste un outil efficace entre les mains du Médiateur lui permettant d'avoir une action continue et plus large en se constituant ainsi en une sorte de " partie civile " aux côtés des personnes lésées.

S/s3 : Procédure de traitement des plaintes et doléances

Le traitement des plaintes des usagers en conflit avec les administrations concernées constitue le cœur d’activité du Médiateur. Ce dernier se déclare compétent pour examiner les requêtes des individus, victimes des décisions et actes contraires au droit et à l'équité émanant des administrations de l'Etat. La réussite dans le traitement des plaintes et doléances dépend en grande partie de la capacité du Médiateur à intervenir auprès de l’administration mise en case.

Les plaintes sont présentées au Médiateur, au Médiateur régional ou, le cas échéant, au Médiateur local par[327] :

- Toutes les personnes physiques ou morales de droit privé ;

- Individuellement ou en groupes.

- Le plaignant directement, ou une personne qu’il mandate à cet effet. Le plaignant peut désigner une autre personne pour le représenter en vertu d’une procuration spéciale, sauf lorsqu’il s’agit d’un avocat.

[327] Règlement intérieur, art 55.

Lorsque la plainte est présentée par un groupe de personnes, ceux-ci doivent y préciser l'identité de chacun d'eux, émargée de leurs signatures, avec la désignation du mandataire qui les représente auprès de l'Institution, sauf lorsqu'il s'agit d'un avocat.

Pour être recevable, la plainte ou la doléance doit comporter, outre la signature de son auteur[328] :

- Les indications complètes sur son identité : prénom, nom, adresse complète, et s'il s'agit de personnes morales leur dénomination, leur nature, l'adresse de leur siège social, leur représentant légal, ainsi que tout autre moyen de contact possible ;

- Les preuves et les pièces justificatives, lorsque le plaignant, en dispose ;

- La mention de l'administration objet de la plainte ou doléance, présentée à l'encontre de sa décision ou de son agissement ;

- Les raisons justifiant la présentation de la plainte ou de la doléance;

- Une déclaration du requérant attestant que son affaire n'est pas soumise à la Justice ;

- Une déclaration du requérant indiquant les démarches précédemment effectuées auprès de l'administration concernée et leurs résultats le cas échéant. En effet, le requérant n'ayant pas accompli les démarches utiles préalables pour faire valoir ses droits auprès de

[328] Règlement intérieur, art 58.

l'administration objet de sa plainte, ou ne l'ayant pas expressément indiqué lors de sa saisine de l'Institution, sa plainte sera déclarée irrecevable.

Donc, avant de saisir le Médiateur, il est indispensable qu'une première démarche ait été effectuée auprès du service public concerné, pour demander des explications sur la décision prise ou pour en contester le bien-fondé.

La procédure du traitement des plaintes et doléances débute par une étude préliminaire de la requête pour savoir d'abord si cette dernière satisfait aux conditions requises pour le dépôt des plaintes, et ensuite si elle relève de la compétence du Médiateur.

L'étude préliminaire des plaintes est effectuée par le Médiateur, ou le Médiateur régional ou, le cas échéant, le délégué local. S'il s'avère que la plainte ou la doléance ne relèvent pas de la compétence matérielle de l'Institution ou qu'elles ne remplissent pas les conditions de recevabilité, le requérant en est avisé par écrit dans le premier cas et, invité à compléter son dossier dans le second cas.

Cependant, le Médiateur ou son délégué peuvent orienter le requérant vers l'autorité compétente, à l'exception des plaintes relatives aux violations des Droits de l'Homme dont le Médiateur doit saisir immédiatement le Conseil National des Droits de l'Homme.

Ne sont pas recevable les plaintes et les doléances comportant une diffamation ou une injure, à l'égard de toute personne ou d'un organisme déterminé, ainsi que les plaintes et les doléances anonymes.

Dans l'impossibilité pour le requérant de présenter par écrit sa plainte ou sa doléance, il peut le faire oralement. Son contenu est alors transcrit dans un procès-verbal spécial, dressé par les services compétents de l'Institution et signé par l'intéressé[329].

En cas de difficulté pour la personne concernée de présenter directement sa plainte ou sa doléance, il peut désigner une autre personne pour la représenter, en vertu d'une procuration spéciale, sauf lorsqu'il s'agit d'un avocat[330].

L'administration ou le plaignant, peuvent, de même, présenter au Médiateur une demande de règlement[331] et faire des propositions qui visent un règlement amiable et équitable d'un différend opposant.

Certes, le principe de séparation des pouvoirs interdit au Médiateur d'intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction[332], mais seule l'intervention auprès du juge est prohibée. Le Médiateur peut donc agir auprès de l'administration responsable de la décision pour proposer une solution amiable au litige. Autrement dit, même si le réclamant a déjà saisi le juge d'un conflit avec l'Administration, rien ne s'oppose à ce qu'il s'adresse parallèlement au Médiateur en vue d'un règlement amiable du différend.

Les demandes de règlement sont présentées au Médiateur, au Médiateur régional, ou le cas échéant, au délégué local selon les mêmes conditions fixées pour la présentation des plaintes. Une copie de la demande de règlement est adressée à l'autre partie, en lui demandant de

[329] Règlement intérieur, art 62.
[330] Ibidem, art 60.
[331] Les demandes de règlement visent un règlement amiable et équitable d'un différent opposant l'Administration et l'un des usagers.
[332] Dahir de création, art 6.

faire connaitre sa position à cet égard, dans un délai que fixe le Médiateur. Les deux parties sont convoquées alors pour prendre connaissance des solutions proposées pour le règlement de leur différend.

En cas d'acceptation du principe de règlement, les deux parties sont convoquées pour prendre connaissance des solutions proposées pour le règlement de leur différend. En l'absence d'accord sur l'une des solutions proposées, le Médiateur procède au rapprochement de leurs points de vue respectifs, en présentant une solution de compromis[333].

L'accord obtenu est consigné dans un procs verbal que les deux parties signent et dont une copie est remise à chacune d'entre elles, une autre copie étant conservée dans le dossier.

Ces solutions retenues ne peuvent, en aucun cas, être opposables par les tiers ou à leur encontre[334].

Comme nous avons pu le signaler, les plaintes et doléances font l'objet d'un traitement rigoureux et minutieux grâce aux moyens humains , techniques et administratifs dont dispose le Médiateur, ce qui lui permet, bien évidemment, d'arriver à des résultats concrets et d'agir plus efficacement.

Le souci de l'Institution est d'apporter une réponse rapide aux citoyens qui se sentent perdus, dans le labyrinthe administratif. Les plaintes et doléances peuvent être déposées directement au siège de l'Institution, envoyées par Courrier ordinaire ou recommandé ou par tout

[333] Règlement intérieur, art 78.
[334] Dahir de création, art 18.

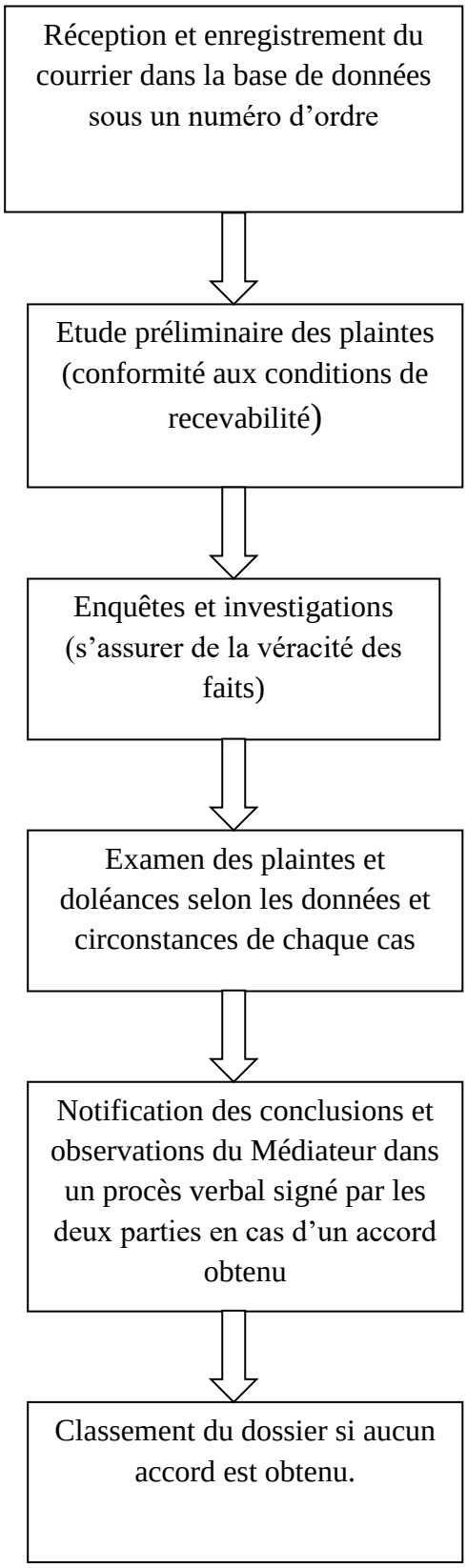
autre moyen de communication. Le mode de saisine direct sur le site internet du Médiateur, permet un accès rapide à l'Institution.

Le plaignant ne supporte aucun frais. Un accusé de réception portant la date et le numéro d'enregistrement est remis ou envoyé à l'auteur de la plainte. Si aucun accord n'est obtenu, mention en est faite dans le dossier objet de la demande, pour être classé[335].

La décision d'irrecevabilité ou d'incompétence est notifiée immédiatement au requérant dans un souci de rapidité, pour épargner aux réclamants de perdre le temps sans savoir où se diriger exactement.

[335] Règlement intérieur, art 78.

En général, la procédure de traitement d'une plainte ou doléance se présente dans l'ensemble comme suit :



Section4 : Les moyens d'action

Les moyens d'action permettent au Médiateur d'exercer les missions qui lui sont dévolues. Cependant, il ne dispose d'aucun pouvoir contraignant et se distingue des autres Institutions par ses caractères propres à lui, d'où il tire sa force morale et sa capacité d'intervention pour proposer des solutions de conciliations dans le cadre de la primauté de droit.

L'exercice des fonctions du Médiateur repose donc sur les valeurs de justice, d'équité, d'impartialité et de transparence. Ces valeurs guident les actions de l'Institution, alors que l'intégrité et la rigueur sont exigées de son personnel.

Le Médiateur exerce deux missions étroitement complémentaires, il traite les réclamations individuelles qui lui sont présentées par les administrés et propose des réformes soit de son propre chef, soit en se fondant sur une réclamation, pour remédier au mauvais fonctionnement de certains services administratifs.

Le succès de la mission du Médiateur est évidemment lié à son statut et aux moyens d'action matériels qui lui sont donnés. Un ensemble de moyens humains et financiers vont permettre à l'Institution de mener à bien ses missions.

S/s1 : Les pouvoirs du Médiateur

La plupart des Médiateurs Institutionnels ont des pouvoirs officiels. Le succès de la mission du Médiateur est évidemment lié à son statut et

aux pouvoirs et moyens d'action qui lui sont donnés. Ces moyens vont permettre à l'Institution de mener à bien ses missions.

Si le Médiateur ne peut intervenir auprès du juge pour orienter le cours de la procédure ou la décision qui sera prise ultérieurement, il peut user de persuasion pour que soit trouvé un règlement à l'amiable du différend.

Les actes du Médiateur du Royaume n'étant pas exécutoires en eux-mêmes, il serait plus exact d'user, du terme de prérogatives fonctionnelles dont la portée et l'importance se mesurent à l'autorité morale attachée à la personne du Médiateur. Ce dernier n'est investi d'aucune autre autorité que celle résultant de la confiance que les parties lui témoignent.

Pour lui permettre de mener de façon efficace ses enquêtes et de s'acquitter comme il se doit de sa mission, la loi stipule que l'Administration est tenue de coopérer d'une façon prioritaire avec le Médiateur en facilitant sa mission d'enquête et d'investigation, et en lui communiquant tous les documents et les informations concernant les plaintes ou les doléances dont elle est saisie, à l'exception de ceux couverts par le secret en vertu de la législation en vigueur.[336]

La fonction d'intercesseur et de redresseur des torts apparaît à travers les moyens d'intervention qui sont dévolus au Médiateur marocain à savoir son pouvoir de mener des enquêtes et des investigations, de proposer des solutions et des réformes, de porter l'assistance judiciaire

[336] Dahir de création, art 28.

notamment aux personnes les plus démunies et aux personnes en situation difficile.

Para1 : Pouvoir de recommandation

« Recommandation » dérive de « recommander », qui dérive lui-même du latin populaire « *Commandare* », soit « *commander* ».[337]

Le pouvoir de recommandation[338] est l'arme normale de tout Ombudsman. Il est un des éléments constitutifs essentiels de la définition de l'Institution.

Le pouvoir de recommandation peut être défini comme "une suggestion faite par le Médiateur à une administration précise, afin que cette dernière adopte une position déterminée dans un différend qui l'oppose à un citoyen". [339]

Cette suggestion revêt donc un caractère non obligatoire, elle vise à régler, dans une démarche non contentieuse, un litige administratif. Toutefois, il appartient à l'administration de décider la suite à donner aux recommandations du Médiateur.

Le pouvoir de recommandation du Médiateur du Royaume ne constitue pas un avis obligatoire adressé à l'administration. Les

[337] Voir : Théodore Fortsakis, « Les solutions alternatives aux litiges entre les autorités administratives et les personnes privées : conciliation, médiation et arbitrage ». Actes de la conférence multilatérale, Lisbonne (Portugal), 31 Mai-2 Juin 1999, éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, Mars 2000, p : 90.

[338] Très souvent, il n'ya pas un réel suivi des interpellations et recommandations de l'Institution. Le rapport d'activité 2011 de Diwan Al Madhalim relève : « le peu d'empressement de la plupart des administrations à lui faire parvenir des rapports sur le traitement des plaintes qui lui sont adressées… Le rythme des réponses reste malheureusement en deçà du niveau escompté».

[339] M. Genot, « Les autorités administratives indépendantes ». Coll. Clef politique, éd. Montchrestien, E.J.A., Paris 1991, p: 72.

recommandations du Médiateur sont dépourvues de force obligatoire et leur application par l'Administration mise en cause repose essentiellement sur l'autorité morale et la capacité de persuasion de l'Institution. Initialement, la sanction de la recommandation est purement morale.

L'usage des recommandations peut prendre des formes diverses adaptées aux circonstances. Et si les recommandations du Médiateur retiennent l'attention de l'administration, c'est notamment parce qu'il jouit d'une autorité morale. Cependant, cette autorité ne suffit pas toujours à convaincre l'administration. C'est pourquoi il dispose également de pouvoirs de pression. Devant une éventuelle réticence de l'administration, le Médiateur peut saisir des Institutions disposant du pouvoir de contrainte.

Il est ainsi habilitée à proposer d'engager des poursuites disciplinaires ou saisir le parquet conformément aux dispositions de l'article 32 du Dahir de création qui énonce que le Médiateur " ….peut également adresser à l'administration concernée une recommandation pour engager la procédure disciplinaire et, s'il y échet, une recommandation de transmettre le dossier au ministère public afin de prendre les mesures prévues par la loi contre le responsable… ".

De même, le Médiateur informe régulièrement le premier ministre de tous les cas où l'administration s'est abstenue de donner suite à ses recommandations en lui faisant part de ses observations au sujet de la position de l'administration et des mesures qu'il propose de prendre.

La comparaison des législations montre que le pouvoir de recommandation est, d'une manière générale, assorti de la possibilité de recourir en dernier ressort à l'arbitrage de l'opinion, par la publication d'un

rapport spécial. Grâce au rapport spécial, le Médiateur est assuré d'avoir le dernier mot.

Les recommandations du Médiateur sont diverses : elles peuvent, par exemple, avoir pour objet l'annulation d'une décision ou sa modification, la cessation d'un comportement ou son amélioration, dès lors qu'elles permettent d'apporter une solution au conflit qui oppose l'administration et l'administré.

Le Médiateur pourra également émettre des recommandations concernant l'assistance juridique qui devra être apportée, notamment aux couches les plus défavorisées de la société :

Il peut à cet effet, "adresser à l'autorité judiciaire compétente une recommandation afin de faire bénéficier, conformément aux procédures prévues par la législation en vigueur, les plaignants qui se trouvent dans une situation matérielle difficile, notamment les veuves, les femmes divorcées, les orphelins, les personnes handicapées et toutes les catégories de personnes en situation de précarité, de l'assistance judiciaire lorsque les plaignants concernés envisagent de recourir aux juridictions administratives… "[340].

Toutefois, peut-on utiliser la décision du Médiateur au tribunal ? En effet, le fait de pouvoir faire appel à la décision du Médiateur pour appuyer un dossier face au juge administratif, n'est pas fixé par la loi.

Le Médiateur du Royaume quand il recommande une solution en équité, celle-ci ne peut en aucune manière créer de précédent ou faire

[340] Dahir de création, art 7.

jurisprudence et nul ne peut s'en prévaloir pour obtenir une décision. La sanction de la recommandation est purement morale car le Médiateur peut publier ses recommandations.

Généralement, dans la plus part des pays, lorsque la recommandation de l'Ombudsman ou du Médiateur n'est pas suivie d'effet, on peut recourir à trois solutions[341] :

- La plus fréquente est l'élaboration d'un Rapport spécial, qui est publié et habituellement remis au Parlement et/ou au Président (France, Irlande, Portugal, Roumanie, Espagne).

- Dans de nombreux pays, il existe une autorité de contrôle des collectivités locales/régionales à laquelle l'ombudsman peut s'adresser si ses recommandations ne sont pas suivies (Danemark, Estonie, Hongrie).

- Dans certains Etats, l'ombudsman lui-même ou le plaignant peut intenter une action en justice pour faire exécuter la recommandation (Arménie, Italie, Norvège. En Islande, l'ombudsman peut recommander que le plaignant, s'il n'est pas satisfait, bénéficie d'une aide judiciaire pour intenter une action contre l'autorité).

Par son intervention, basée sur « la recommandation et non sur le commandement »[342], le Médiateur incite à nouer les contacts entre l'administré et le service public, facilite le dialogue et amène les parties à trouver une solution consensuelle au litige.

[341] Conseil de l'Europe, congres des pouvoirs locaux et régionaux. «La fonction d'ombudsman et les pouvoirs locaux et régionaux », op.cit.

[342] Voir Tarchouna Lotfi, « La médiation dans le champ administratif », op.cit, p : 51.

Para2 : L'action préventive de l'Institution : le pouvoir de proposition

Par son pouvoir de proposition de réformes, et par son positionnement d'observateur des conditions d'application des textes juridiques, le Médiateur contribue à faire évoluer le droit.

Le Médiateur ne se substitue pas au législateur, mais il lui revient d'éclairer ses choix, d'attirer son attention sur les situations injustes, et de prévenir des conséquences non souhaitées d'un texte de loi, et de suggérer les modifications permettant d'y remédier[343]. A travers les réclamations et les doléances des usagers qu'il reçoit, le Médiateur peut constater qu'un problème ne découle pas d'un cas de mauvaise administration ou d'un dysfonctionnement du service public, mais de la norme que cette dernière doit appliquer. Le Médiateur peut exercer son pouvoir de proposition en dehors des cas particuliers dont il est saisi[344].

Le pouvoir de proposition occupe une place non négligeable dans la stratégie d'action du Médiateur du Royaume. Ce dernier est, ainsi, une force de proposition qui vise la moralisation de la vie publique et la bonne gouvernance dans la gestion quotidienne des services publics. Il contribue aussi à prévenir les conflits potentiels qui peuvent survenir dans le cadre de la relation de l'administration avec ses usagers, ce qui l'amène à faire des propositions pour éliminer les sources potentielles de problèmes.

[343] L'article 64 de la loi sur la Cour constitutionnelle de la République Tchèque, par exemple, prévoit pour le Défenseur des droits de la République Tchèque le privilège de proposer à la Cour constitutionnelle l'annulation ou l'amendement des normes juridiques infra légales et d'être invité à participer à certaines procédures engagées devant la Cour constitutionnelle en tant que partie intervenante. (Voir : « L'état des pratiques de la démocratie, des droits de l'Homme et des libertés dans l'espace francophone ». Rapport réalisé pour l'AOMF, par Serge Petit, op.cit, p : 13.

[344] L'ensemble des Médiateurs de l'Afrique francophone (Sénégal, Mali, Burkina Faso…) disposent du pouvoir de proposer des réformes sur les dispositions législatives et réglementaires en application.

Ce pouvoir se traduit par des suggestions et propositions de réforme sur le fonctionnement d'un service public ou sur l'application de dispositions législatives ou réglementaires.

La mise en œuvre de ce pouvoir permet de réguler de manière préventive la relation entre l'administration et le citoyen d'une part, et d'autre part de contribuer à la réforme de l'action administrative. Lorsque certaines dispositions législatives ou réglementaires aboutissent à des situations inéquitables, le Médiateur peut proposer aux pouvoirs publics une réforme des textes afin d'éviter que ces situations ne se reproduisent.

L'Institution est amenée à accomplir ainsi un rôle préventif par ses propositions afin que les situations rencontrées ne se reproduisent pas[345] :

" Lorsque le Médiateur est convaincu de par ses enquêtes et ses investigations, que l'application stricte d'une règle de droit est susceptible de créer des situations inéquitables ou préjudiciables aux usagers, il peut proposer au Premier ministre de prendre toute mesure ou démarche en vue de trouver une solution juste et équitable au cas posé et lui proposer l'amendement de la règle de droit ".

Dans ce cas, il arrive que la situation litigieuse tire sa source non pas dans le dysfonctionnement d'un service public, mais dans les textes régissant la question soulevée. En pareil cas, le Médiateur a la possibilité de suggérer la modification des normes incriminées.

[345] Dahir de création, art 15.

Les propositions de réformes du Médiateur s'avèrent utiles. Elles contribuent à identifier les besoins et les aspirations des citoyens, permettant ainsi d'adapter l'action administrative à l'environnement économique et social. Elles apportent, également, une vision complète sur la manière dont la réglementation et le fonctionnement des services sont perçus par les citoyens et contribuent, de ce fait, à faire évoluer le cadre législatif et règlementaire.

Para3 : Pouvoir d'enquête et d'investigation

Le Médiateur ne peut remplir sa mission de protecteur et de gardien des droits des usagers du service public qu'à condition d'être suffisamment informé pour intervenir de façon adéquate, il dispose à cette fin de pouvoirs d'enquête et d'investigation.

L'enquête et l'investigation consistent à rechercher les informations pertinentes et consulter les éléments de preuves. Elles vont permettre au Médiateur de vérifier la fiabilité et l'authenticité des informations qui lui sont fournies. Elles ont pour finalité de traquer la vérité cachée, afin d'en ressortir quelques certitudes. Les enquêtes investigations menées par le Médiateur lui permettent de voir au fond des choses.

Lorsque le Médiateur reçoit une réclamation, il entreprend son examen pour s'assurer de sa pertinence. A cet effet, il peut mener des enquêtes et investigations au sujet de l'affaire qui lui est soumise.

Il est ainsi habilité, selon l'article 13 du Dahir de création, dans la limite de ses attributions, à mener des enquêtes et des investigations pour s'assurer de la véracité des faits portés à sa connaissance et de l'étendue du

préjudice causé au plaignant ou au requérant et à procéder à la qualification juridique de la nature dudit préjudice.

Il peut même provoquer les explications des autorités concernées sur les faits objet de la plainte ou de la doléance et se faire communiquer les éclaircissements nécessaires, les documents et les informations y afférents.

Lorsque le Médiateur s'assure, après enquête et investigation sur les plaintes et les doléances dont il est saisi, de la véracité des faits y rapportés et de la réalité du préjudice porté au plaignant ou au requérant, il présente à l'administration concernée les conclusions de ses investigations, en toute impartialité et indépendance et selon les règles de la primauté du droit et les principes de justice et d'équité.

L’administration a l’obligation de répondre dans un délai de 30 jours, et de prendre les mesures nécessaires pour l’examen de l’affaire dont elle est saisie. La fixation d’un délai limité intervient afin d’éviter que des retards abusifs se produisent dans les réponses des administrations concernées.

L’administration doit, en outre, informer le Médiateur, par écrit, sur les décisions qu’elle a prises suite à ses recommandations et propositions.

De même, lorsqu'il s'avère suite aux enquêtes et investigations menées qu'une faute ou une conduite personnelle d'un fonctionnaire ou agent sont à l'origine de la doléance ou de la plainte, le Médiateur transmet ses observations et ses conclusions au chef de l'administration concernée afin

de prendre les mesures appropriées et lui demande de l'informer des décisions qu'il a prises à ce sujet[346].

Les motifs de l'enquête et des investigations, peuvent donc se regrouper en 4 points :

- s'assurer de la véracité des faits exposés ;
- s'assurer de la légitimité de l'intérêt du requérant ;
- s'assurer de la réalité du préjudice subi par le plaignant ;
- procéder à la qualification juridique de la nature du préjudice.

Le Médiateur ou le Médiateur régional et, le cas échéant, le délégué local peuvent recourir à tous les moyens qu'il juge nécessaires et utiles pour s'assurer de la véracité des faits exposés, de la légitimité de l'intérêt du requérant et de la réalité du préjudice subi et, entre autres, faire des enquêtes ou mener des investigations sur place, en cas de besoin, en se basant sur les données objectives et en toute impartialité[347].

Le Médiateur ou son délégataire, désigne par décision spéciale, selon chaque cas, la personne chargée de mener l'enquête ou les investigations en lui précisant les autres mesures relatives à l'exécution de sa mission.

[346] Dahir de création, art 16.
[347] Règlement intérieur, art 72.

Au cours de la procédure d'enquête et d'investigation, le Médiateur entreprend les démarches suivantes:

- Demande d'explication aux parties concernées sur les faits relatés ;

- Demande à l'administration de fournir toutes les indications et documents nécessaires afférents à la plainte ;

- Inciter les deux parties à recourir à toutes les voies amiables pour résoudre le différend ;

- Utiliser toutes démarches de conciliation afin de parvenir à des solutions équitables ;

- Possibilité de mener une enquête sur place sur la base de données objectives et en toute impartialité.

l'Administration concernée par les plaintes ou les doléances dont elle est saisie par l'Institution du Médiateur, par l'un de ses délégués spéciaux ou par un médiateur régional, doit "informer l'Institution de son avis sur les requêtes des plaignants ou des requérants, de toutes les dispositions ou mesures qu'elle a prises au sujet des plaintes dont elle est saisie ou, selon le cas, des solutions qu'elle suggère au plaignant ou au requérant, afin de remédier au préjudice, à l'arbitraire ou à l'abus dont il est victime.

Elle doit y procéder dans les délais que lui fixe le Médiateur, son délégué spécial ou le Médiateur régional. S'il lui est impossible de respecter le délai imparti, elle peut demander à l'Institution du Médiateur

de le proroger pour préparer sa réponse, sous réserve de motiver sa demande.[348] "

Le résultat des enquêtes et investigations se résume aux points suivants :

- Adresser les recommandations, les propositions et les observations relatives aux résultats de l'enquête à l'Administration concernée ;

- Obligation pour l'Administration concernée de prendre, dans un délai de 30 jours, les mesures nécessaires pour l'examen des affaires dont elle est saisie ;

- Obligation pour l'Administration concernée d'informer le Médiateur, par écrit, des décisions qu'elle a prises relativement à ses recommandations et propositions.

Il convient d'aviser, selon les circonstances, les parties concernées "du jour et de l'heure prévus pour l'enquête ou les investigations dans l'administration dont il s'agit ou le local objet du litige et ce, par tous les moyens possibles, une semaine au moins avant la date fixée. Le Médiateur ou son délégataire, désigne par décision spéciale, selon chaque cas, la personne chargée de mener l'enquête ou les investigations en lui précisant les autres mesures relatives à l'exécution de sa mission"[349].

Les enquêtes et investigations permettent au Médiateur de nourrir l'analyse systémique, notamment en illustrant les impacts concrets des situations problématiques sur la vie des personnes qui en subissent des

[348] Dahir de création, art 27.
[349] Règlement intérieur, art 72.

iniquités et des préjudices. Chaque situation portée à l'attention du Médiateur au terme d'une enquête, enrichit la connaissance des réalités et la compréhension des enjeux et défis.

S/s2 : Publicité de l'action du Médiateur

L'image du Médiateur se forge à travers les documents qu'il publie. Ainsi, les retombées médiatiques de son rapport annuel jouent un rôle primordial pour la notoriété de l'Institution.

Tant qu'elle n'est pas diffusée, l'information ne présente guère d'intérêt. C'est pour cela que la publicité de l'action du Médiateur suscite un intérêt important vu que les rapports doivent présenter une image globale des points forts et des points faibles du fonctionnement de l'Institution.

La publicité de l'action du Médiateur constitue un véritable moyen d'influence et une composante essentielle de l'obligation de rendre des comptes. Peu d'administrations souhaiteraient, en effet, garder une mauvaise image, de leurs fonctionnements, dans l'opinion publique du fait de leur mauvaise posture dans le rapport du Médiateur.

Les rapports constituent l'outil d'information principal dont dispose le Médiateur, on y trouve des indications précises sur le nombre des réclamations présentées et leur taux de réussite, les problèmes auxquels les citoyens sont confrontés au quotidien dans leurs relations avec les Administrations. Il est essentiel que ces rapports soient publiés et diffusés afin qu'ils deviennent accessibles au public.

La plupart des textes fondateurs des Ombudsmans et Médiateurs soulignent l'obligation pour ces derniers de rendre compte, de leurs activités, à une autorité de l'Etat. C'est ainsi que les Médiateurs remettent généralement un rapport annuel.

L'obligation du Médiateur de rendre des comptes de son activité est définie de façon détaillée à l'article 37 du Dahir de création.

On distingue le rapport annuel soumis à sa Majesté le Roi, les rapports spéciaux présentés au Premier ministre, et un exposé synthétique sur le contenu du rapport annuel présenté en séance plénière devant le parlement.

Para1 : Les rapports annuels

Le rapport annuel soumis à Sa Majesté le Roi comprend les résultats du traitement des plaintes et doléances, ainsi que les dysfonctionnements de l'administration affectant éventuellement ses relations avec l'Institution.

Il comprend un état exhaustif des réformes et des ajustements réalisés par les autorités compétentes pour l'exécution de ses recommandations et propositions[350].

Le rapport annuel peut s'analyser comme un compte rendu de mission à l'attention des principales autorités nationales. Il est aussi un document d'information du grand public. Le rapport est publié au Bulletin officiel après l'appréciation de S.M le Roi.

[350] 2ème paragraphe de l'article 38 du Dahir de création.

L’impact du rapport annuel d’activité de l’Institution du Médiateur, peut être incitatif pour certaines administrations qui, constatant que leurs dysfonctionnements sont mis à l’appréciation de l’opinion publique, jugent convenable d’y mettre un terme et trouver des solutions rapides. Le rapport annuel d’activité fournit, en outre, une illustration des difficultés, complexités et pesanteurs de nos administrations et de notre société en général.

Le rapport annuel permet au Médiateur de dresser le bilan de l'action de l'Institution. Il constitue aussi un moyen d'influence et de pression sur l'administration. Le rapport annuel est porté à la haute connaissance royale. En se référant aux dispositions du Dahir n°1.11.25 portant création de l’Institution du Médiateur, notamment son article 37, le Médiateur soumet à Majesté le Roi un rapport annuel sur le bilan d’activité et les perspectives d’action de l’Institution.

Ledit rapport comprend notamment un inventaire du nombre et de la nature des plaintes, des doléances et des demandes de règlement des différends, l’indication des affaires sur lesquelles il a été statué, des enquêtes et des investigations menées par l’Institution et les conclusions qui en découlent pour le traitement des plaintes et doléances et la défense des droits des plaignants, ainsi que des affaires pour lesquelles l’Institution s’est déclarée incompétente ou a déclaré l’irrecevabilité ou le classement.

Le rapport fait état des différents dysfonctionnements et défaillances qui affectent les rapports de l’administration avec les citoyens et indique les recommandations du Médiateur et les mesures qu’il propose de prendre en vue d’améliorer les structures d’accueil, de simplifier les procédures administratives, d’améliorer le fonctionnement des organes de

l'administration, d'enraciner les valeurs de la transparence, de la gouvernance et de la moralisation des services publics, de corriger les dysfonctionnements qui les affectent et de réformer et de réviser les textes législatifs et réglementaires régissant les missions de l'administration, ainsi que les axes du programme d'action de l'Institution à court et à moyen termes et le résumé de la situation de sa gestion financière et administrative .

Les interlocuteurs permanents de l'Institution du Médiateur, désignés par les Administrations dont ils relèvent, doivent également élaborer un rapport annuel permettant le suivi de l'action de l'Administration en matière de plaintes, de doléances et de demandes de règlement des différends dont elle est saisie. Le rapport est soumis au Premier ministre et au Médiateur, sous couvert du ministre dont relève l'interlocuteur permanent concerné[351].

De manière générale, la plupart des rapports annuels comportent des éléments variés tel que des statistiques sur les dossiers plaintes traités, les activités menées par le Médiateur au cours de l'année, les recommandations et propositions éventuelles de réformes etc...

Le rapport annuel est donc une source d'information sur l'action et le fonctionnement de l'administration et les domaines où des réformes législatives, réglementaires devraient être entreprises. Il fournit, en outre, une illustration des blocages et difficultés du service public et, plus généralement, de notre société et des problèmes auxquels nombre de citoyens sont confrontés au quotidien.

[351] Dahir de création, art 25.

Le rapport annuel du Médiateur doit servir, entre autre, à suggérer des mesures d'amélioration de la qualité des services rendus aux citoyens. Pour ce faire, il doit faire l'objet d'une large diffusion grâce à une communication adéquate. Il peut, en outre, avoir un rôle incitatif pour certaines administrations qui se voient leurs dysfonctionnements mis en lumière.

C'est un excellent moyen d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur les efforts permanents à accomplir pour améliorer leur de méthodes et procédures de travail. Le rapport du Médiateur est dépourvu de valeur juridique propre. Cependant il contribue à la dénonciation de certains comportements administratifs abusifs.

Pour les décideurs politiques, le rapport annuel du Médiateur est une source d'information importante sur l'état général du fonctionnement des administrations publiques, et sur les domaines où des réformes législatives et réglementaires devraient être entreprises.

Il pourrait donc s'appréhender comme un baromètre du comportement et des pratiques de l'Administration publique et de ses usagers. Il permet de faire passer des messages en mettant en exergue les cas de mauvaise Administration et les anomalies des pouvoirs publics.

Para2 : Les rapports spéciaux

En cas de non respect des recommandations ou d'absence de réponse de la part des administrations aux propositions du Médiateur, il doit pouvoir réagir face au refus ou à la mauvaise volonté de l'Administration.

La plupart des Ombudsmans et Médiateurs ont donc la possibilité de transmettre des rapports spéciaux au ministère concerné.

Le Médiateur présente au Premier ministre, dans le cadre de ses attributions et en tant que force de proposition pour améliorer l'action de l'administration et la qualité des prestations qu'elle fournit, des rapports spéciaux comprenant ses recommandations et ses propositions qui tendent [352]:

- à enraciner les valeurs de la transparence, de la moralisation et de la gouvernance dans la gestion des services publics et à les diffuser parmi les fonctionnaires et les usagers ;

- à observer les valeurs des droits de l'Homme telles qu'elles sont universellement reconnues, s'engager à les respecter et les promouvoir dans les rapports de l'administration avec les usagers ;

- à réformer et à réviser les textes législatifs et réglementaires régissant les missions de l'administration et de tous les services publics en vue d'améliorer leur efficacité et de coordonner leur domaine d'intervention ;

- à corriger les dysfonctionnements qui pourraient affecter le fonctionnement des services publics et à faire évoluer leur action ;

- à simplifier les procédures et les mesures administratives afin de faciliter l'accès des citoyens aux prestations de l'administration dans les meilleures conditions ;

[352] Dahir de création, art 33.

- à améliorer les services publics et à garantir leur qualité et leur proximité des usagers ;

- à améliorer les structures d'accueil et de contact dans les différents services de l'administration, pour une communication efficiente avec les usagers.

De même, les Médiateurs régionaux établissent des rapports spéciaux sur certaines plaintes ou doléances dont ils pourraient être saisis directement et qui revêtent un caractère spécifique ou dont ils sont saisis pour examen sur ordre de mission spécial donné par le Médiateur. De même, ils soumettent au Médiateur, tous les trois mois, des rapports périodiques sur le bilan de leurs activités[353]. Les mesures prises envers les administrations qui entravent le travail des Médiateurs régionaux ont été détaillé par le règlement intérieur de l'Institution. Outre la saisie du président du gouvernement, les Médiateurs seront habilités à insérer l'ensemble de leurs remarques au rapport annuel soumis au Roi.

En cas de négligence d'une administration de coopérer avec le Médiateur ce dernier adresse un rapport au chef de gouvernement après information du Ministre responsable ou du chef de l'administration concernée, afin de prendre les sanctions qui s'imposent et les mesures nécessaires à l'égard de tout comportement de l'Administration susceptible d'entraver l'accomplissement des missions du Médiateur, ou du Médiateur régional ou, le cas échéant, du délégué local, et notamment lorsqu'il s'agit:[354]

[353] Dahir de création, art 23.
[354] Règlement intérieur, art 81.

- d’entrave ou d’opposition de la part d’un responsable ou d’un fonctionnaire, ou d’une personne au service de l’Administration sous quelque forme que ce soit, aux enquêtes et aux investigations;

- d’une négligence délibérée d’un responsable de l’administration de répondre au contenu de la plainte ou de la doléance qui lui est adressée ou, aux observations, propositions ou recommandations y afférentes ;

- d’une négligence délibérée d’un responsable de l’administration d’apporter le soutien nécessaire aux enquêtes et investigations que l’Institution envisage d’entreprendre, ou le refus de coopérer avec elle, ou encore en s’abstenant de lui communiquer les documents et les informations demandées, sauf s’ils revêtent effectivement un caractère confidentiel conformément aux lois en vigueur.

À leur tour, le gouvernement et les différents organes de l'administration concernée, chacun dans la limite de ses attributions, soumettent à l'Institution du Médiateur des rapports spéciaux sur les mesures qu'ils ont prises pour l'exécution des recommandations et des propositions dont ils ont été saisis par l'Institution[355].

D’une manière générale, on peut dire que la dénonciation publique qui résulte des rapports du Médiateur, incitera les organismes à exécuter les décisions juridictionnelles[356].

[355] Dahir de création, art 38.

[356] Suite à l’obligation d’exécuter les décisions judicaires par les administrations concernées, le premier ministre a adressé aux ministres, secrétaires d’Etat et hauts commissaires une circulaire du 4 février 2008 sous le numéro 1/2008 les incitant à respecter scrupuleusement les décisions de justice irrévocables ayant acquis la force de la chose jugée et qui visent l’Etat proprement dit ou en tant qu’autorité tutélaire d’organes publics. Il leur a été rappelé les termes des circulaires

Les rapports évaluent, de même, l'ampleur de l'action du Médiateur et la nature des problèmes traités et peuvent, éventuellement, démontrer la résistance ou la volonté de l'administration à apporter des solutions équitables aux problèmes soulevés par les citoyens.

Le rapport d'activité remis aux plus hautes autorités de l'Etat contribue, certes, à l'évaluation de l'état de la démocratie et des droits de l'homme dans le pays. Il doit être largement diffusé afin de montrer à l'opinion publique l'efficacité et l'effectivité de l'Institution.

=précédentes toujours en vigueur (la circulaire n° 80/D du 17 Mars 1993, la circulaire n° 37/98 du 21 Août 1998, la circulaire n°4/4 du 17 Février 1990.

Conclusion de la première partie

Au regard de ce qui précède, il est clair qu'une réforme administrative globale et en profondeur ne peut pas être réalisé en l'absence d'une vision globale ayants des objectifs claires et déterminés.

Les obligations de la citoyenneté impliquent, aujourd'hui, l'engagement de l'administration à se mettre au service des citoyens tout en sauvegardant leurs droits et leur dignité. Il s'agit là d'une conception globale moderne de l'autorité pour consolider les acquis du Royaume en matière des droits et libertés.

C'est dans le souci de sauvegarder ces acquis qu'a été créé le Médiateur du Royaume. Ce dernier a pour objectif de consolider les acquis en matière de protection et de promotion des droits de l'Homme au Maroc, et notamment pour accompagner les réformes entreprises par le Royaume, au cours de ces dernières années, dans le cadre d'un projet sociétal basé sur la bonne gouvernance et la primauté des principes de justice et d'équité.

Alors que l'administration est davantage confrontée à une exigence de qualité dans ses rapports avec les administrés, le rôle du Médiateur tend à devenir de plus en plus prégnant au sein de notre société. Certes, le Médiateur dispose d'une gamme variée de moyens d'intervention, mais il va sans dire que l'efficacité de ces moyens dépend de plusieurs facteurs dont, entre autres, la culture administrative du pays, l'expérience de l'Institution de médiation…etc.

Dans les relations du Médiateur du Royaume avec l'Administration, la préférence est donnée à la concertation et au dialogue. Ceci dit qu'il fera encore mieux si les services publics avec qui il est tenu de collaborer, partageaient toujours le même souci de satisfaction de leurs usagers que lui, car l'établissement ou le renforcement de l'Etat de droit ne passe " ni par le dépouillement de la justice ni par le démantèlement de l'administration, mais plus certainement par une bonne administration de la justice ".[357]

La consolidation des relations de coopération et de coordination entre l'administration et l'Institution du Médiateur du Royaume demeure l'un des fondements essentiels du renforcement de l'action de cette Institution.

Les interventions du Médiateur doivent être perçues par l'administration comme une sorte de baromètre permettant de mesurer l'impact de son action sur leurs usagers. Il a une vision globale des problèmes détectés ce qui l'aide à mieux cerner les dysfonctionnements et lui permet de proposer des évolutions.

Grâce aux réclamations des citoyens qu'il est chargé de recevoir et de traiter, le Médiateur rétablit le dialogue entre l'administration et le justiciable en dehors de tout rapport de force. Il participe ainsi au développement des modes de règlement simplifiés et non contentieux des litiges.

[357] Pierre Delvolvé, actes de conférence : « Les solutions alternatives aux litiges entre les autorités administratives et les personnes privées : conciliation, médiation et arbitrage», op.cit, p : 34.

Certes, l'importance de l'Institution se justifie en tant qu'instance de protection du citoyen face à une administration récalcitrante, mais cela ne devra pas détourner l'attention des réformes à entreprendre à savoir ceux de la justice et de l'administration.

La seule arme dont dispose le Médiateur étant en effet sa force de persuasion, l'impact de son action est à la mesure de l'intérêt et de l'attention que l'administration porte à ses recommandations.

La crédibilité et l'efficacité du Médiateur sont largement tributaires de la volonté de l'administration de prendre au sérieux ses propositions et ses recommandations car dans ses différents domaines d'intervention, le Médiateur du Royaume ne peut pas imposer ses solutions, mais doit persuader les organismes concernés de leur bien-fondé.

L'Ombudsman, comme le dit bien un auteur " n'est pas un intercesseur car il ne se présente pas aux pieds de la puissance publique en implorant sa bonne volonté et en y défendant le point de vue du citoyen. C'est un personnage qui prend en considération tous les points de vue avant d'exprimer un avis qui peut donner satisfaction à chacune des deux parties en présence. C'est même à ce prix qu'il sauvegardera son impartialité[358] ".

Il n'en demeure pas moins que le caractère complexe des conflits laisse de plus en plus de place aujourd'hui aux modes alternatifs de règlement des différends.

[358] M.barbet, « De l'Ombudsman au Médiateur ». Mélanges en l'hommage de Marc Ancel, Paris, A. Pedone, 1975, p : 231.

Désormais, le Médiateur du Royaume occupe un rang essentiel dans l'architecture institutionnelle du pays. Il peut avoir un rôle clé non seulement dans le règlement des différends entre l'usager et l'Administration mais également un rôle préventif et catalyseur de changement au sein des Institutions.

2ème Partie :

Perspectives à la lumière du droit comparé

Quelle est la place du Médiateur du Royaume en droit comparé[359]? Et comment l'Institution est-elle acclimatée au fonctionnement de l'administration de chaque pays?

Selon l'appréciation du Centre des Droits de l'Homme de Genève, l'Institution « d'Amine al Madhalim » se caractérise quant à ses fonctions, et sa place légale par ce qui suit[360] :

- La vérification de l'observation des règles de l'équité et des procédures légales au sein de l'administration générale, puisque Amine Al Madhalim veille particulièrement à la protection des droits des personnes qui s'estiment être victimes de procédures injustes de la part de l'administration général. Amine Al Madhalim agit souvent en tant que Médiateur impartial entre la personne lésée et le gouvernement ;

- L'Institution d'Amine Al Madhalim n'est pas identique dans les différents pays, s'agissant des procédures d'enquêtes, des recueils des témoignages, y compris ceux des responsables des secteurs gouvernementaux, et s'agissant aussi des demandes de consultations des documents, leurs utilisations ainsi que la formulation de recommandations aux instances législatives ou au chef de l'Etat comme c'est le cas dans certaines parties de l'Afrique et du Commonwealth ;

[359] « Le droit comparé n'est pas tant utile dans ce qu'il nous fait apprendre des autres que dans ce qu'il nous fait connaître de nous même ». Maxime, cité par Najib Ba Mohamed, « La place de Diwan al Madhalim dans le droit comparé », REMALD, N° 34, 2002, p : 13.
[360] Benyoub, Ahmed Choauki, « Guide relatif aux Institutions et mécanismes nationaux de protection des Droits de l'Homme », op.cit, p : 7.

- La nature du rapport liant Amine Al Madhalim aux victimes se différencie d'un pays à un autre. Elle peut être directe, ou par l'intermédiaire d'un membre local du parlement, et souvent elle se caractérise par sa discrétion.

- L'importance de cette institution réside, abstraction faite des considérations politiques et légales de divers Etats, en ce qu'elle représente un instrument important dont la valeur est indiscutable quant à la relation et à la communication avec l'administration et tant que passerelle essentielle dans la mise en effectivité d'une masse sensible de règles et de procédures juridique liées aux Droits de l'Homme.

L'Institution Diwan Al Madhalim est universellement connue sous l'appellation d' "Ombudsman", mot d'origine suédoise[361]. En quelques années, l'utilisation du mot suédois concerne des activités très diverses. En plus du secteur public les Médiateurs, se développent aussi au secteur privé. Cependant, il reste, en tout cas, que le terme d'Ombudsman concerne principalement un Médiateur intervenant en cas de contentieux à caractère institutionnelle administratif.

Cette Institution revêt donc, à côté des autres Institutions et mécanismes nationaux, de plus en plus d'importance dans les sociétés en voie de développement et celles en transition démocratique.

[361] L'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la francophonie (AOMF) définit l'ombudsman comme étant : « une personne indépendante qui agit en traitant des plaintes des citoyens relatives à des injustices ou à des cas de mauvaise administration commis par des organes de l'Etat. Après un examen approfondi et impartial, il détermine si la plainte est fondée et formule des recommandations à l'intention de l'organisation afin de régler le problème. D'autres auront le pouvoir de mener des actions en justice. L'institution se veut etre une passerelle entre l'administration et le citoyen afin de rétablir la confiance entre les administrés et l'administration, par le biais de la médiation ». Qu'est-ce qu'un Ombudsman/Médiateur ? Disponible sur: www.aomf-ombudsmans-francophonie.org.

En Europe, les premiers Ombudsmans répondaient principalement au souci d'une protection plus efficace des droits fondamentaux des citoyens contre l'arbitraire de la puissance public.

Le recours contemporain à ce type d'Institution, quel que soit leur nom dans les différents pays, a été principalement dans le but de l'amélioration des rapports de l'administration avec ses usagers. La portée des interventions des Médiateurs et Ombudsmans s'est cependant élargie, " le Médiateur a pensé que l'essentiel de sa fonction était de mettre de l'huile dans les rouages "écrivait R. Lindon[362].

Depuis la Suède au début du siècle dernier, de nombreux pays ont misé sur cet instrument de médiation neutre et indépendant pour résoudre les conflits entre le citoyen et l'Etat et corriger les dysfonctionnements de l'administration. Organe de règlement non juridictionnel des litiges administratifs, les Médiateurs et Ombudsmans sont dotées d'une fonction d'intercession gracieuse et de régulation de l'action administrative.

Chapitre1 : L'universalité de l'Institution

Il faut noter que l'une des caractéristiques de la fonction de Médiateur est l'absence de dénomination unique dans les différents pays où l'Institution existe : au Québec, en 1968, a été créé un protecteur du Citoyen ; quelques années plus tard, en 1973, ce fut en France, un Médiateur, au Burkina Faso, c'est un Médiateur du Faso qui a été institué en 1994. La Roumanie et la Moldavie ont crée, respectivement, Avocat du peuple, et Avocat parlementaire.

[362] R. Lindon « L'Ombudsman à la mode française : le Médiateur », JCP, 1974.I.2634. Cité par Dominique Maillard, « Droit des relations de l'administration avec ses usagers », op.cit, p: 468.

Apres la Suède, plusieurs pays adoptèrent l'Institution de l'Ombudsman[363]: la Finlande, en 1919, le Danemark, en 1955 et la Norvège, en 1962. Dans les pays Anglo-saxons, la Nouvelle Zélande créa son ombudsman en 1962, la Guyane Britannique en 1966, la Grande-Bretagne en 1967, la Nouvelle Ecosse en 1970.

Progressivement, l'Institution s'étend en Europe : la France créa, ainsi, son Médiateur en 1973, la Suisse en 1978, l'Allemagne en 1982, la Hollande en 1982, et l'Italie en 1990.

La fonction d'ombudsman est arrivée dans la péninsule ibérique au milieu des années 70. Au Portugal, l'ombudsman a été institué en 1975 et inscrit peu après dans la Constitution de 1976. De même, l'ombudsman espagnol « Defensor del Pueblo » est prévu par la Constitution espagnole de 1978.

Les Ombudsmans ou Médiateurs des États de la francophonie vont se multiplier au tournant des années 1990[364] : au Sénégal (1991), à Madagascar et au Val d'Aoste (1992), puis au Burkina Faso (1994), en Belgique (sur la scène fédérale) et en Cote d'Ivoire (1995), en Macédoine, au Mali et au Tchad (1997), en Principauté d'Andorre et en République du Congo (1998) et à Djibouti, (1999).

L'Institution existe aussi en Amérique Latine depuis 1985 au Guatemala avec un « Procureur des droits humains », il y eut par la suite le « Défenseur du peuple » d'Argentine en 1987, le « Mandaté des droits

[363] www.aomf-ombudsmans-francophonie.org (Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie).
[364] « L'institution de l'Ombudsman dans l'espace francophone », Assemblé Parlementaire de la Francophonie, projet de rapport présenté par M.Henri-François Gautrin, Liège Belgique, 2-3 mai 2011. P : 5.

humains » du Mexique en 1990, le « Défenseur des habitants » du Costa Rica en 1992, le « Procureur pour la défense des droits humains » du Salvador en 1993.

Toutes ces Institutions, relativement récentes, sont réputées avoir une origine commune : l'Ombudsman scandinave, créé d'abord en Suède en 1809, en Finlande en 1919, au Danemark en 1955[365].

Indépendamment de leur dénomination[366], il est clair qu'elles ont des traits communs qui n'imposent pas nécessairement un terme générique plutôt qu'un autre. Elles sont fondées sur des critères essentiels, notamment ceux relatifs à l'indépendance.

Avec plus d'un siècle de retard sur la Suède, la plupart des pays européens se sont dotés d'un Médiateur à partir des années 70.

Aujourd'hui, il existe dans le monde plus de 100 Médiateurs. Leur but est de contribuer au renfoncement de l'Etat de droit à travers la réconciliation du citoyen avec son administration. Ils pourront même se spécialiser dans un champ particulier, comme le Médiateur pour enfants par exemple.

---

[365] Les pays nordiques, suivis par Espagne confèrent au Médiateur un très vaste champ de compétences qui s'étend à toutes les administrations y compris militaires juridictionnelles et même ecclésiastiques dans certains pays protestants, et des moyens investigation considérables qui incluent le pouvoir d'intenter des recours civils pénaux administratifs voire même constitutionnels. (Voir Paul Magnette, « Entre contrôle parlementaire et « État de droit » ; le rôle politique du Médiateur dans l'Union européenne », op.cit, p : 935).

[366] Lors de l'approbation de sa nouvelle Constitution du 17 juillet 1919, la Finlande se dota d'un Riksdagens Justitieombudsman. Près de quarante ans plus tard, le Danemark adopte le Folketingets Ombudsman par la révision constitutionnelle du 5 juin 1953.Ce fut ensuite aux Länder de la République Fédérale d'Allemagne d'instaurer des Wehrbeauftragte des Bundestages. En 1962, cette «vague» atteint la Nouvelle-Zélande (Parliamentary Commissioner Ombudsman) et la Norvège, sous le nom de Sivil Ombudsman for Forvaltningen. (Voir : Rhita Bousta, « Contribution à une définition de l'Ombudsman », E.N.A. Revue française d'administration publique 2007/3, n° 123, p : 388).

L'Ombudsman ou le Médiateur[367], Institution par laquelle une autorité administrative se trouve investie du pouvoir de contrôler l'administration. La médiation est chose courante dans de nombreux pays du monde car c'est un substitut souvent très satisfaisant à une procédure judiciaire.

À partir des années 50, les Institutions de médiation ont connu un prodigieux développement dans les pays scandinaves à forte tradition démocratique et parlementaire.

Généralement, on peut distinguer 2 types d'Ombudsman:

Le premier relie l'Ombudsman aux assemblées parlementaires dont il peut être une sorte de délégué, c'est le cas de l'Institution " mère " l'Ombudsman suédois.

Le deuxième type d'Ombudsman est représenté par le Défenseur des droits en France, Institution existant en dehors des Institutions parlementaires.[368]

En quelques années seulement ont été créées des Institutions de contrôle ou de supervision de l'Administration, sous différentes formes et noms. Et à l'heure actuelle, les Médiateurs et Ombudsmans sont des Institutions consolidées qui figure aux premiers rangs des Institutions de protection et des droits du citoyen.

---

[367] Si le terme « Médiateur », comme son nom l'indique, ne vise que la fonction de médiation et est donc tout à fait réducteur de cette double mission conférée aux Médiateurs parlementaires, celui d' « Ombudsman » fait précisément référence tant à leur mission de médiation entre les administrés et les organes de l'Etat qu'à leur mission de contrôle externe sur l'administration. (Voir Pierre Yves Monette, « De la médiation comme mode de résolution de conflits et de ses différentes applications », op.cit, p : 59).

[368] Dominique Maillard, « Droit des relations de l'administration avec ses usagers », op.cit, pp: 468-469.

En Suède, au Danemark, en Finlande, tout comme en Espagne[369], au Portugal et en Autriche, le Médiateur tire son origine de la Constitution. En France, aux Pays-Bas, en Grande-Bretagne, en Irland, l'Institution en question trouve ses assises directement dans une loi.

En Tunisie, le Médiateur administratif est nommé par décret présidentiel après avis conforme du parlement, tandis qu'en Algérie, le médiateur de la république est directement nommé par décret présidentiel[370].

Dans les pays du golfe (Arabie Saoudite), cette Institution est considérée comme « un tribunal administratif sous l'autorité directe du Roi, et ses jugements ne sont pas susceptibles de recours »[371].

Néanmoins, il faudrait souligner que la raison première de la création de tout Médiateur est identique à tous les pays.

L'Institution du Médiateur s'est aussi largement diffusée et parfois spécialisée en Europe, surtout avec par exemple la création du Médiateur de l'Union Européenne[372] (traité de Rome, modif, art 138 E).[373]

---

[369] A la chute du franquisme, l'Espagne adopta le "Defensor del Pueblo". Ce dernier est consideré comme un instrument de la transition démocratique espagnole. (Article 54 de la Constitution espagnole du 31 octobre 1978.). Le Defensor del Pueblo peut même discuter la constitutionnalité de ses lois en saisissant le Tribunal constitutionnel. La loi instaurant le Defensor del Pueblo (Loi organique no 3/1981 du 6 avril 1981, art. 9) ajoutera une référence aux principes de bonne administration de l'article 103 de la Constitution espagnole : «L'Administration publique satisfait l'intérêt général de manière objective et en respectant les principes d'efficacité, de hiérarchie, de décentralisation, de déconcentration et de coordination, elle se soumet pleinement à la loi et au droit ».

[370] Najib Ba Mohammed, « La place de Diwan al Madhalim dans le droit comparé», op.cit, p : 16.

[371] **يوسف بنباصر:« ديوان المظالم، قراءة تحليلية في الظهير 1.01.298 » ، مطبعة بنسي، الداخلة، 2003، ص، 673، (المادة الأولى من قانون 28 رجب 1402 السعودي التي تنص على أن " ديوان المظالم هيأة قضاء إداري تربط مباشرة بجلالة الملك...").**

[372] La saisine du Médiateur européen compte aujourd'hui parmi « les droits que l'ordre juridique communautaire garantie aux citoyens européens. Ses membres sont élus pour 5 ans par le

Le point commun des engagements des Médiateurs résident dans le fait que la médiation doit s'exercer en toute indépendance. Le Médiateur a une obligation de moyens non de résultats. Il doit se comporter avec impartialité et neutralité.

Aujourd'hui, il existe des Institutions de médiation partout dans le monde, et même au sein de certains organismes internationaux comme l'UNESCO qui avait son Médiateur en 1975 ou encore l'union européenne qui mit en place son Médiateur en 1994.

Historiquement, deux modèles d'Ombudsman peuvent être distingués en occident, l'Ombudsman de type parlementaire (Suède), le second modèle est le Médiateur administratif (France).

L'Institution du Médiateur s'est aussi diversifiée dans certains pays: en 1968, la Suède crée un Ombudsman des consommateurs, alors que la république fédérale Allemande institue dès 1957 un Ombudsman aux forces armées, Israel a crée un contrôleur d'Etat chargé des vérifications comptables.[374]

En effet, qu'elle qu'en soit leur dénomination, des liens étroits se sont progressivement tissés entre les Médiateurs de tous les pays du monde. Ces relations s'organisent soit sur un mode de coopération bilatérale, soit dans un cadre plus large européen, francophone ou international.

=parlement européen ». Voir à ce sujet l'extrait du rapport annuel du Médiateur Européen publié par REMALD, n°20, 2000, p : 49 et suiv.

[373] Voir : Olivier Gohin, « Institutions administratives », 5ème édition -LGDJ-2006, p: 207.

[374] Bernard Maligner, « Les fonctions du Médiateur », Presse universitaire de France (PUF), 1979, p: 12.

Section1 : Les fondements d'intervention de tout Ombudsman et Médiateur

Les principes d'équité, de neutralité et de responsabilisation sont donc fondamentaux pour caractériser la médiation par rapport aux autres modes de régulation.

L'originalité des Médiateurs et Ombudsmans se retrouve dans leurs interventions qui visent la légalité des décisions de l'Administration, le bon sens et l'équité. L'analyse des textes constitutifs des Institutions de médiations montre, en effet, que l'équité et la maladministration constituent leur légitimité d'intervention.

Ils peuvent dénoncer l'illégalité ou l'inefficacité de l'administration, mais n'ont pas un pouvoir de sanction. La plupart des Médiateurs et Ombudsman peuvent seulement recommander une solution appropriée à un cas précis.

S/s1: L'intervention en équité

La loi est générale, par là, elle est insuffisante dans certains cas particuliers car il existe des situations où l'application du droit et des procédures entraîne des conséquences inéquitables pour l'administré concerné par une décision. L'insuffisance de la loi peut être pallié par l'équitable.

L’équité peut être un complément et un correctif de la règle de droit lorsque cette dernière présente des lacunes, ou " si le législateur a omis de régler certaines situations dont il aurait tenu compte s’il en avait été conscient au moment de légiférer "[375].

L’équité peut alors corriger les erreurs de l’application stricte du droit[376]. Contrairement au droit qui est l’ensemble des règles qui régissent les rapports des membres d'une société, l’équité fait référence à des valeurs morales abstraites. Elle correspond à une : « manière de résoudre les litiges en dehors des règles du droit, en vertu de critères tels que la raison, l’utilité, l’amour de la paix, la morale »[377].

Dans de tels cas, les Médiateurs et Ombudsmans ont, désormais, la faculté originale d’agir en équité[378] qui est l’un des principes fondamentaux de la médiation, car, contrairement au juge, le Médiateur peut développer son action en dehors du droit, car statuer en droit ce n’est pas statuer en équité.

Définir l'équité n'est pas chose aisée. Philosophiquement, "elle a été envisagée comme une vertu naturelle. La notion d’équité ne s’apprécie pas

[375] Marc Fischbach, « Le Médiateur garant de l’équilibre entre droits collectifs et droits individuels », 5ème congrès de l’Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie, (AOMF), Bamako 11-12 décembre 2007, p : 26.
[376] « Summum jus, summa injuria », dit l’adage romain : un droit suprême peut se révéler une injustice suprême.
[377] Gérard Cornu, « Vocabulaire juridique », Paris, Presses universitaires de France, 1987, p. 328.
[378] L’article premier du Dahir portant création du Médiateur stipule que ce dernier est, «une Institution nationale, indépendante et spécialisé qui a pour mission, dans le cadre des rapports entre l’administration et les usagers, de défendre les droits, de contribuer à renforcer la primauté du droit et à propager les principes de justice et d’équité… ».

par rapport à des considérations juridiques mais renvoie à des considérations de morale (juste/injuste)".[379]

Le dictionnaire de la langue française Larousse[380] la définit comme :

- Qualité consistant à attribuer à chacun ce qui lui est du par référence aux principes de la justice naturelle.

- Caractère de ce qui est fait avec justice et impartialité.

- Source subsidiaire de solution des conflits internationaux à laquelle le juge international peut avoir recours pour atténuer la rigueur d'une règle de droit ou combler une lacune juridique : *(statue ex aequo et bono.)*

Notion universelle et dérivé du droit naturel, l'équité se réfère donc "aux impératifs de la conscience propre au système de valeurs de chacun ".[381] Elle est inhérente à l'idée du juste.

L'intervention en équité, dans un Etat de droit, ne peut être alors qu'un "complément pour la protection des droits individuels. Elle n'est légitime que pour améliorer l'application de la règle de droit. En tant que fonction, l'équité n'affaiblit pas la règle, mais la renforce en l'adaptant à des situations où le droit positif n'apporte pas de solution satisfaisante"[382].

[379] Tarchouna Lotfi, « La médiation dans le champ administratif », op.cit, p : 42.
[380] www.larousse.fr
[381] Raymonde Saint-Germain, « Le Protecteur du citoyen du Québec ». Revue Diwan al Madhalim, n°6-7, 2008, p : 12.
[382] Ibidem, p : 8.

Le professeur Guy Braibant distingue les différentes significations de ce terme[383] : « l'équité est d'abord une notion abstraite, philosophique, en ce sens, elle est le fondement même du droit. Elle a alors à peu près le même sens que la justice, qu'elle accompagne souvent : les principes supérieurs de justice et d'équité.

Elle est ensuite, de façon plus concrète, une référence qui parait de temps à autre, et de moins en moins, dans le droit positif où elle fait figure de source secondaire du droit…

Enfin, elle est parfois, dans les textes ou dans la pratique, un correctif exceptionnel du droit ». Toutefois, l'intervention du Médiateur au nom de l'équité doit se faire dans le cadre du respect et de complémentarité du droit.

Autrement dit, l'intervention des Médiateurs et Ombudsmans au nom de l'équité est fondée sur la loi, et ne sera possible qu'à la condition de mieux servir l'esprit de la loi.

Le droit musulman consacre beaucoup de principes généraux[384], entre autres on peut citer: le principe d'équité, le principe de liberté, d'égalité et

[383] Guy Braibant, « Nouvelles réflexions sur les rapports du droit et de l'équité ». Médiateurs et Ombudsmans. Revue française d'Administration publique, n°64, Paris, octobre-décembre 1992, p : 687.

[384] Dès 1920, l'article 38 du statut de « la Cour Permanente de Justice Internationale », mentionne les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées comme l'une des sources du droit international. Cependant, le développement des principes généraux du droit au sens moderne du contentieux administratif est relativement récent. Le premier arrêt qui en fait explicitement état est celui du Conseil d'Etat du 26 Octobre 1945. En France, le Conseil Constitutionnel considère que même le législateur est soumis aux principes généraux du droit. (Voir : El Yaagoubi (M), « Les principes généraux du droit et la protection des droits de l'Homme par le juge administratif au Maroc », REMALD, série" thèmes actuels", n°47, 2004, p: 21).

L'idée de «redresser les abus» est une pierre angulaire du droit public musulman classique.

Ces principes généraux tirent leur origine de la raison humaine et de l'équité, « O vous qui croyez, demeurez fermes dans l'équité, en témoins de Dieu, fut-ce contre vous-même, contre vos père et mère, contre vos proches, qu'ils s'agissent du riche ou du pauvre, car Dieu est le vrai patron de l'un et de l'autre. Ne suivez point la passion de référence à l'équité. Si vous louvoyez, ou vous détournez, sachez que Dieu est bien informé de ce que vous faites »[385].

L'Islam protège donc l'individu de toute forme de discrimination et incite les musulmans à être justes et équitables : « Certes Dieu vous commande de rendre les dépôts à leurs ayants droit, et quand vous jugez entre des gens, de juger avec équité »[386].

Les principes généraux du droit ont une valeur d'universalité, "ces normes, écrit Sobhi Mahmassani se ressemblent dans toutes les législations ….elles sont même identiques ou quasi-identiques aussi bien en droit romain, dans la chari'a Islamique et dans les droits européens modernes "[387].

Garants de l'équité mais aussi controleurs de la légalité, les Ombudsmans et Médiateurs contribuent à la diffusion de la culture des droits de l'Homme, et à la vulgarisation des valeurs de la citoyenneté et de la bonne gouvernance.

---

[385] Le Saint Coran, An-nissae, 135.
[386] Le Saint Coran, An-nissae, 58.
[387] Sobhi Mahmassani, « Falsafat al-tachrih fil islam the philosophy of jurisprudence in Islam », Beyrouth, 1980, p: 641-642. Cite par : Selim Jahel, « Les principes généraux du droit dans les systèmes arabo-musulmans au regard de la technique juridique contemporaine ». Revue international de droit comparé, 2003, Volume 55, N°1, p : 116.

S/s2 : L'existence d'un dysfonctionnement

Il peut arriver que l'Administration ait mal fonctionné, créant alors un dysfonctionnement dont le citoyen peut en être victime. Le domaine d`intervention du Médiateur recouvre tout le terrain du dysfonctionnement et des carences du service public.

Défini dans les dictionnaires de manière très vague comme "trouble de fonctionnement ou encore fonctionnement perturbé d'un organe quelconque, et même d'un organe du corps humain (glande)"[388], le dysfonctionnement est "étymologiquement un mauvais fonctionnement, dont on trouve trace parfois dans le contentieux administratif de la responsabilité pour faute des personnes publiques auxquelles sont reprochés un défaut d'organisation ou de fonctionnement de leur service public ou un fonctionnement défectueux de celui-ci [389]".

L'intervention du Médiateur du Royaume suppose qu'il y ait eu un dysfonctionnement de l'administration ou du service public, ou qu'une décision de ceux-ci, bien que juridiquement fondée, ait engendrée une iniquité envers le réclamant. C'est ce qui est stipulé dans l'exposé des motifs du Dahir de création : "Concrétisant Notre volonté de consolider les progrès que notre pays ne cesse d'accomplir pour consacrer la primauté du droit, faire régner la justice et l'équité et redresser les torts et les préjudices que nos citoyens viendraient à subir en raison de dysfonctionnements dans certaines administrations ou de leur mauvaise application de la loi, suite à

[388] www.larousse.fr

[389] Maryse Deguergue, « Les dysfonctionnements du service public de la justice », Revue française d'Administration publique, 2008/1 (n° 125). Editeur E.N.A, disponible sur le lien : http://www.cairn.info/zen.php?ID_ARTICLE=RFAP_125_0151.

des actes d'arbitraire, des excès et des abus de pouvoir commis, éventuellement, par des responsables administratifs… ".

Ceci dit que le Médiateur en tant qu'Institution dont la fonction est de redresser les torts et de corriger les dysfonctionnements de l'administration, pourrait jouer un role efficace et venir en aide du citoyen qui se plaint des formalités administratives complexes, des mesures arbitraires, et d'abus de pouvoir. Il serait même capable de diagnostiquer les différents dysfonctionnements aux fin de rendre l'administration publique performante et au service du développement.

Si le juge emploie rarement l'expression de dysfonctionnement, "le constat est fréquent d'une défaillance du service public qui n'a pas fonctionné comme il aurait dû le faire avec toutes les garanties de bonne administration que l'usager était en droit d'attendre"[390].

Pour certains, l'évolution d'un Etat est tributaire de l'existence d'un système je justice administrative et ceci pour les raisons suivante:

- Les règles et les institutions de la justice administrative doivent fournir les mécanismes qui permettent d'appeler à rendre compte les personnes qui agissent en tant que commis de l'Etat ou au nom de l'Etat.

- Les principes de la justice administrative aident à cerner et à renforcer les valeurs fondatrices des processus administratifs : l'équité, la transparence…

[390] Voir Maryse Deguergue, « Les dysfonctionnements du service public de la justice », op.cit, p : 152.

- L’expérience pratique montre qu’il y aura toujours des cas où les décideurs sont arrivés à des décisions qui sont injustes ou abusives pour quelque autre motif. Dans une pareille situation, il faut qu’existent des moyens de redresser les erreurs et de les remplacer par des décisions meilleures[391].

Les dysfonctionnements de l’Administration engendre des blocages, trouver des solutions adoptées et efficaces serait un travail de longue haleine qui nécessite un diagnostic minutieux des grands maux dont souffre notre administration tel que la corruption, l’abus du pouvoir, la lenteur et le cout élevé des procédures, clientélisme…

De même, l’exagération du pouvoir discrétionnaire de l'Administration, donne lieu à la naissance de comportements condamnables chez ceux qui y ont affaire.

Généralement, deux fondements sont à l’origine de l’intervention d’un Médiateur : l’illégalité et la maladministration

1- l’illégalité :

" Le principe de légalité traduit dans l’ordre administratif l’Etat de droit, écrit M.A Molitor, c'est-à-dire un type d’organisation sociale où le pouvoir et l’administration n’agissent point selon des caprices tyranniques ou des discriminations injustifiées, mais d’après des règles fixes,

[391] Actes de la conférence multilatérale, « Les solutions alternatives aux litiges entre les autorités administratives et les personnes privées : Conciliation, médiation et arbitrage », op.cit., p : 62.

préétablies et applicables également à chacun "[392] . Le principe de légalité exige "non seulement que les autorités administratives n'enfreignent pas la loi, mais aussi que toutes leurs décisions trouvent leurs fondement dans la loi et que leur contenu respecte la loi".[393]

On parle d'illégalité lorsqu'un dysfonctionnement entache une décision administrative au niveau de son contenu. Or, nous savons bien que l'action administrative est soumise, à peine de nullité, au principe de légalité.

On distingue habituellement cinq modalités de l'illégalité[394]: l'incompétence, le vice de procédure, le vice de forme, la violation de la loi et le détournement de pouvoir. Se sont donc les motifs qui permettent de conclure à l'illégalité d'un acte administratif. Le Médiateur cherche, dans ce cas, à savoir si l'organisme incriminé a respecté la règle de droit.

Dans un Etat de droit, l'administration trouve son pouvoir limité par différentes normes et contrôlé par différents acteurs. " La finalité de l'Etat de droit, écrit E.Krings, consiste en ce que le droit confère aux citoyens des garanties suffisantes à l'encontre des pouvoirs de l'Etat "[395].

---

[392] M.A Molitor, « La réponse de l'administration publique aux défis contemporains », A.P.T, 1980, p : 278. Cité par : Paul Lewalle, « Contentieux administratif », 3ème édition, collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège, éd. Larcier, 2008, p : 18.

[393] « L'Administration et les personnes privées ». Editions du Conseil de l'Europe 1997, P : 13.

[394] « Une décision administrative est entachée d'excès de pouvoir soit en raison de l'incompétence de l'autorité qui l'a prise, soit pour vice de forme, détournement de pouvoir, défaut de motif ou violation de la loi. La personne à laquelle une telle décision fait grief peut l'attaquer devant la juridiction administrative compétente ». Art 20 de la loi n°41-90 instituant les tribunaux administratifs, promulguée par le Dahir n° 1-91-225 du 10 septembre 1993.

[395] E.Krings, « Considérations sur l'Etat de droit, la séparation des pouvoirs et le pouvoir judiciaire ». J.T 1989, p : 523. Cité par, Paul Lewalle, « Contentieux administratif », op.cit, p : 18.

L'administration reste, en effet, souveraine et soumise, dans son action, au strict respect du principe de légalité qui est, en droit administratif, le principe fondamental de l'action administrative.

Elle devra respecter la légalité contenue dans les règles juridiques. Ainsi, les actes provenant de l'administration doivent être conformes aux normes qui lui sont supérieures. La sanction de la violation de ce principe sera l'annulation de l'acte illégal par le juge administratif (recours en annulation pour excès de pouvoir)[396].

2- la maldministration :

Il suffit de jeter un coup d'œil sur le titre des principaux articles du Code européen de bonne conduite administrative[397] pour se faire une idée assez claire de ce que l'on peut considérer, comme étant le contraire de la maladministration ou tout simplement la bonne administration: Légitimité, absence de discrimination, proportionnalité, absence d'abus de pouvoir, impartialité et indépendance, objectivité, confiance légitime, équité etc. Il est important de signaler à cet égard que la Charte des droits fondamentaux inscrit le droit à une bonne administration au nombre des droits fondamentaux émanant de la citoyenneté de l'Union (article 41).

Le dysfonctionnement est proche de la maladministration ou mauvaise administration et peut être opposé à la notion de bonne administration. La maladministration est un concept assez difficile à définir, selon M.

[396] Plusieurs auteurs donnent chacun à sa manière la définition du recours pour excès de pouvoir. Pour André de Laubadère, « Le recours pour excès de pouvoir est un recours contentieux visant à faire annuler par le juge administratif un acte administratif illégal. (A. de Laubadère, « Manuel de droit administratif », op.cit, p : 459).

[397] Office des publications officielles des communautés européennes. Luxembourg.

Grossman, il comprend " la prévention, la négligence, l'inattention, la lenteur, l'incompétence, l'inaptitude, la perversité, la turpitude, l'arbitraire, etc ".[398]

Le professeur B.Maligner considère, "qu'est constitutif de mésadministration tout comportement qui, sans être fondamentalement contraire au droit, n'est cependant pas exempt de critiques "[399].

La "Mauvaise administration[400]" n'est pas définie dans la Loi. Invité par le Parlement européen à définir précisément la mauvaise administration, le Médiateur européen en a proposé la définition suivante: " Il y a mauvaise administration lorsqu'un organisme public n'agit pas en conformité avec une règle ou un principe ayant pour lui force obligatoire"[401].

Le professeur Alain -Serge Meschériakoff opère une distinction entre la mésadministration de comportement et la mésadministration résultant des textes juridiques :

"Dans l'hypothèse de la mésadministration de comportement on parle souvent de la lenteur administrative, de formalisme dans l'application des principes et des règles juridiques, d'exécution contradictoire des règles par des services différents… S'agissant de la mésadministration résultant des textes juridiques, ou mésadministration structurelle, il ne s'agit pas d'illégalités commises par l'administration dans l'élaboration des textes

[398] Voir : J.F Garner, « L'Ombudsman Britannique », Revue internationale de droit comparé, vol.22, n°3, Juillet-Septembre 1970, p : 458.
[399] Bernard Malignier, « Les fonctions du Médiateur », op.cit, p : 86.
[400] Au Royaume-Uni, le Médiateur a l'obligation d'enquêter sur les cas de « mauvaise administration ».
[401] Médiateur européen, Rapport annuel 2012, p : 13.

juridiques, mais plutôt il est question d'iniquités engendrées par les textes eux-mêmes "[402].

Le controle du Médiateur porte sur la maladministration en ce sens que les citoyens accusent un service public de commettre une faute dans l'exercice de ses pouvoirs. Ainsi pour les Médiateurs britanniques, la maladministration consiste dans « l'addition d'une série de comportements fautifs : négligence, retard, incompétence, inaptitude, turpitude, arbitraire »[403].

Le professeur Sabourin écrit[404] : " incontestablement, un fait inexact matériellement, une erreur de droit, une qualification inexacte juridiquement d'un fait par rapport au texte d'application constituent autant de sources de maladministration… Ainsi le domaine de la maladministration va-t-il recouper largement celui du détournement de pouvoir…on voit bien ainsi que la maladministration peut être un moyen, un cas d'ouverture d'un recours contentieux. "

Interface entre les administrations et les administrés, les Ombudsmans et Médiateurs s'efforcent de résoudre des différends et de corriger des dysfonctionnements affectant les relations entre les pouvoirs publics et leurs usagers, et apportent ainsi une contribution significative à la défense des droits et libertés des citoyens.

---

[402] A.S Meschériakoff, « La place du Médiateur dans les Institutions françaises », RFAP, Juillet-Septembre 1983, p: 533.

[403] Maryse Deguergue, « Les dysfonctionnements du service public de la justice », Revue française d'administration publique, 2008/1 (n° 125), Editeur E.N.A. disponible sur le lien : http://www.cairn.info/zen.php?ID_ARTICLE=RFAP_125_0151.

[404] P. Sabourin, «Recherches sur la notion de maladministration dans le système français ». op.cit, p : 396.

Section2 : Une Institution adaptée au mode de fonctionnement de l'administration de chaque pays

" Chaque pays, à un instant donné, a l'Ombudsman qu'il mérite"[405]. La médiation fait partie intégrante des voies traditionnelles de règlement de conflits dans beaucoup de pays. Prenant des formes variables selon les Etats et les cultures, la fonction d'ombudsman ou de Médiateur s'est largement développée.

Les Institutions qui s'apparentent à l'Ombudsman se créent un peu partout. Devant l'importance des pouvoirs de leur administration, nombreux sont les pays à s'être dotés d'un système de protection des administrés défini en fonction de leur tradition juridique et des exigences de leur régime politique.

L'Ombudsman s'appréhende différemment selon que l'on se situe dans un État à tradition démocratique ou dans un Etat en voie de développement. L'efficacité de l'Institution repose sur celle des autres Institutions.

Les Institutions du Médiateur ou Ombudsman présentent, en effet, une grande diversité à travers le monde, compte tenu des traditions juridiques nationales, de l'histoire et des degrés d'évolution politique et économique des pays respectifs. En Europe, l'Ombudsman et le Médiateur, par exemple, sont liés à l'existence d'un régime démocratique et d'Institutions performantes.

[405] Le Clainche (M), « L'Ombudsman, cet inconnu », Revue française d'administration publique (RFAP), 1992, n° 64, p : 565.

Institution devenue universelle, il est à noter que l'une des caractéristiques de la fonction de Médiateur est l'absence de dénomination unique dans les différents pays.

Les pays de tradition juridique de Common-Law comme les États-Unis, le Canada anglais et la Grande- Bretagne ont mis en place de nouveaux moyens efficaces de règlement des conflits. Dénommés ADR (Alternative Dispute Résolution). Les Etats unies étaient les premiers à recourir à ce mode amiable de règlement des conflits, la médiation est d'ailleurs inscrite dans la Constitution américaine.

Au Canada et plus précisément en Ontario, une loi adoptée en 2005 a rendu obligatoire la médiation avant tout recours judiciaire. Cette loi a été abrogée en 2005, car la médiation est aujourd'hui entrée dans les mœurs[406].

Qu'elles relèvent du modèle suédois de l'Ombudsman parlementaire ou de l'exemple français et britannique du Médiateur administratif, les institutions de médiation contribuent, à la transparence de l'action administrative et à l'amélioration du fonctionnement des services publics.

Historiquement, on distingue deux modèles d'Ombudsmans : l'Ombudsman parlementaire apparu dès le début du 19ème siècle en Suède, et le Médiateur administratif apparu plus récemment à partir des années 1970.

[406] Voir : Philippe Lemoult et Patricia Malbosc, « Le rôle de la médiation dans la société », les Cahiers du journalisme, n°18, p : 114 et 115.

S/s1 : Ombudsman de type parlementaire

La médiation parlementaire a fortement évolué depuis sa création, il y a près de deux siècles en Suède. C'est en 1809, "à la faveur d'une révision constitutionnelle, que le parlement suédois, dans le souci de réduire les pouvoirs du Roi, a décidé de s'approprier l'Institution en lui donnant la dénomination d'Ombudsman. Le roi Charles XIII accepta en effet que le Parlement nomme une personne *« l'Ombudsman »* et lui confie le double rôle de s'entremettre entre les citoyens et l'administration royale en cas de différend et de contrôler celle-ci"[407].

La création de l'Ombudsman suédois en 1809 fut une réponse à la question qui se posaient la plupart des pays européens au début du XIX siècle : "que substituer au régime d'absolutisme monarchique qui avait été jusque là la forme prédominante de gouvernement ?"[408]

D'après une histoire, l'Ombudsman du roi "a été créé en 1713 lorsque le roi Charles XII passait quelques années en Turquie après sa défaite face à l'armée russe en 1709. Des érudits ont suggéré que le roi aurait été inspiré par le traitement réservé aux doléances dans la tradition islamique"[409].

[407] Pierre Yves Monette, « De la médiation comme mode de résolution de conflits et de ses différentes applications, » op.cit, pp : 57 et 58.
[408] André Legrand, « Une Institution universelle : l'Ombudsman ? », Revue internationale de droit comparé, 1973, volume 25, n°4, p : 853.
[409] Mats Melin, «Les Ombudsmans parlementaires Suédois ». Revue Diwan Al Madhalim, n° 6-7, 2008, p : 14.

La médiation parlementaire répond à six critères précis qui ont été déterminés par l'Institut International des Ombudsmans qui réunit tous les Ombudsmans du monde. Ces six critères qui résument l'analyse de la médiation parlementaire visent[410] :

- l'appartenance de l'Ombudsman à l'orbite du pouvoir législatif afin de garantir sa position de non juge-et-partie, indispensable à sa mission de contrôle externe ;

- son droit d'enquête, sur base de plainte, à l'encontre de tout acte administratif émanant de tout agent des services publics ;

- son droit d'investigation à l'égard de toute administration ou agence gouvernementale ou semi-gouvernementale ;

- son droit à formuler aux organes administratifs des recommandations tirées de ses investigations au parlement, directement ou à travers le ministre responsable ;

- enfin, sa compétence globale et non sectorielle.

- élu par le parlement (Riksdag suédois), il tire sa légitimité de cette élection. Il exerce son contrôle pour le compte du Parlement.

[410] Pierre Yves Monette, « De la médiation comme mode de résolution de conflits et de ses différentes application », op.cit, p : 60.

Para1 : Illustrations : l'Ombudsman Suédois

Selon le Petit Larousse[411], l'Ombudsman signifie : "Personnalité indépendante chargée d'examiner les plaintes des citoyens contre l'Administration, dans les pays scandinaves".

Le terme Ombudsman, contrairement à la croyance générale, n'est pas un terme anglais mais suédois, et signifie " l'homme qui parle pour autrui"[412]. L'expression suédoise complète est : *justitie ombudsman*, ce qui signifie « agent de justice autorisé »[413].

Lors d'une conférence tenue en Grande Bretagne, M. Hayes définit l'Ombudsman comme " an office created by statute, reporting to the legislature, with tenure, accessible to the citizen, with powers of discovery, protected by privilege, and with powers to investigate and make recommendations ". Lors de cette conférence, le groupe de travail désigné pour définir le terme *« Ombudsman »* a dégagé les critères suivants : indépendance, effectivité, équité et responsabilité publique[414].

De nombreux auteurs voient l'origine de l'Ombudsman suédois dans "la figure du Grand sénéchal apparu au 16ème siècle (Drotsen) et chargé d'informer le roi de négligences dans la justice et de proposer des réformes.

[411] Le Petit Larousse illustré, 1995.
[412] Pierre Yves Monette, « De la médiation comme mode de résolution de conflits et de ses différentes applications », op.cit, p : 57.
[413] Conseil de l'Europe « une protection des droits plus proche des citoyens : le médiateur au niveau local et régional » actes, Messine Italie, 13-15 Novembre 1997. Etudes et travaux, n°58, p :14.
[414] Hayes (M.), « Emerging issues for ombudsmen ». UK Ombudsman conference Paper, 1991, p : 5, cité par Rhita Bouseta, « Contribution à une définition de l'Ombudsman », op.cit, p : 391.

Le Grand sénéchal était donc aux mains du roi, et cela pendant deux siècles"[415].

Investi de la mission de veiller au respect des lois et règlements par l'administration, "l'Ombudsman y apparut sous des traits qui en marquaient l'originalité: personnage indépendant du gouvernement, nommé par le parlement, il faisait fonction de Médiateur, non de juge, tirant l'essentiel de son prestige de la confiance que lui accordait le parlement. Il avait pour tache d'examiner les plaintes des administrés et de faire toutes recommandations utiles aux autorités concernées pour redresser les abus".[416]

Le Suède abandonna l'Ombudsman unique pour un système collégial, qui fonctionne à pouvoir égal avec quartes Ombudsmans. La répartition des domaines de contrôle et des matières est effectuée par le Parlement.

Durant le 19ème siècle, l'ombudsman suédois avait pour principale activité la supervision des tribunaux et de la police. L'accroissement de la taille de l'Administration au cours du 20e siècle a fait en sorte qu'il s'occupait alors principalement de la bureaucratie. En 1915, ses attributions avaient tellement évolué qu'un autre Ombudsman a été créé afin de se concentrer sur les forces armées et la police: le Militieombudsman. En 1976, vu le succès de ces institutions, le système a été réorganisé et quatre postes d'Ombudsman ont été créés: l'Ombudsman administratif, qui décide des principales orientations, gère la taxation et l'exécution des jugements; un deuxième Ombudsman surveillant les tribunaux, les procureurs, la

[415] Voir: Rowat (D.C.), «The Ombudsman: citizen's defender». London, England: George Allen &Unwin. Hyson S. (Ed.). (2009), p : 17, cité par Rhita Bouseta , « Contribution à une définition de l'Ombudsman », op.cit, p : 392.
[416] J.Rivero, « Les libertés publiques ». PUF, Paris 1987, p: 270 et suiv. cité par Delpérée Françis, Diane Déom, S. Depré, « Le Médiateur », op.cit, p: 147.

police et les prisons; le troisième, responsable de la solidarité sociale et de l'éducation, tandis qu'un quatrième supervise les forces armées et autres sujets[417].

L'un des Ombudsmans -*l'Ombudsman en chef* - est "le chef du bureau des Ombudsmans. Il est responsable de la gestion du bureau, décide également des grandes orientations et des activités de l'Institution et détermine la sphère de responsabilité de chaque Ombudsman. Il ne peut intervenir dans les enquêtes ni dans les activités de prise de décision des autres Ombudsmans. Toutefois, chaque Ombudsman rend compte de ses actions uniquement au parlement".[418]

La constitution[419] suédoise du 28 Février 1974 qui a établit la Suède en monarchie démocratique prévoit dans son article 6 que, " Le Riksdag désigne un ou plusieurs Médiateurs parlementaires (ombudsman) pour veiller à l'application des lois et des règlements dans le cadre des activités publiques, conformément aux instructions données par le Riksdag. Les Médiateurs sont habilités à agir en justice pénale et disciplinaire dans les cas prévus auxdites instructions.

Le Médiateur peut assister aux délibérations des tribunaux et des organes administratifs et il a accès aux procès-verbaux ainsi qu'aux actes de ces organes. Les tribunaux et les organes administratifs ainsi que les fonctionnaires de l'Etat et des collectivités publiques territoriales doivent lui communiquer les renseignements et les avis demandés. Cette obligation

[417] « Recueil de la doctrine de l'Ombudsman », analyse comparative des statuts et des pratiques des membres de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie, op.cit, p:7.
[418] Mats Melin, « Les Ombudsmans parlementaires suédois ». op.cit, p : 15.
[419] En Suède, au Danemark, en Finlande tout comme en Espagne, au Portugal et en Autriche, le Médiateur tire son origine de la Constitution.

incombant également à toute autre personne placée sous la surveillance d'un Médiateur. Le ministère public peut assister un médiateur à sa requête".

Les Médiateurs suédois parlementaires sont connus sous le nom de "Justitieombudsmannen". Ils sont élus pour quatre ans renouvelables parmi les magistrats, leurs activités sont réglées par la Constitution et par un acte de loi décodé par le parlement, leur travail est financé au moyen d'une allocation annuelle votée au parlement sur la base des estimations des Ombudsmans eux-mêmes.[420]

Procureurs du parlement et défenseurs du citoyen, les Ombudsmans suédois disposent de pouvoirs très étendus dans l'instruction des affaires. Ils invitent le parlement ou le gouvernement à entreprendre les réformes administratives que ses investigations lui ont suggérées. La saisine des Ombudsmans est dépourvue de tout formalisme et le recours est gratuit.

Ils ont même le pouvoir de déférer le fonctionnaire devant une instance judiciaire. En d'autres termes, " quand l'Ombudsman suédois se trouve en présence d'une illégalité particulièrement grave, il peut engager des poursuites judiciaires contre le fonctionnaire fautif, qu'il s'agisse d'un fonctionnaire de *« l'Administration active »* ou d'un juge… Les recours dirigés contre les juges sont engagés devant une juridiction supérieure à celle qui a rendu la décision contestée ou à laquelle appartient le juge mis en cause "[421].

[420] Voir : Fatoumata Diakité N'Diaye, « Le Médiateur de la République du Mali, réalités actuelles et perspectives d'évolution », Revue Diwan Al Madhalim, n°6-7, 2008, p: 19.
[421] Joël Rideau, « l'Ombudsman, le modèle suédois et ses variantes », in : Problèmes politiques et sociaux, dossier n° 66, La Documentation française, 1971, p : 11. Cité par : Marie-José

De même l'étendue du contrôle de l'administration en suède " est très vaste et s'étend au-delà de la notion de contrôle de la légalité puisqu'il s'étend au contrôle de l'opportunité des décisions "[422].

L'Ombudsman suédois se caractérise en général par trois traits majeurs:

- Il est désigné par le parlement ;

- Il dispose d'un pouvoir d'accusation vis-à-vis des agents des services publics et complète, de ce fait, le système de recours juridictionnels existants). Les Ombudsmans ont, en effet, le droit d'initier des procédures disciplinaires et de démission d'un fonctionnaire responsable. Ces procédures qui sont, elles aussi, dérivées historiquement du pouvoir du procureur, sont rarement utilisées.[423]

- Il peut s'autosaisir. Il exerce, sur sa propre initiative, une activité d'inspection sur les Administrations.

Le travail de l'Ombudsman se caractérise en général par l'ouverture et la transparence, ce qui se traduit par le principe d'accès public aux documents du bureau des ombudsmans y compris toutes les décisions définitives.

Institution chargée de défendre les droits du citoyen face aux pouvoirs publics, l'Ombudsman suédois peut être présent dans de nombreuses Institutions: les banques, la poste, les ministères, les communes.

=Chidiac : « Les Médiateurs, l'action administrative et l'éthique des services publics », op.cit, p : 86.

[422] Ibidem, p : 86.

[423] Mats Melin, « Les Ombudsmans parlementaires suédois », op.cit, p : 15.

Para2 : Appréciation

L'expérience Suédoise est considérée pour certains comme la plus réussie des Institutions d'Ombudsman. Ainsi, comme le souligne M. Legrand, " l'originalité essentielle de l'Institution réside cependant dans la conciliation entre cette non-appartenance à l'administration et les capacités étendues d'information dont bénéficie l'Ombudsman "[424].

L'Ombudsman se présente ainsi comme investie de l'autorité du Parlement qui, censé refléter la volonté populaire, lui appartient de nommer la personne qui sera en charge de contrôler l'Administration, et de défendre les droits du citoyen face aux services publics.

L'élection parlementaire de l'Ombudsman[425] semble assurer la légitimité nécessaire à une Institution protectrice des droits du citoyen, auprès des administrés. Elle se veut, aussi, gage d'indépendance face à l'exécutif.

Le contrôle exercé par l'Ombudsman "complète ainsi la mission législative d'une part. Et d'autre part, il s'agit d'abord de briser le contrôle de l'Administration, en instaurant un contrôle concurrent du parlement sur celle-ci"[426].

Cette soumission de l'Ombudsman au principe de souveraineté parlementaire "se traduit à travers diverses manières, depuis les conditions

[424] Legrand (A.), « Mediateur et Ombudsman : un problème mal posé », op.cit, p : 6.
[425] Dans certains pays (Danemark, Finlande, Lituanie, Norvège ou Suède) le titulaire peut ainsi prendre le nom de « Commissaire parlementaire », ou « Ombudsman parlementaire ».
[426] Voir : Delpérée Françis, Diane Déom, S. Depré, « Le Médiateur », op.cit, p : 259.

de nomination jusqu'au rapport présenté au parlement, et même le droit d'enquête ne s'exerce qu'à une autorisation préalable du parlement"[427].

Le champ de compétence des Ombudsmans est très vaste puisqu'il s'étend à toutes les administrations centrales et locales et à leur personnel et plus généralement à toute personne investie de l'autorité publique.

Il a une double mission : il examine, d'une part, les plaintes des particuliers, et exerce, d'autre part, sur sa propre initiative, une activité d'inspection sur l'ensemble des administrations. L'Ombudsman peut alors s'autosaisir à l'occasion de ses actions d'inspection.

Comme le souligne M. Gil Robles, l'Ombudsman est un " instrument de contrôle parlementaire de l'administration mis à la disposition du citoyen, son activité ne peut s'exercer en dehors du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs et d'une capacité de contrôle du législateur sur l'exécutif…"[428]. Et "La personnalité de l'Ombudsman est un élément absolument déterminant du bon fonctionnement de l'Institution en raison de la nature particulièrement délicate de ses fonctions " écrit Joël Rideau[429].

Pour certains, la médiation parlementaire "diffère de toute autre forme de médiation en ce qu'elle réunit en même temps le rôle de l'enquêteur et du Médiateur. Outre sa mission de concilier les points de vue des administrés et des administrations en différend, la médiation parlementaire

[427] Voir : André Legrand, « Une Institution universelle : l'Ombudsman ? » op.cit, p : 855.
[428] Gil-Robles (A.), « El Defensor del Pueblo » (Comentarios en torno a una proposición de Ley orgánica), Madrid, Cuadernos Civitas, S.A, 1979, p : 30. Cité par Rhita Bousta, « Contribution à une définition de l'Ombudsman », op.cit, p : 392.
[429] Joël RIDEAU, « L'Ombudsman, le modèle suédois et ses variantes », op.cit, p : 3 et sv. Cité par, Marie-José Chidiac, « Les Médiateurs, l'action administrative et l'éthique des services publics », op.cit, p : 85.

a également la charge de contrôler que l'administration ait respecté la loi, et n'ait pas violé les principes de bonne administration"[430].

Ne pouvant exercer son activité en dehors du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs, l'Ombudsman suédois exerce aujourd'hui un rôle de connaisseur et de conseiller auprès des parlementaires afin de les supporter dans leur rôle de législateur et de surveillance du pouvoir exécutif. Mandataire permanent du Parlement, il est chargé de surveiller la façon dont l'Administration accomplit ses missions.

S/s2 : Ombudsman de type administratif

Ce type administratif d'Ombudsman est apparu en Grande Bretagne en 1967 avec l'Institution du " Commissaire parlementaire pour l'administration"[431], et en France en 1973 avec la création du Médiateur de la République devenu Défenseur des droits depuis 2011.

Aujourd'hui, les Médiateurs administratifs, créés sur les modèles britannique et français, sont de plus en plus nombreux. Ces Institutions créées par une loi et dont le titulaire est nommé par l'exécutif, ont pour but d'améliorer les relations quotidiennes entre l'administration et les usagers du service public.

Para1 : Le Défenseur des Droits en France

Inspiré par l'exemple de l'Ombudsman Suédois et par le mode de fonctionnement des Ombudsmans apparus en Europe au milieu du XX

[430] Voir : Pierre Yves Monette, « De la médiation comme mode de résolution de conflits et de ses différentes applications ». op.cit, p : 58.
[431] Le Commissaire Parlementaire pour l'Administration est nommé par la couronne sur proposition du gouvernement.

siècle, comme " le commissaire parlementaire pour l'administration "[432] crée au Royaume-Uni en 1967, le Médiateur de la République en France n'a été crée qu'en 1973[433], sous la présidence de Georges Pompidou.

Au moment où le projet de création de cette Institution était amorcé en 1969, le Conseil d'Etat avait manifesté une vive opposition, et la phrase devenue célèbre du professeur Roland Drago est assez révélatrice à cet égard: " le véritable Ombudsman c'est le Conseil d'Etat"[434].

Cependant un" Certains actes ou comportements ni illégaux ni fautifs revêtent cependant un caractère anormal et doivent être redressées au nom de l'équité". Cette constatation est à l'origine de la création de l'Institution du Médiateur en France par la loi du 3 janvier 1973 modifiée en 1976 et 1992[435]. Ce dernier, " ne se réfère pas aux textes fondateurs des Droits de l'Homme, mais son action tend toujours à obtenir des pouvoirs publics un respect plus strict des droits des citoyens"[436].

" La France, disait le troisième Médiateur de la République, se devait à l'exemple des nations scandinaves et anglo-saxonnes, de compléter son dispositif de recours des administrés contre les erreurs ou les abus de l'Administration … de corriger la notion de droit par celle de l'équité "[437].

---

[432] Ancêtre de l'actuel "Parliamentary and Health Service Ombudsman (PHSO)". Ce dernier regroupe sous son autorité, le "Parliamentary Commissioner for Administration" (PCA) et le "Health Service Commissioner for England" (HSC).
[433] La loi n°73-6 du 3 Janvier 1973.
[434] Rapport du Médiateur de la république (Introduction), 1986.
[435] Voir Wazzani Chahdi Hassan, « Diwan Al Madhalim : une Institution de médiation entre le citoyen et l'administration », op.cit, p : 9.
[436] Le Médiateur de la République, rapport annuel 1988, p : 35 et 36.
[437] 8ème rapport du Médiateur de la République, au Président de la République et au parlement, 1980, p : 8.

Selon la loi, le Défenseur des droits est une autorité constitutionnelle indépendante. Crée dans le cadre de la réforme constitutionnelle de juillet 2008, et à partir du 1er janvier 2011, le Défenseur des droits remplace le Médiateur de la République.

C'est la loi organique n°2011.333 et la loi ordinaire n°2011.334 du 29 Mars 2011 qui ont crée un Défenseur des droits en France. Ce dernier " veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences. Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office [438]".

Cette nouvelle Institution reprend l'intégralité des prérogatives du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants, de la Commission nationale de déontologie de la sécurité, et de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. L'objectif est clair **:** rendre, au sein d'une autorité unique, la protection des droits et des libertés plus cohérente, plus accessible et plus simple pour tous les citoyens.

Inspiré du *Defensor del Pueblo* en Espagne, le Défenseur des droits exerce les compétences du Médiateur de la République et d'autres autorités indépendantes.

[438] Art 71-1 de la Constitution issu de la révision du 23 juillet 2008.

Tout comme l'Ombudsman, le Défenseur des droits jouit de compétences de contrôle de l'Administration sur l'ensemble du territoire national[439]. Et contrairement à celui-ci, le parlement n'intervient pas dans la nomination du Défenseur des droits, nomination qui relève du Conseil des ministres.

Le Défenseur des droits peut être qualifié de *« super Médiateur »*[440], ombudsman à la française. Il regroupe sous son autorité les missions du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants, de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité (HALDE) et de la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité (CNDS).

Le Défenseur des droits aura donc plus de pouvoir que le Médiateur de la République. L'objectif est d'offrir un interlocuteur unique facilement identifiable aux citoyens pour permettre un traitement harmonisé et globalisé des dossiers.

Il est nommé par le président de la République, par décret en Conseil des ministres après avis de commissions parlementaires, pour un mandat de six ans non renouvelable. Le Défenseur des droits dispose d'une immunité analogue à celle des parlementaires. Il ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé pour ses opinions ou ses actes liés à l'exercice de ses attributions[441].

---

[439] Ce modèle a été adopté par la plupart des pays francophones, tels que le Sénégal, le Gabon, etc.

[440] www.defenseurdesdroits.fr

[441] Selon l'article 2 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, « le Défenseur des droits et ses adjoints ne peuvent être poursuivis, recherchés, arrêtés, détenus ou jugés à l'occasion des opinions qu'ils émettent ou des actes qu'ils accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions. »

La différence avec le Médiateur de la République consiste dans le fait que celui-ci hérite des missions précédemment confiées à d'autres autorités. Désormais, il est chargé[442] :

- De défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France (fonctions de défenseur des enfants) :

- De lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France ainsi que de promouvoir l'égalité (fonctions confiées à la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité « HALDE »).

- De veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.

Pour exercer ses trois compétences le Défenseur des droits va nommer un adjoint avec le titre de Défenseur des Enfants, un adjoint à la discrimination prenant la direction de la HALDE, et un adjoint chargé de la déontologie dans le domaine de la sécurité.

Le Défenseur des droits pourra être saisi directement et gratuitement par toute personne qui s'estimera lésée par un service public ou un organisme inclus dans le cadre de ses compétences.[443]

[442] Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, art 4.
[443] Ibidem, art 5.

De même, les membres du Parlement peuvent, de leur propre initiative, saisir le Défenseur des droits d'une question qui leur paraît appeler son intervention[444].

Le Défenseur des droits est inamovible. Il ne peut être mis fin à ses fonctions avant leur terme normal que sur sa demande ou en cas d'empêchement[445].

Les fonctions de Défenseur des droits et celles de ses adjoints "sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement, du Conseil constitutionnel, du Conseil supérieur de la magistrature et du Conseil économique, social et environnemental ainsi qu'avec tout mandat électif. Le membre du Gouvernement, du Conseil constitutionnel, du Conseil supérieur de la magistrature, du Conseil économique, social et environnemental ou le titulaire d'un mandat électif qui est nommé Défenseur des droits ou adjoint est réputé avoir opté pour ces dernières fonctions s'il n'a pas exprimé de volonté contraire dans les huit jours suivant la publication au Journal officiel de sa nomination. Les fonctions de Défenseur des droits et celles de ses adjoints sont, en outre, incompatibles avec toute autre fonction ou emploi public et toute activité professionnelle, ainsi qu'avec toute fonction de président et de membre de Conseil d'administration, de président et de membre de directoire, de président et de membre de Conseil de surveillance, et d'administrateur délégué dans toute société, entreprise ou établissement".[446]

[444] Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, art 7.
[445] Ibidem, art 1er.
[446] Ibidem, art 3.

Les incompatibilités et les inéligibilités apportent des garanties supplémentaires d'indépendance de l'Institution du Défenseur des droits, tant à la personne qu'à la fonction.

Le Défenseur des droits et ses adjoints ne peuvent être poursuivis, recherchés, arrêtés, détenus ou jugés à l'occasion des opinions qu'ils émettent ou des actes qu'ils accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions[447].

Comme c'est le cas pour le Médiateur du Royaume, le Défenseur des droits ne peut remettre en cause une décision de justice. Sa saisine n'interrompt ni ne suspend les délais de prescription des actions civiles, administratives ou pénales, ni ceux des recours administratifs ou contentieux[448].

Il apprécie si les faits qui lui sont soumis justifient une intervention de sa part. Sa décision n'est pas susceptible de recours et peut se saisir d'office ou être saisi par les ayants droit de la personne dont les droits et libertés sont en cause[449].

Para2 : Appréciation

Le Défenseur des droits, est, tout comme le *Parliamentary Commissioner for Administration*, nommé par l'exécutif (décret en Conseil des ministres) mais ne peut, contrairement à son homologue anglais, être destitué par le Parlement. Sa nomination par le gouvernement rend ses

[447] Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, art 2.
[448] Ibidem, art 6.
[449] Ibidem, art 5.

interventions plus acceptables par l'Administration qui est le bras séculier du gouvernement[450].

Toutefois, ce lien particulièrement fort avec le gouvernement jette un doute sur son indépendance et sa neutralité par rapport à l'Administration dont il est chargé de contrôler les dysfonctionnements. Le fait que le défenseur des droits soit attaché à l'exécutif, cela pèse sur lui une présomption de dépendance. C'est pourquoi la disposition constitutionnelle précise que le mandat du Défenseur des droits est incompatible avec celui de membre du Gouvernement ou du Parlement[451].

Tout français et tout étranger résidant en France, auront droit à recourir au Défenseur des droits, de même qu'au Maroc, le droit de présenter des plaintes n'est pas limité aux seuls nationaux, il est ouvert aux personnes étrangères résidant au Maroc sans distinction.

La compétence du Défenseur des droits n'est pas étendue aux rapports entre les administrations et leurs agents[452]. Il est donc uniquement compétent pour les réclamations concernant le fonctionnement de l'Etat, des collectivités publiques territoriales, des établissements publics et de tout organisme investi d'une mission de service public dans leur relation avec les administrés.

[450] Le Défenseur des droits est nommé par décret en Conseil des ministres. Il ne peut être mis fin à ses fonctions que sur sa demande ou en cas d'empêchement dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. (Ibidem, art 1er).

[451] La loi organique élargit ces incompatibilités à « tout mandat électif », à celui de membre du Conseil constitutionnel, du Conseil supérieur de la magistrature et du Conseil économique, social et environnemental (art. 3 al.1) et, plus globalement, à « toute autre fonction ou emploi public » (art.3 al3).

[452] Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, art 10 al.2.

Contrairement à la majorité de ses homologues constitutionnels chargés de la protection des droits et libertés, le Défenseur des droits ne peut saisir le Conseil Constitutionnel. À titre d'exemple, selon l'article 162 de la Constitution espagnole[453], le Defensor del Pueblo peut discuter la constitutionnalité des lois devant le Tribunal Constitutionnel.

L'article 21 de la loi organique relative au Défenseur des droits donne la possibilité à ce dernier de saisir le juge des référés si sa mise en demeure n'est pas suivie d'effet. Il pourra aussi consulter le Conseil d'Etat pour avis quant à l'interprétation ou la portée d'une disposition législative ou réglementaire (art 31).

Si en France ou en Suède la fonction d'Ombudsman revient à « une ou deux personne », au Maroc, le caractère unipersonnel du Médiateur est clairement souligné par le Dahir portant création de l'Institution.

L'article 2 du Dahir portant création de l'Institution du Médiateur du Royaume précise que le Médiateur est nommé par Dahir pour une période de cinq ans, renouvelable une seule fois. Il est choisi parmi « les personnalités reconnues pour leur probité, leur compétence, leur impartialité et leur attachement aux règles de la primauté du droit et aux principes de la justice et de l'équité. Il exerce les attributions dévolues à l'Institution du Médiateur ». Le caractère unipersonnel de l'Institution devrait être de nature à " faciliter l'identification par le peuple de son défenseur "[454].

[453] Ratifiée par le peuple espagnol par le référendum du 6 décembre 1978.
[454] Olivier Gohin, « Institutions administratives », op.cit, p: 207.

Comme c’est le cas pour le Médiateur du Royaume, le Défenseur des droits est une Institution personnalisée c'est-à-dire en confondant, en quelque sorte, la personne du Médiateur avec l’institution dont il a la charge.

Généralement, la nomination des Médiateurs et Ombudsmans par le législatif ou par l’exécutif ne devra revêtir aucun caractère politique. L’indépendance de l’Institution et de son titulaire par rapport aux partis politiques est fermement requise.

Chapitre2 : Le Médiateur en perspective

Comment voit-on l’avenir du Médiateur du Royaume ?

L’avenir du Maroc se dessine en général dans un contexte mondial en profonde mutation. Le Médiateur du Royaume est une nouvelle forme de consolidation des droits du citoyen, ce dernier pendant longtemps mis en écart a pu enfin exprimer ses besoins et ses attentes d'une administration souvent récalcitrante.

On ne peut être certain du résultat d'une médiation, mais le simple fait de se retrouver face à l'autre partie en présence d'un Médiateur neutre et indépendant permet de penser en termes de solutions d'avenir et non plus en termes de conflit.

L’avenir du Médiateur du Royaume et du Maroc en général parait rempli de défis qu’il reste à surmonter.

Section1 : Les atouts et les limites

Le Médiateur au Maroc contribue à l'amélioration des procédures administratives et de la législation pour que le droit soit adapté aux évolutions de la société. Il agit par la persuasion, en nouant avec le service public concerné un dialogue, il met gracieusement ses compétences au service des citoyens, personnes physiques ou morales, pour améliorer leurs relations avec les services publics.

Il assume en général deux missions de base qui se complètent. D'une part, il contribue à l'amélioration des relations entre le citoyen et l'administration, et d'autre part, il propose aux pouvoirs publics une relecture de textes législatifs et règlementaires qui sont devenus source d'injustice pour le citoyen.

Par rapport aux recours traditionnels devant les tribunaux, la médiation comporte de nombreux avantages. C'est un processus totalement volontaire, rapide et moins coûteux. La médiation permet, en particulier, de maintenir des liens plus cordiaux entre les parties.

S/s1: Une justice souple

Les procédures traditionnelles de la justice ordinaire et la justice administrative apparaissent parfois lentes et décevantes. La médiation est un outil devenu indispensable en raison des changements multiples que connait la société, de l'évolution et de l'augmentation de la population, et de la reconnaissance des droits de chacun.

La souplesse de la procédure de médiation est d'ailleurs son principal atout. Ceci apparaît au niveau de sa structure, de sa procédure et de la démarche suivie pour trouver une solution au litige.

Elle apparaît comme une procédure très souple. Cette souplesse s'exprime au travers des conditions du recours à la médiation qui sont peu contraignantes pour le citoyen. Cette voie de recours est, en effet, facilement accessible aux citoyens parce qu'elle est généralement gratuite et dénuée de formalités contraignante.

Les procédures juridictionnelles comportent, nécessairement, un certain formalisme qui est, en effet, une garantie inhérente à la justice. Mais il accentue les conflits et il manque de souplesse.

La solution apportée au litige par l'application des règles de droit est rigide, celle trouvée en médiation est souple, pragmatique et mieux adaptée aux intérêts de chacune des parties. La souplesse pallie en effet le formalisme de la justice et évite les risques qu'elle présente.

Si l'Institution a réussi à s'imposer dans plusieurs pays à travers le monde, c'est parce que qu'elle agit plus rapidement que les voies de recours classiques. La médiation se révèle donc être un mode de règlement amiable, rapide, simple, qui a l'avantage de mettre les parties à l'abri des affrontements de la procédure contentieuse. Le contrôle du Médiateur est par rapport à celui exercé par le juge est beaucoup plus souple, rapide et efficace. Les structures même des Institutions de médiation sont plus légères et d'une grande souplesse.

L'absence d'un pouvoir de décision et de coercition reconnu au Médiateur (cas du Maroc) vis-à-vis de l'Administration commande la souplesse de sa démarche. Il "concilie plus qu'il transige, il informe plus qu'il impose, il suggère plus qu'il ne prescrit, il persuade et recommande aux autorités de régler en équité plus qu'il ne tranche en droit"[455].

De même, l'une des caractéristiques de la souplesse de la procédure de médiation c'est son caractère gratuit. Le recours au Médiateur ou à son délégué pour présenter des doléances, des plaintes ou des demandes de règlement est gratuit et sans frais. La médiation offre une solution rapide et surtout peu onéreuse pour régler un litige.

Un processus de médiation est généralement plus économique que les recours devant les tribunaux traditionnels notamment parce qu'il évite d'avoir à défrayer le coût des timbres judiciaires, et les différents frais relatifs à la procédure.

La médiation présente l'avantage d'être moins coûteuse qu'un procès judiciaire qui repose sur une opposition entre les parties débouchant sur une décision judiciaire désignant un perdant et un gagnant. La solution en médiation n'est jamais imposée, mais toujours librement consentie, émanant de la philosophie du « tout le monde gagnant », et non de celle du « gagnant contre perdant »[456].

[455] Francis Delpérée, Diane Déom, S. Depré, « Le Médiateur », op.cit, p: 227.
[456] C'est l'Américain T.Gordon qui fut l'initiateur de la communication interpersonnelle sans gagnant ni perdant. (Voir : Pierre-Yves Monette, « De la médiation comme mode de résolution des conflits et de ses différentes applications », op.cit, p : 54).

La médiation constitue, donc, un des moyens d'assurer la gestion d'une société de plus en plus complexe. Par sa souplesse, la elle établit des courants et des ponts entre univers hétérogènes.

Pour ce qui est de la durée du processus de médiation, elle dépend généralement de la complexité du litige.

S/s2 : Un détecteur de réforme

Le Médiateur n'est pas qu'un bureau des plaintes. Les problèmes et litiges dont il est saisi sont autant d'occasions, pour lui, d'identifier les déviances de la société et les défaillances du service public. Son rôle va au-delà du règlement des différends dont il est saisi car il aide l'administration à revoir ses défauts et dysfonctionnements et à repenser sa manière d'agir.

Disposant de la possibilité de proposer des réformes de textes et procédures allant dans le sens d'une amélioration du service rendu, le Médiateur peut éclairer les choix des décideurs politiques. L'Institution contribue, ainsi, à réfléchir à des stratégies pour prévenir et contenir les problèmes liés à l'application de règle du droit sur les individus.

Le Médiateur a la possibilité de proposer des réformes pour permettre à l'administration d'être plus efficace. Il agie en effet comme promoteur de réforme et contribue donc " à faire ressortir la face la

moins visible de l'Administration : il peut faire la lumière dans des coins sombres, en dépit de ceux qui préféreraient tirer le rideau "[457].

Les Médiateurs et Ombudsmans jouent un rôle important de promotion de la règle de droit par les propositions et les recommandations qu'ils adressent aux pouvoirs publics. Ils sont ainsi "des réformateurs des règles applicables lorsque celles-ci sont génératrices d'injustice et d'iniquité"[458].

De même, les collaborateurs du Médiateur (les Médiateurs régionaux), lui proposent toute mesure pratique et appropriée de nature à contribuer à la simplification des procédures administratives, d'améliorer le fonctionnement des organes de l'administration et d'aplanir les difficultés que peuvent rencontrer les nationaux et les étrangers dans leurs rapports avec l'administration[459]. Ils ont une vision globale des problèmes détectés ce qui les aide á mieux cerner les dysfonctionnements et les cas de maladministrations rencontrés par les citoyens.

Les nombreuses réclamations adressées au Médiateur sont autant d'occasions de déceler le mauvais fonctionnement d'un service ou encore l'inadaptation d'une norme. Et les rapports et notes adressés au premier Ministre ont eu également une incidence favorable sur le niveau de communication entre l'Institution et beaucoup d'organes gouvernementaux concernés par les plaintes, il suffit de citer à cet égard

[457] Citation du Juge Milvain de la Cour suprême de l'Alberta (Canada), dans l'arrêt Re Ombudsman, Acte (1970) reprise par D. Jacoby, *Protecteur du citoyen du Québec*, rapport annuel, 1995-1996, p : 13.
[458] M. Gérard Fellous, « L'état des pratiques de la démocratie, des Droits de l'Homme et des libertés dans l'espace francophone ». op.cit, p : 2.
[459] Dahir de création, art 23.

les propositions pratiques adoptées et les amendements introduits dans des textes législatifs régissant certains domaines telles que les dispositions relatives au régime de la sécurité sociale, des rentes des victimes d'accidents de travail et l'intégration des lauréats de certains établissements de formation[460].

Dans un souci de prévention du contentieux, et dans le but d'améliorer la qualité du service public, la médiation constitue un outil efficace par ses propositions de réforme.

S/s3 : Une portée limitée des prérogatives et moyens d'action

Le Médiateur du Royaume n'est ni un parlementaire, ni un juge. Il ne vote pas de loi, n'émet pas d'acte administratif, et ne rend pas de jugements ou arrêts. Il n'a pas de pouvoir de décision et ne peut ni imposer, ni contraindre. Il joue cependant, de par le statut et la mission que lui confère la loi, un rôle significatif dans le fonctionnement régulier des services publics.

Certes, la médiation est utile, mais elle a aussi ses limites. L'influence effective de l'Institution sur la qualité du service rendu aux citoyens est, principalement, limitée par les moyens d'action dont elle dispose. En effet, l'efficacité de l'action du Médiateur est aujourd'hui entravée par la limitation de son droit d'agir et la faiblesse de ses moyens d'action. Le Médiateur est chargé d'une mission de bons offices. Une obligation de moyens s'impose à lui, mais il n'est pas tenu d'obtenir un résultat.

[460] Voir : Rapport Diwan Al Madhalim 2008-2009.

Les limites de l'action du Médiateur sont clairement fixées par le texte de création. IL ne peut, en effet, intervenir lorsqu' une procédure est engagée devant une juridiction (dans le cas où l'administré a choisi d'intenter un recours juridictionnel, il ne peut plus, tant que l'instance est pendante ou postérieurement au prononcé du jugement, saisir le Médiateur.), ni remettre en cause le bien fondée d'une décision juridictionnelle[461].

L'existence d'un recours parallèle limite donc la compétence du Médiateur, ce dernier ne peut intervenir que si le juge n'a pas été saisi ou, lorsqu'il l'a été, après qu'il se soit prononcé, et dans ce dernier cas, il ne peut remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle.

Seront exclut, également, de la compétence du Médiateur les affaires pour lesquelles le requérant n'a engagé aucune demande officielle ou recours gracieux, ou n'a pas épuisé les recours que les lois et règlements en vigueur prévoient pour faire cesser l'iniquité ou le préjudice allégués, ou rétablir le droit violé.

Les textes en vigueur, dans la plupart des pays, y compris au Maroc, ne confèrent pas au Médiateur un pouvoir direct de sanction. Cependant, il est prévu, dans les textes de création, que le Médiateur puisse demander à l'autorité compétente d'engager la procédure disciplinaire contre un agent, ou de saisir d'une plainte la juridiction répressive.

Dépourvu de tout pouvoir de décision *stricto sensu,* le terme «pouvoirs » serait, donc, impropre pour qualifier les moyens d'action dont dispose le Médiateur du Royaume à l'égard de l'administration.

---

[461] Dahir de création, art 6.

Le Médiateur ne dispose pas d'un pouvoir d'injonction et ses actes ne bénéficient pas de l'autorité de la chose jugée. Si la décision juridictionnelle, passé en force de chose jugée, ne reçoit pas d'exécution de la part de l'autorité administrative contre laquelle elle a été rendue, le Médiateur peut dans ce cas proposer des solutions à cette dernière pour faciliter l'exécution du jugement, car il possède simplement un pouvoir de recommandation et de proposition dont l'efficacité sera fonction de la personnalité du Médiateur et de la volonté de l'administration à coopérer avec les services du Médiateur.

Le Médiateur ne peut que recommander, et l'administration objet de la plainte décide librement des suites à donner au constat. Cependant, des moyens de publicité assez efficients l'aident à surmonter les résistances des administrations récalcitrantes. Les moyens de pression du Médiateur sont donc plus aléatoires que ceux dont dispose le juge administratif qui peut, éventuellement, condamner et prononcer des sanctions assorties d'amendes ou d'astreintes.

Le pouvoir d'influence dont dispose le Médiateur, tient principalement de la confiance qu'il inspire tant auprès des autorités administratives, que de la société civile et même, de la presse. Malgré son rôle important dans le champ institutionnel, il reste dénué de réels moyens d'action.

Cependant, on peut considérer le rapport annuel comme l'arme la plus redoutée dont dispose le Médiateur puisque ce rapport ne se contente pas seulement de dénoncer publiquement les carences et les dysfonctionnements de l'Administration, mais constitue aussi un moyen de réforme et d'amélioration des capacités du service public.

En l’absence de tout pouvoir de contrainte du Médiateur, et en compensation, il dispose de moyens de publicité assez efficients et la confiance qu’il inspire auprès des autorités administratives, de la société civile et de la presse l’aident à surmonter les résistances des administrations récalcitrantes.

Ses recommandations sont donc dépourvues de toute force obligatoire et leur mise en œuvre est laissée à l'appréciation de l'administration, de même que leur application par l’administration mise en cause repose sur l’autorité morale et la capacité de persuasion de l’Institution et sa capacité à convaincre du bien fondé des mesures qu’elle recommande[462]. De même que l’impact des recommandations dépend de la réaction de l’opinion publique et du développement du sens civique des citoyens.

Les Médiateurs ne peuvent contraindre les parties à accepter leurs recommandations. N’ayant pas de pouvoir de coercition, ils se distinguent des tribunaux par la portée de leur décision. Et dans la plupart des pays du monde, le Médiateur a le pouvoir de proposer des réformes, mais pas celui de décision ou d’annulation.

Le Médiateur au Maroc ne dit pas le droit et n'a pas le pouvoir de prendre des décisions concernant le règlement des litiges individuels, ni de contraindre les administrations ou services publics impliqués à s'exécuter. Cependant, l'étendue de ses pouvoirs d'enquête et d’investigation lui permet d'obtenir des explications de l'administration en cause et, après

[462] La nature des recommandations exige parfois des réformes administratives importantes que leur mise en œuvre peut prendre du temps.

avoir instauré un dialogue, de lui adresser ses recommandations en essayant de la persuader de leur bien-fondé pour trouver une solution au conflit.

Toutefois, le législateur mets à la disposition du Médiateur des moyens de pression pour mieux mener ses investigations. Il s'agit d'un moyen tel que la fixation des délais aux autorités pour répondre à ses demandes, l'obligation faite aux autorités de faciliter son travail, la possibilité pour le Médiateur de dénoncer dans son rapport annuel les insuffisances et les inerties de l'administration. Mais le Médiateur n'a aucun moyen pour faire appliquer ses avis ou décisions dans ses différents domaines d'intervention.

Comme le souligne A. Legrand, " l'impacte des recommandations dépend de l'opinion publique. Il est à la mesure des réactions de cette dernière et donc du développement de l'esprit civique dans le pays considéré "[463].

Pour certains[464], malgré les qualités que présentent les Médiateurs et Ombudsmans, "ils n'ont pas à être surajoutés aux mécanismes classiques de contrôle de l'Administration dans les pays qui possèdent déjà une sérieuse organisation de ce contrôle, avec larges possibilités de recours devant les tribunaux administratifs. Les efforts doivent tendre au renforcement de leurs moyens d'action, au plan juridique et matériel. Le développement de

[463] A.Legrand, « L'Ombudsman scandinave, études comparées sur le contrôle de l'administration ». Revue internationale de droit comparé, volume 22, n°4, 1970, p : 813.

[464] M. Henry Puget, « Le contrôle de l'administration : les systèmes classiques, l'Ombudsman et la Prokuratura ». Revue internationale de droit comparé. Vol. 17, N°1, Janvier-mars 1965, p : 17.

la coopération entre les différentes Institutions contribue également à leur renforcement".

L'octroi de réels pouvoirs à l'Institution et la possibilité de pouvoir faire engager des poursuites pourrait donner plus de poids à ses interventions.

Au titre des prérogatives, des incompatibilités et des inéligibilités apportent des garanties supplémentaires à l'indépendance de l'Institution. Par ailleurs, le texte de création de l'Institution du Médiateur au Maroc reste muet sur le régime des incompatibilités, en effet, aucun texte ne prévoit les incompatibilités du Médiateur marocain.[465]

L'indépendance de l'Institution tient aussi au respect des règles de non-cumul. L'interdiction stricte du cumul des mandats doit résulter d'une disposition claire. Il serait donc logique d'interdire le cumule des mandats au Médiateur. Ses missions ne doivent être cumulables avec aucun mandat électif, une autre fonction publique ou une activité professionnelle.

Toutefois, on remarque l'absence dans le texte de création, de l'existence de clauses d'interdiction générale de cumul des fonctions incompatibles avec l'indépendance du Médiateur. Car ce dernier ne doit pas avoir d'activité politique, être membre d'un parti ou d'une association à but politique.

[465] Il est prévu à l'article 171 de la Constitution de 2011 que des lois fixeront la composition, l'organisation, les attributions et les règles de fonctionnement de certaines instances (le Conseil National des Droits de l'Homme, le Médiateur, le Conseil de la communauté marocaine à l'étranger, la Haute autorité de la communication audiovisuelle….) et, le cas échéant, les cas d'incompatibilités.

On reproche au Médiateur marocain l'absence d'une immunité. Cette dernière serait une protection le mettant à l'abri de toute contrainte. Le Médiateur doit jouir d'une immunité juridictionnelle analogue à celle reconnue aux parlementaires pour les opinions qu'il émet ou les actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions.

L'immunité dans l'exercice des fonctions du Médiateur le met à l'abri de toute menace d'être poursuivi, recherché, arrêté, ou jugé pour ses opinions ou ses actes liés à l'exercice de ses attributions.

De même, le Dahir portant création de l'Institution est regrettablement muet sur la question de l'inamovibilité du Médiateur, s'il a ou non la faculté de mettre fin à ses fonctions avant leur terme normal.

A la lumière de ce qui vient d'être écrit sur les prérogatives et moyens d'action dont dispose le Médiateur du Royaume pour aider les citoyens en cas de litige avec une administration, on peut faire juger ces moyens d'action comme limités et que leur extension doit être envisagée. Cependant, sans conférer au Médiateur de réels pouvoirs de décision, cette extension parait difficile, et son intervention reste liée à la bonne volonté de l'administration à coopérer avec ses services.

Section 2 : Le Médiateur, acteur de la bonne gouvernance

La gouvernance est un concept très ancien. Dans l'œuvre d'Aristote, "la bonne gouvernance est mentionnée dans la description d'un Etat dirigé par un gouverneur éthique et juste"[466].

[466] Conseil de l'Europe, « Commission Européenne pour la démocratie par le droit », Commission de Venise. Etude n°470/2008, Strasbourg, 8 avril 2011, p : 3.

Aujourd'hui, c'est en réponse à l'aspiration des populations à une gestion des affaires publiques qui privilégie la transparence, la reddition de comptes et l'écoute, qu'a été consacré le principe de la bonne gouvernance[467]. Il vise à rechercher une gestion efficace de l'Etat et l'exercice du pouvoir de façon efficace, honnête, équitable, et responsable. La bonne gouvernance veut dire, également, que les Institutions fassent preuve de transparence.

Au cours de ces dernières décennies, le Maroc s'est inscrit dans un processus de modernisation et de réforme de son cadre institutionnel et de son arsenal juridique. Le Médiateur est une des Institutions de l'Etat de droit. Sa mise en place est le reflet des exigences d'une gestion démocratique du service public. A ce titre, son action doit, également, être évaluée au regard des critères de gouvernance démocratique. Il est institué pour défendre la bonne gouvernance dans l'intérêt du citoyen.

Qu'est ce qu'alors une bonne gouvernance ?

Etymologiquement, le mot « gouvernance » à la même origine que gouvernement, c'est-à-dire le verbe latin « gubernare » qui signifie « diriger le navire »[468]. Dans les années 1990, le terme « gouvernance » a été retenu pour désigner "l'art ou la manière de gouverner"[469].

---

[467] Sept principaux éléments caractérisant la bonne gouvernance : l'obligation de rendre compte, la transparence, l'efficience et l'efficacité, la réceptivité, la prospective, la primauté du droit, la démocratie et la paix. (Voir, « Les Médiateurs, acteurs de la bonne gouvernance », étude réalisée par M. Gérard Fellous, Expert pour l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF). Janvier 2007, pp : 55 et 56.

[468] Mohamed M'Hamdi, «Gouvernance territoriale et environnement », REMALD, n°65, novembre-décembre 2005, p : 36.

[469] Ibidem, p : 37.

La plupart des organisations internationales et des agences bilatérales se sont dotées de leur propre définition de gouvernance.

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) définit la gouvernance dans son document de politique générale de 1997 intitulé *« La gouvernance en faveur du développement humain durable »* comme étant " l'exercice de pouvoirs politiques, économiques et administratives en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux ". Il est expliqué dans le document que la gouvernance a trois dimensions, "économique, politique et administrative. La gouvernance économique recouvre les processus de prise de décisions qui ont une incidence sur les activités économiques du pays et ses relations économiques avec les autres pays. La gouvernance politique est le processus de prise de décisions concernant l'élaboration des politiques. La gouvernance administrative est le système de mise en œuvre des politiques. La bonne gouvernance, qui englobe ces trois dimensions, définit les processus et les structures qui guident les relations politiques et socio-économiques"[470].

En 1993, la Banque mondiale a défini la gouvernance comme "un mode d'exercice du pouvoir pour gérer les ressources politiques, économiques et sociales d'un pays dans une perspective de développement elle se caractérise par : la bonne gestion du secteur public (efficacité, efficience et économie), la responsabilité, l'échange et la libre circulation

[470] Fonds International de Développement Agricole, « La bonne gouvernance : une mise au point ». Conseil d'Administration - Soixante-septième session. Rome, 8-9 septembre 1999, p : 6.

de l'information (transparence), un cadre juridique favorable au développement (justice, respect des droits de l'homme et des libertés)[471]".

Aujourd'hui, les principaux donateurs et Institutions financières internationales accordent de plus en plus leurs aides et leurs prêts à la condition que des réformes garantissant une "bonne gouvernance " soient prises.

S/s1 : Le Médiateur et la mise en œuvre de la bonne gouvernance

Comment l'Institution du Médiateur peut-elle mieux contribuer à la mise en place des principes de bonne gouvernance ?

L'intérêt des Institutions de médiation est souligné dans la résolution 63/169 de l'Assemblée générale sur le rôle de l'Ombudsman, du Médiateur et de toute autre forme d'Institutions Nationales des Droits de l'Homme pour « promouvoir la bonne gouvernance dans les administrations publiques ainsi que pour améliorer leurs relations avec les citoyens et les services qu'elles leur dispensent »[472].

La consécration des principes de la démocratie et de la bonne gouvernance passe principalement par la garantie et la protection des droits de l'Homme et le respect rigoureux des principes de justice et d'équité.

[471] Banque mondiale, « La gouvernance », Washington, 1993. Cité par : « Recueil de terminologie de base sur la gouvernance et l'administration publique », Conseil Economique et Social, Nations unies, Cinquième session, New York, 27-31 mars 2006, p : 3et 4.
[472] Résolution adoptée par l'Assemblée générale, 70ème séance plénière, 18 décembre 2008.

C’est en vue d’atteindre les objectifs d’une bonne gouvernance démocratique qu’a été crée le Médiateur. L’Institution se présente, ainsi, comme le reflet des exigences d’une gestion démocratique des services publics.

L’exposé des motifs du Dahir portant création de l’Institution du Médiateur stipule ainsi l’attachement du Royaume "au renforcement des mécanismes régionaux du Conseil National des Droits de l'Homme, à travers la création des fonctions de Médiateurs régionaux, dans le but de consolider la bonne gouvernance territoriale et de rapprocher l'Administration du citoyen, et ce, dans le cadre d'une régionalisation avancée aux niveaux juridique et administratif (…) " il est aussi question de "rendre opérationnels et de renforcer le rôle et le statut des Institutions de l'Ombudsman dans la protection des droits et la diffusion de la culture de la gouvernance ".

De nos jours, le concept de bonne gouvernance recouvre non seulement une gestion efficace et transparente des affaires publiques mais aussi le respect des principes des Droits de l’Homme tels qu’ils sont universellement reconnus.

L’Institution du Médiateur est amenée, en sa qualité d’observatoire et de détecteur de réforme, à fournir un effort majeur en vue de renforcer l’efficacité de l’action administrative et de consacrer les attributs de la bonne gouvernance, car les méthodes de la bonne gouvernance visent à assurer une meilleure protection des droits humains dans différents domaines et en particulier dans la relation des citoyens aux services publics. La bonne gouvernance et les Droits de l’Homme sont donc intimement liés et complémentaires.

Selon la Constitution de 2011, " le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire, et sociale, fondée sur la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs, ainsi que sur la démocratie citoyenne et participative, et les principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes, en mettant l'accent sur le fait que l'organisation territoriale du Royaume est décentralisée basée sur la régionalisation avancée ".[473]

Ainsi, pour la première fois, un chapitre entier a été consacré à la bonne gouvernance où plusieurs principes fondamentaux ont été ainsi constitutionnalisés. On peut lire ainsi que les instances en charge de la bonne gouvernance sont indépendantes et participent à la promotion et à la protection des droits de l'homme. C'est le cas notamment du Conseil National des Droits de l'Homme (CNDH) et de l'institution du Médiateur (art 162).

Le concept de la « bonne gouvernance » englobe, d'après le texte de la Constitution, tous les mécanismes de la gestion publique.

Le respect des principes de bonne gouvernance, tels que la transparence, l'équité, la responsabilité, l'obligation de rendre compte, la non-discrimination et l'efficacité, permettent non seulement d'empêcher les abus dans l'exercice de la puissance publique et de limiter l'arbitraire des autorités publiques, mais aussi de créer les conditions favorables au développement humain et au bien-être des citoyens.

[473]Article 1er du Dahir n°1.11.91 du 27 Chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution.

La gouvernance démocratique tend à l'établissement d'un ensemble de pratiques administratives et politiques permettant l'avènement de l'Etat de droit, le Médiateur est l'un des garants de la réalisation d'une bonne gouvernance.

L'article 36 du Dahir portant création de l'Institution du Médiateur précise que cette dernière " assure l'organisation de forums nationaux ou internationaux tendant à enrichir la pensée et le dialogue sur les questions de la bonne gouvernance et de la modernisation des services publiques, dans le cadre de la primauté du droit et des principes de justice et d'équité ".

Le même article stipule que l'Institution du Médiateur entame une politique d'ouverture qui tend à créer des réseaux de communication et de dialogue entre les organismes nationaux et étrangers, ainsi qu'entre les experts qui ont apporté des contributions significatives dans le domaine de la bonne gouvernance administrative.

L'Institution joue, donc, un rôle déterminant dans la mise en œuvre de la bonne gouvernance, notamment dans la lutte contre les dysfonctionnements qui peuvent affecter les citoyens dans leur relation avec les services publics, et qui perturbent l'activité des Institutions publiques et administratives. Ainsi, pour mener bien sa mission, il lui est indispensable d'établir avec les pouvoirs publics des relations de confiance et d'estime.

Institué dans le cadre du renforcement de la démocratie, et pour une meilleure protection du citoyen, le Médiateur marocain dont la mission principale est de rétablir la confiance entre les citoyens et l'Administration,

apparaît comme une pierre angulaire du cadre politico-institutionnel de la bonne gouvernance.

S/s2 : Dialogue et coopération interinstitutionnelle

Mode nouveau de dialogue entre l'Administration et l'administré, la médiation est un lieu d'écoute. Son objectif est l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers du service public. Elle est " le fil entre une personne qui a quelque chose à transmettre et celle à qui elle veut le communiquer. Elle est le véhicule de l'information et avec elle, le Médiateur est en position de copilote "[474].

La communication constitue une des priorités du mandat du Médiateur. Ce dernier restaure la communication en créant un climat d'écoute, de respect et de confiance mutuelle. Son action se fonde sur les principes d'ouverture et de dialogue. La médiation, écrit Etienne Le Roy, "interfère dans une communication qui est bloquée par suite d'une opposition que les parties n'ont pas accepté de dépasser ou de négliger. L'opposition est ainsi «ouverte », déclarée et doit logiquement mener à une solution explicite[475]".

L'Institution se positionne aux niveaux national et international en vue de contribuer à la promotion, protection et défense des droits de l'Homme. Dans le cadre de son programme global de communication, le Médiateur du Royaume s'est appuyé sur deux axes majeurs :

[474] Voir : Jean-Louis Lascoux, « Pratique de la médiation : une méthode alternative à la résolution des conflits », op.cit, p : 16.
[475] Etienne Le Roy, « La médiation, mode d'emploi ». Droit et Société, 29-1995, p : 41.

L'un d'ordre national, s'articulant autour d'une stratégie comprenant en particulier, des compagnes d'information et de formation qui visent à sensibiliser les citoyens sur la mission de l'Institution.

Le deuxième axe porte sur la communication internationale visant à nouer des relations de coopération et de coordination avec les institutions et organisations étrangères similaires en les envoyant des notes d'information afin de leur communiquer ses coordonnées. L'Assemblée générale des Nations unies, dans sa résolution 64/161, souligne "qu'il est essentiel que les Institutions de médiation soient autonomes et indépendantes, engage les Institutions nationales de défense des Droits de l'Homme et les associations régionales et internationales de médiation à resserrer leurs liens de coopération, encourage les Institutions de médiation à s'appuyer sur les normes énoncées dans les instruments internationaux et les Principes de Paris pour renforcer leur indépendance et augmenter leur capacité d'agir en tant que mécanismes de protection des droits de l'homme [476]".

L'Institution serait inefficace si elle reste isolée et renfermée sur elle-même. Elle entretient alors des relations régulières de coopération et d'échange d'expertises autant dans le cadre européen que dans celui de la francophonie, ou encore dans le cadre plus vaste de l'institut international de l'Ombudsman[477]. Elle est fréquemment sollicitée par ses homologues

[476] Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 18 décembre 2009 /65ème séance plénière.
[477] Fondé en 1978, l'Institut International de l'Ombudsman (IIO) est la seule organisation globale pour la coopération des institutions de l'ombudsman. Il comprend plus de 150 membres. En plus de tenir régulièrement ses conférences, l'IIO encourage l'échange d'information au niveau régional et international. L'institut International de l'Ombudsman est composé de constituantes régionales – Afrique, Asie, Australasie/Pacifique, Europe, Caraïbes et Amérique latine, et Amérique du Nord. Les langues de travail de l'IIO sont l'anglais, le français et l'espagnol. Réf : http://www.theioi.org/fr/l-iio/sur-l-iio. (Site de l'Institut International de l'Ombudsman).

étrangers, ainsi que par différents organismes nationaux et internationaux chargés de la promotion des droits de l'homme et du citoyen.

Au niveau international, plusieurs regroupements d'Ombudsmans et Médiateurs se sont créés dans le but d'encourager et de promouvoir ce type d'institutions au sein des pays, ainsi que pour partager les expériences et les connaissances dans le domaine[478].

Aux fins d'échanger les expériences, l'Institution a noué des relations de coopération et d'association avec d'autres Institutions similaires, poursuivant les mêmes fins et la même vocation. Il est membre de plusieurs organisations internationales regroupant des ombudsmans et médiateurs : Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF)[479]. Association des Ombudsmans de la méditerranée (AOM)[480]. L'organisation internationale de la Francophonie(OIF)[481], l'organisation arabe de l'Ombudsman (OAO)[482]…

[478] Asian Ombudsman Association(AOA), Association des ombudsmans et médiateurs Africains (AOMA), Association des ombudsmans de la méditerranée (AOM), Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie(AOMF), British and Irish Ombudsman association, Institut international de l'ombudsman, United States Ombudsman Association, United States Ombudsman Association.

[479] L'AOMF a pour mission principale de promouvoir la connaissance du rôle de l'Ombudsman et du Médiateur dans la Francophonie et d'encourager le développement des Institutions indépendantes de médiation dans l'espace francophone.(http://www.aomf-ombudsmans-francophonie.org/)

[480] L'AOM s'engage à promouvoir et à défendre la démocratie, l'Etat de droit et la paix social dans l'espace méditerranéen ainsi qu'à faire respecter les textes nationaux et internationaux relatifs aux Droits de l'Homme, notamment la déclaration universelle des Droits de l'Homme et la Déclaration de Rabat. (http://www.ombudsman-med.org/fr/).

[481] L'OIF a pour mission de donner corps à une solidarité active entre les 75 États et gouvernements qui la composent. Une communauté de destin consciente des liens et du potentiel qui procèdent du partage d'une langue, le français, et des valeurs universelles. (http://www.francophonie.org/).

[482] L'Organisation arabe de l'Ombudsman (OAO) a été créée au Caire (Egypte) les 23 et 24 décembre 2009 en remplacement du Réseau régional des Bureaux des Ombudsmans arabes. L'OAO a pour vocation d'offrir un espace de dialogue, d'interaction et de concertation sur les

L'Assemblée générale des Nations Unies a reconnu le rôle des ombudsmans dans la promotion et la protection des droits de l'Homme, et les Etats membres des Nations Unies se sont engagés à soutenir ces institutions, notamment en adoptant deux résolutions à cet effet sur le rôle des Ombudsmans, des Médiateurs et des autres Institutions nationales de défense des Droits de l'Homme dans la promotion et la protection des droits de l'homme[483].

Au plan bilatéral, le Médiateur marocain entretient des relations étroites avec plusieurs homologues européens et africains. En entretenant une collaboration avec ses homologues étrangers, il pourrait contribuer à la promotion des Droits de l'Homme à l'échelle internationale.

L'article 49 du Dahir de création, précise que le Médiateur est "chargé de promouvoir les relations de coopération et de partenariat, notamment dans le domaine de la formation, de l'échange d'expertise et de la diffusion des valeurs et des objectifs poursuivis par les Institutions d'Ombudsman et de médiation et de la diffusion de la culture des droits de l'Homme dans son domaine de compétence et de coordonner les efforts déployés à cette fin, notamment avec les Institutions similaires de médiation et d'Ombudsman étrangères ainsi qu'avec les organisations, les associations et les organismes nationaux, régionaux et internationaux concernés ".

L'Institution ne manque pas, donc, de s'inspirer des différentes pratiques de ses collègues. Elle est habilité à conclure des conventions de coopération et de partenariat avec Institutions étrangères similaires dans le

=grandes questions se rapportant à la diffusion de la culture de la médiation et à la protection des droits de l'Homme**.** (www.aomf-ombudsmans-francophonie.org).

[483] Résolution A/RES/63/169, Doc. Off., 18 décembre 2008, et la résolution A/RES/65/207, Doc. Off., 21 décembre 2010. À noter que cette résolution a été présentée à l'initiative du Maroc.

but de coordonner les mesures permettant d'aider les citoyens marocains résidant dans les Etats étrangers concernés et les personnes étrangères résidants au Maroc à présenter leurs plaintes et doléances tendant à remédier aux préjudices dont ils seraient victimes du fait des actes de l'administration et de soumettre lesdites plaintes ou doléances aux autorités compétentes de leurs pays de résidence, d'en assurer le suivi et de les informer de la suite qui leur a été réservée[484].

Poursuivant le même but, le Médiateur organise des rencontres afin de nouer des relations de coopération entre les différentes Institutions de médiation, aider et encourager les pays ne disposant ni d'Institutions nationales de médiation à instaurer leurs propres Institutions.

L'Institution se doit, également, dans le cadre de son indépendance, d'une part, d'établir une coopération ouverte tant avec l'Etat et ses administrations, qu'avec le pouvoir judiciaire, et la société civile. Et d'autre part de développer la communication autour d'elle, pour la faire connaitre comme pour contrôler ses activités.

La promotion de la communication, fixée comme cadre de travail et comme fonction stratégique de l'Institution, vise surtout la réconciliation entre le citoyen et ses dirigeants, et particulièrement entre les administrations publiques et des citoyens exprimant des demandes pressantes pour l'obtention d'une prestation administrative de qualité, rapide et efficace.

[484] L'Institution a conclut des conventions de partenariat et de coopération avec : l'Institution du protecteur du Citoyen au Québec, l'Ombudsman parlementaire du Danemark, le Médiateur de la République de Mali, le Défenseur du peuple espagnol, l'association des Ombudsmans Médiateurs de la francophonie.

L’Institution a adopté une politique de communication directe avec les responsables administratifs des différents départements publics pour les inciter à accorder plus d’importance aux plaintes et doléances qui leur sont transmises par l’Institution ainsi qu’aux problématiques sous-jacentes aux difficultés rencontrées par les citoyens. Elle peut, aux termes de l’article 35 du Dahir de création, " prêter conseil et donner avis sur toute question que lui soumettent les administrations concernées à l'occasion d'une plainte ou d'une doléance dont elles sont saisies ou sur les projets et les programmes qu'elles préparent en vue d'améliorer leur action et, en particulier, de simplifier les procédures administratives ou d'améliorer la qualité des prestations publiques qu'elles fournissent ".

L’Institution œuvre aussi pour la promotion d'une communication efficiente entre, d'une part, les personnes qu'elles soient physiques ou morales, marocaines ou étrangères, agissant à titre individuel ou collectif et, d'autre part, les administrations publiques, les collectivités locales, les établissements publics, les organismes dotés de prérogatives de la puissance publique, ainsi que tous autres entreprises et organismes soumis au contrôle financier de l'Etat, précise le premier article du Dahir création.

L’activité efficiente du Médiateur du Royaume se fera sans aucun doute par l’établissement et l’entretien des liens de concertation avec l’administration publique. L’article 24 du Dahir de création précise que, " afin de garantir les meilleures conditions de coordination, de communication et de suivi entre l’administration et les services de l’Institution du Médiateur, l’administration désigne parmi les responsables qui en relèvent des interlocuteurs permanents de cette Institution, qui

jouissent du pouvoir de décision au sujet des plaintes et des doléances qui leur sont transmises par ladite Institution.

Il est également crée entre l'Institution et les administrations des comités permanents de coordination et de suivi au sein desquels siègent leurs représentants ". De même, le Médiateur est appelé à établir des liens de coopération et de communication avec les organismes étatiques ayant les mêmes préoccupations, tels que le ministère chargé de la modernisation du secteur public. Les parlementaires, les directeurs des différentes administrations, le Comité national de la protection des données personnelles, la Haute autorité de la communication audio-visuelle (Haca), l'Instance centrale pour la prévention de la corruption, le Conseil de la concurrence…peuvent transmettre les doléances qu'ils reçoivent, dont ils sont destinataires et qui ne relèvent pas de leur compétence, au Médiateur.

En vue de s'ouvrir sur les nouveautés de l'époque, l'Institution contribue également à la création de réseaux de communication et de dialogue entre les organismes nationaux et étrangers ainsi qu'entre les experts qui ont apporté des contributions significatives dans le domaine de la bonne gouvernance administrative[485].

Au registre de sa communication avec les citoyens, l'Institution a procédé à l'amélioration des procédures d'accueil, d'information et d'orientation des plaignants en les assistant dans leurs démarches auprès des services administratifs compétents. L'Institution a adopté à cet effet une politique de communication directe avec les responsables administratifs des différents départements publics pour les inciter à accorder plus d'importance aux plaintes et doléances qui leur sont

[485] Dahir de création, art 36.

transmises par l'Institution ainsi qu'aux problématiques sous-jacentes aux difficultés rencontrées par les citoyens.

La communication permanente entre le Médiateur et le gouvernement a constitué son élément principal au vu des correspondances et des rapports adressés au premier ministre qui ont recueilli une attention particulière de sa part et abouti à des résultats concrets au niveau du règlement d'un certain nombre de dossiers ainsi qu'à l'interpellation de certaines administrations au sujet des affaires dont elles ont été saisies.

Cependant, il se peut que le Médiateur ne soit pas suffisamment connu, il serait donc utile de mettre en œuvre une politique de communication efficiente pour que cette Institution soit connue des citoyens. Une mauvaise communication contribue à semer la confusion quant aux missions de l'Institution.

Les médias constituent alors le premier moyen, pour le Médiateur, de mieux faire connaître l'Institution. La presse constitue également, un allié indispensable pour accroître la notoriété de l'Institution et pour faire du Médiateur du Royaume une Institution connue et reconnue.

La politique de l'Institution envers les médias devrait prendre une place particulièrement importante et le dialogue, devra être engagé avec le gouvernement, les administrations, le pouvoir judiciaire et la société civile.

En termes de communication destinée au grand public, le Médiateur a lancé un site Internet[486]. Ce nouveau mode de communication ouvre l'accès de la Médiature à un public qui n'a pas encore eu connaissance de l'existence de l'Institution et il est précisé, sur le site, que les dossiers devant faire l'objet d'une instruction peuvent être transmis au Médiateur par ce mode de communication.

S/s3 : L'utilité sociale de la médiation

Le droit et la médiation ont pour point commun d'être des modes de régulation sociale. Aujourd'hui, l'utilité sociale des modes alternatifs de résolution des conflits entre administrés et administration est largement reconnue et appréciée.

Selon Jean Marie Lange, " la médiation s'appuie sur les apports de la psychologie sociale à propos du traitement des conflits et de la méthodologie de la négociation. Il s'agit d'amener les parties en présence à développer leur sens de la responsabilité en activant leur esprit critique. La médiation vise une socialisation tous azimuts qui n'est pas à confondre avec l'adaptation à l'institué déjà là, à la soumission aux normes rigidifiées"[487].

La médiation n'est pas seulement une technique de gestion des conflits, mais aussi une forme de régulation sociale. "La dimension sociale, par la régulation des conflits, est intrinsèque à la médiation"[488].Elle peut être considérée comme un mode novateur, efficace et souple pour gérer les

[486] www.mediateur.ma
[487] Jean Marie Lange, « Une introduction à la médiation », collection Céfal sup 10, éditions du Céfal, 2003, p : 2.
[488] Michèle Guillaume-Hofnung, « La médiation », 3ème édition mise à jour, 10e mille, Octobre 2005, PUF, 1995, p : 10.

conflits. Elle est plus que jamais une nécessité qui s'explique par la multiplicité des conflits au sein de la société. Mais elle peut aussi être perçue comme " le symptôme du malaise de la civilisation contemporaine et des effets de ce malaise sur le lien social ".[489]

Il est évident que le Médiateur est d'une réelle utilité dans la société car, il peut être un instrument efficace pour la réconciliation de l'Etat et des citoyens, et surtout, faire de l'administration un instrument performant au service de la société. Par sa fonction de détecteur de réformes, le Médiateur permet à l'Etat "d'adapter sa production normative aux attentes de la société et aux impératifs de l'administration. Par ses propositions de réforme, il permet à l'Etat de réintégrer les règles de conduite sociétale au droit "[490].

Pour certains, le concept de médiation est " un unificateur pour promouvoir la qualité de la communication et de l'ensemble des savoir-faire et savoir-être qui lui sont rattachés. Il est donc légitime de retrouver ce concept de médiation relié au social, au politique, à l'économique, au management… "[491].

L'importance grandissante des conflits dans la société ne peut passer inaperçue. Le lien social est de plus en plus distendu et l'évolution des modes de vie a fait apparaître le besoin de régulateurs des tensions sociétales. Dans beaucoup de pays, la généralisation de la médiation dans divers champs de la vie la présente comme un modèle alternatif de régulation sociale.

---

[489] Voir : Gaillard Bernard, Durif-Varembont Jean-Pierre (dir.), « La Médiation. Théorie et pratiques »," L'Harmattan, 2007.
[490] Tarchouna Lotfi : « La médiation dans le champ administratif », op.cit, p : 53.
[491] Jean Louis Lascoux : « Pratique de la médiation : une méthode alternative à la résolution des conflits », op.cit, p : 17.

Certes, la médiation comme les voies judiciaires visent toutes les deux à éviter qu'un différend se propage et constitue un trouble à l'ordre social. Contrairement au procès devant les tribunaux, la médiation cherche à rapprocher les points de vue et à nouer les contacts entre l'administré et le service public, alors que la justice se concentrera le plus souvent sur l'application stricte d'un droit.

Dans le cadre d'une médiation, "les parties au litige ne sont pas perçues comme des simples sujets de droits, abstraits et égaux devant la loi, mais comme des individus à « besoins et à problèmes ». Les parties au litige ne sont plus considérées comme des « êtres juridiques », mais comme des « terrestres » socialement, économiquement et culturellement intégrées " [492].

Par rapport aux recours traditionnels devant les tribunaux, la médiation comporte de nombreux avantages. Elle est rapide, moins couteuse et permet de maintenir des liens plus cordiaux entre les parties, car il ne s'agit pas de déterminer laquelle des deux parties à raison, mais plutôt de trouver une solution satisfaisante pour toutes les parties.

Pour certains, l'absence d'un pouvoir de décision et de contrainte au profit du Médiateur "le pousse à développer une « action pédagogique » vis-à-vis de l'administration"[493].

[492] Voir : Lotfi Tarchouna, « La médiation dans le champ Administratif », op.cit, p : 46-47.
[493] Herbert Maisl, « Les autorités administratives indépendantes : protection des libertés ou régulation sociale ». Claude Albert Colliard et G.Timsit, Dir : « Les autorités administratives indépendantes », PUF 1988, p : 75.

Par ses recommandations, propositions et suggestions, ainsi que par la publication de rapports annuels et spéciaux, la médiation contribue "à dévoiler les insuffisances du milieu administratif, elle procède à cet effet à une véritable œuvre de socialisation "[494].

Elle s'inscrit dans le cadre général des changements des techniques de régulation et direction de la société. Son intervention, basée sur la "recommandation et non sur le commandement la présente ainsi comme un mode plus souple et plus fiable de direction de la société[495].

En se référant en particulier à des considérations d'équité et d'efficacité, la médiation, " véhicule une logique moins étatique et plus sociétale "[496] . Apportant une vision concrète des difficultés quotidiennes, aménageant une relation plus humaine et directe avec la puissance publique, l'Institution participe à l'harmonisation des rapports sociaux et à la lutte contre toutes les formes d'exclusion. Elle apporte une contribution significative à la paix sociale.

Le Médiateur, par sa fonction de résolution des conflits et les contacts qu'il noue entre l'administration et les administrés, et par son intervention en dehors de toute procédure judiciaire dans un contexte de prévention de tensions ou de conflits, "détecte les résistances de la société aux politiques de l'Etat et les blocages administratifs qui les favorisent, il remplit à ce niveau une fonction de détecteur de tensions " [497].

[494] Lotfi Tarchouna, « La médiation dans le champ Administratif », op.cit, p : 47.
[495] Ibidem, p : 51.
[496] Ibidem, p : 43.
[497] Ibidem, p : 50.

Le traitement des réclamations permet, aussi, au Médiateur de mesurer si la loi est conforme aux exigences et réalités de la société, de détecter les situations d'iniquité et les problèmes systémiques de la société, et donc avoir une idée claire sur les implications concrètes d'une réglementation. Il permet, de ce fait, au pouvoir politique de changer sa législation et de se modifier en fonction des attentes de la société.

Toutefois, Est-il possible de généraliser la pratique de la médiation à l'ensemble des conflits rencontrés par l'individu qu'il soit administré, client ou particulier… ?

Au-delà du domaine institutionnel dans plusieurs pays à travers le monde, la médiation s'est installée peu à peu dans un champ social assez vaste (scolaire, familial…commercial) et elle est en plein essor. On peut évoquer dans ce cas les Médiateurs citoyens[498] car leur origine est toute différente. " Ils ne sont pas fabriqués par des Institutions, ce sont des Médiateurs « naturels » qui naissent dans les groupes sociaux, sont comme sécrétés par eux pour les besoins de la communauté ".[499]

La médiation citoyenne est un moyen de résoudre les différends en faisant appel à des personnes extérieures à un différend, sans passer par le système judiciaire : " Etre Médiateur citoyens est un art, un art qui, comme tout art, n'a jamais fini de s'affiner. C'est un art de la relation personnelle et sociale, le Médiateur citoyen est celui à qui l'on s'adresse parce que l'on sait- ou l'on pressent- qu'il a un don, celui de susciter des liens, de

[498] L'absence de pouvoir est l'une des caractéristiques des Médiateurs citoyens : La plupart des Médiateurs Institutionnels ont des pouvoirs officiels, il s'agit d'une caractéristique qui à elle seule justifierait la distinction entre la médiation Institutionnelle et la médiation citoyenne.
[499] Six Jean-François, « Dynamique de la médiation », Culture de Paix, Desclée De Brouwer (DDB), Paris 1995, p: 38.

rabibocher des personnes, d'apporter une petite lumière dans un moment opaque ".[500]

La médiation, qu'elle soit de nature Institutionnelle ou qu'elle prenne d'autres formes, voit son rôle grandir dans toutes les sphères de la société. Elle se présente aujourd'hui comme un mécanisme susceptible de vaincre les résistances de l'administration au changement et de l'amener à évoluer dans vision traduisant les besoins et les attentes de la société. Sa contribution à l'harmonie sociale, par la défense des droits des citoyens et la promotion de l'Etat de droit, est significative et indiscutable.

[500] Six Jean-François, « Dynamique de la médiation », op.cit., p : 42.

Conclusion de la 2ème partie

Au cours des dernières décennies, les Institutions d'Ombudsman ou du Médiateur se sont largement répandues à travers le monde. Malgré la diversité de leurs évolutions historiques, leurs compétences et prérogatives, un certains nombre de principes sont partagés par les structures nationales de médiation qu'elles se nomment "Défenseur du peuple" en Espagne, "Procureur de justice" au Portugal, de "Protecteur du citoyen" au Québec, "Médiateurs" dans les Etats africains francophones. Ils se définissent par un ensemble de caractéristiques communes et tendent le plus souvent à se rapprocher autour de dénominateurs communs, puisqu'ils sont tous institués pour défendre le citoyen dans sa relation avec l'administration.

Certes, les Médiateurs et Ombudsmans ont des statuts variés mais leurs objectifs sont convergents. Ils partageant une déontologie et des valeurs communes faites d'écoute, de dialogue et de respect de l'autre. La plupart de ces structures ont en effet un statut original caractérisé par une forte autonomie et une indépendance par rapport aux autres pouvoirs. Elles n'ont pas le pouvoir d'imposer ou de décider, cependant, elles ont un pouvoir de suggestion et de proposition et peuvent émettre des recommandations en équité.

Généralement les Ombudsmans et Médiateurs jouent un rôle clé dans l'amélioration des services publics et la consolidation de l'Etat de droit. Quarts points résument le fondement de leurs actions, il s'agit essentiellement[501] :

[501] Voir: « Recueil de la doctrine de l'Ombudsman ». Analyse comparative des statuts et des pratiques des membres de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie, op.cit, p : 5.

- De défendre les principes de justice et équité ;
- D'assurer la bonne gouvernance et la lutte contre la mauvaise administration ;
- De promouvoir la communication et la transparence au sein des institutions ;
- De renforcer l'Etat de droit et le respect des droits humains.

La légitimité des Médiateurs et des Ombudsmans n'est maintenant plus contestable. Ces Institutions constituent en général un acteur indispensable des régimes démocratiques. Leur domaine d'intervention s'est largement diversifié, allant de la promotion des droits de l'Homme, de la consolidation de la démocratie, de la bonne gouvernance…

Quelles que soient leurs compétences, ces Institutions jouent un rôle de protection des libertés fondamentales. Aujourd'hui, on parle même du concept d'« Ombudsmédiateur » qui regroupe les caractéristiques fondamentales de l'Ombudsman et du Médiateur Institutionnel de type parlementaire. L'ancien Protecteur du citoyen du Québec et ancien président de L'AOMF[502], Daniel Jacoby, définit le concept d' « Ombudsmédiateur », comme " un néologisme qui regroupe les caractéristiques fondamentales de l'Ombudsman et du Médiateur Institutionnel de type parlementaire. Ce concept met en exergue l'importance capitale que revêt l'indépendance de cette institution publique. Indépendance par rapport aux autorités placées sous sa

[502] Association des ombudsmans et Médiateurs de la francophonie.

compétence, mais aussi indépendance par rapport aux citoyens et par rapport aux autorités auxquelles l'Ombuds médiateur rend des comptes"[503].

Par leur neutralité et leur indépendance vis-à-vis des autres pouvoirs, et en vertu du principe de l'équité qu'ils incarnent, les Médiateurs et Ombudsmans partagent un souci commun, celui d'être des garants de l'Etat de droit et des défenseurs vigilants des droits des citoyens. Ils œuvrent collectivement ou individuellement au renforcement des droits de l'Homme, à la promotion de la bonne administration et de la bonne gouvernance dans leur pays.

[503]Daniel Jacoby, « Les Ombudsmédiateurs : dix ans d'évolution dix ans de transformation », op.cit, p : 42.

Conclusion générale

A l'heure actuelle, la médiation prend de plus en plus d'ampleur dans le monde. Elle pose un défi essentiel pour notre pays : celui d'une société mûre, qui sait identifier ses problèmes, les affronter, et les traiter avec responsabilité.

La réparation des iniquités comporte principalement une réelle dimension sociale et politique, car il est aussi question à la fois de cohésion sociale et du rétablissement de la légitimité gouvernementale. La mission des Médiateurs et Ombudsmans n'est pas, en effet, de paralyser l'action des autorités publiques, mais bien, au contraire, de permettre « d'insérer un peu d'huile dans leurs rouages »[504] , car les dysfonctionnements peuvent être préjudiciables à la liberté, à la dignité ou aux intérêts des individus.

Le rôle et les perspectives de la médiation Institutionnelle tendent à évoluer. La création du Médiateur au Maroc entend combler, en partie, les lacunes du système de protection des citoyens devant l'administration.

Les quelques années qui se sont écoulées, depuis la création de Diwan Al Madhalim et après d'un Médiateur au Maroc, témoignent d'une volonté sans défaillance de l'Institution de s'adapter aux nécessités nouvelles liées à l'évolution de notre société afin de répondre aux attentes des citoyens.

Le règlement pacifique des litiges justifie donc l'instauration d'un Médiateur en vue de rétablir la concorde et la cohésion sociales. Confiance et dialogue sont au cœur du combat que mène l'Institution pour renouer les liens distendus entre la société et le pouvoir.

[504] Marc Uyttendaele et Renaud Witmeur, « Le Médiateur et le contrôle politique », « Le Médiateur », Delpérée Françis, Diane Déom, S. Depré, op.cit, p : 221.

Le Médiateur s'impose de plus en plus comme le mode privilégié de règlement des litiges entre les pouvoirs publics et les administrés, parce qu'il est généralement plus accessible que les recours juridictionnels dont les coûts, le formalisme, la lenteur et l'éloignement constituent des obstacles dissuasifs pour les citoyens. Il s'inscrit en trait d'union entre les parties, non seulement pour rétablir le dialogue, mais également pour responsabiliser les acteurs et permettre à chacun, de retrouver la confiance en l'autre, en tenant compte de la dimension humaine dans le traitement des problèmes tout en étant à l'écoute des préoccupations des citoyens.

Le développement et l'amélioration de la médiation au Maroc nécessitent en premier lieu une information appropriée des citoyens sur son rôle et ses avantages. Le Médiateur doit donc relever un défi majeur : celui de convaincre les administrés de son utilité. La prise de conscience de l'importance et des atouts de la médiation devrait la consacrer comme une voie non négligeable pour améliorer le fonctionnement de l'administration dans sa relation avec le citoyen. L'institution se doit aussi de créer un climat propice au développement de ses activités, elle devra développer toutes les stratégies de dialogue et communication pour être connue et reconnue.

Certes, il reste beaucoup à faire à l'Institution pour lui faire jouer le rôle que l'on est en droit d'en attendre, même s'il est, évidemment, trop tôt pour dresser le bilan d'une Institution aussi neuve, de même qu'il est encore tôt pour conclure de son succès. L'Institution existe et fonctionne tant bien que mal. Sa Mission ne semble pas avoir gagné le pari, à savoir mettre la relation entre l'administration et l'usager sur les rails. Néanmoins beaucoup reste encore à faire car le chemin est parsemé d'embûches.

Malgré tout, la médiation n'échoue jamais en ce sens qu'elle amène les parties à définir les circonstances et les questions en litige. Le pouvoir d'instruction du Médiateur, son droit de proposer plutôt que d'ordonner, la simplicité de ses modes d'intervention, la flexibilité de ses solutions alternatives aux décisions injustes de l'administration, la facilité d'accès pour les citoyens qui s'estiment lésés, sa gratuité en font un recours des plus démocratiques.

Devenue un rouage indispensable de notre système démocratique, l'Institution du Médiateur du Royaume traverse encore une période de croissance et d'adaptation, à la recherche de la meilleure harmonie possible entre les droits des citoyens et les contraintes du service public. L'Institution vise, écrit Daniel Jacoby, à "transformer la guerre d'usure entre l'Etat et le citoyen en affrontement régi par des règles d'égalité et d'équité et ainsi à construire un pont et à rétablir le rapport de force entre l'Administration et le citoyen[505]".

L'Institution fait chaque jour la preuve de son utilité. Elle apparait ainsi comme un organe déterminant dans la consolidation de l'Etat de droit au Maroc. Elle est d'une utilité incontestable du point de vue des citoyens, qui disposent désormais de solides garanties supplémentaires pour la sauvegarde de leurs droits et intérêts.

Et à la lumière des expériences accumulées par le Médiateur, il devrait s'agir de concevoir un ensemble de bonnes pratiques qui guideront les

---

[505] Daniel Jacoby, « Les Ombudsmédiateurs : dix ans d'évolution dix ans de transformation », op.cit, p : 41.

décisions et les actes que l'administration va prendre car le Médiateur est un agent de moralisation et de changement institutionnel. Ses recommandations et propositions participent, donc, à la création d'une déontologie administrative, et à la construction d'un guide de bonnes pratiques, et diffusent une philosophie de la bonne administration.

Non seulement les Médiateurs et Ombudsmans favorisent le règlement des différends entre l'administration et le citoyen, mais ils contribuent également à les prévenir. Il conviendrait même de s'interroger sur la possibilité de recourir à la médiation de façon permanente en tant que moyen naturel de résolution des conflits, et de faire émerger ainsi la culture de la médiation dans toutes les sphères de la vie publique et privée.

La médiation est porteuse d'un nouvel esprit et propose une autre façon de gérer les conflits et les rapports au sein de la société. Le développement de la médiation dans tous les domaines de la vie sociale, écrit Jean-Pierre Bonafé-Schmitt, "traduit la remise en cause non seulement d'un système de règlement des conflits, mais aussi d'un système normatif avec la mobilisation de règles faisant appel à l'équité, à l'usage. Les structures de médiation tentent de démontrer qu'un nouvel ordonnancement social peut être construit à l'aide d'arrangements sur une base négociatoire[506] ".

Aujourd'hui, l'Institution est de plus en plus connue et on ne peut douter de son opportunité, car même avec ses limites actuelles, elle joue pleinement son rôle de complément des mécanismes de la protection des droits du citoyen. Elle est devenue très présente pour l'ensemble des

[506] Bonafé-Schmitt J.-P, « La médiation : une justice douce », op.cit, pp : 190 et 191.

intervenants publics, et une évolution de ses pouvoirs permettrait certainement l'amélioration de la rapidité et le désengorgement des secteurs publics. Nous aurons en effet dans les prochaines années à réfléchir à l'extension de ses pouvoirs.

Annexes

Indicateurs et données statistiques générales sur l'évolution des plaintes et doléances reçues par Diwan Al Madhalim et le Médiateur du Royaume entre 2004 et 2013.

(Annexe 1)

Années 2004-2005

Le nombre total des plaintes et doléances reçues durant les années 2004-2005 a atteint 16.149 plaintes dont 12.082 au titre de l'année 2004 et 4067 au titre de l'année 2005.

Tableau n°1: statistiques globales du nombre des plaintes reçus et la suite qui leur a été réservée :

	Nombre de plaintes		
Catégories de plaintes et doléances	**Année 2004**	**Année 2005**	**Total**
Plaintes et doléances orientées vers les parties compétentes	5830	1708	7538
Plaintes et doléances transmises aux administrations publiques	364	391	755
Plaintes et doléances transmises au CCDH	139	34	173
Total	**6333**	**2133**	**8466**
Plaintes et doléances ne relevant pas de la compétence de Diwan Al Madhalim	2515	459	2974
Plaintes et doléances ne remplissant pas les conditions de recevabilité.	1915	688	2603
Plaintes et doléances classées sans suite	832	548	1380
Plaintes et doléances répétées et réintégrées au dossier initial	482	228	710
Plaintes et doléances retirées par les intéressés	5	—	5
Plaintes et doléances en cours d'examen au sein de l'institution	—	11	11
Total	**5749**	**1934**	**7683**
Total général	**12082**	**4067**	**16149**

Tableau n°2: Répartition des dossiers selon les pôles Administratifs :

Pôles administratifs	Année 2004	Année 2005	Total
Intérieur et collectivités locales	1499	732	2231
Justice et modernisation des secteurs publics	1293	253	1645
Education et formation	780	203	983
Finances, économie, commerce, industrie et planification	589	253	842
Affaires sociales	531	149	680
Primature, affaires étrangères et coopération	334	123	457
Agriculture, eaux et forêts	303	144	447
Equipement, télécommunications et poste	264	99	363
Aménagement du territoire, l'eau, environnement, Habitat et urbanisme	85	50	135
CCDH	87	26	113
Total	**5765**	**2131**	**7896**

Tableau n°3: Répartition des dossiers selon les régions territoriales :

Région	Année 2004	Année 2005	Total
Rabat - Salé - Zemours - Zaers	756	268	1024
Le Grand Casablanca	783	228	1011
Méknès Tafilalet 610 192 802	610	192	802
Marrakech, Tensift, Haouz	453	161	614
Tanger – Tetouan	413	164	577
Oriental Oujda-Angad	408	142	550
Souss, Massa, Draa	364	126	490
Doukkala-Abda	341	107	448
Gharb ; Cherarda, Beni Hssan	326	122	448
Chaouia, Ourdigha	290	138	428
Tadla, Azilal	268	110	378
Fes, Boulmane	244	128	372
Taza, AlHoceima, Taounat	248	108	356
Guelmim, Smara	83	36	119
Laayoune, Boujdour, Sakia Hamra	83	34	117
Oued Dahab, El Gouira	11	9	20
Total	**5681**	**2073**	**7754**

Années 2006-2007

Le nombre total des plaintes et des doléances enregistrées au cours des années **2006** – **2007**, a atteint **6971** requêtes dont **4526** en **2006** et **2445** en **2007**.

Tableau n°1 : Données globales relatives aux plaintes et doléances enregistrées durant les années 2006 – 2007 :

	Nombre de plaintes		
Catégories de plaintes et doléances	**Année 2006**	**Année 2007**	**total**
Plaintes adressées aux administrations concernées	1620	1162	2782
Plaintes transmises au CCDH	74	91	165
Plaintes n'entrant pas dans la compétence de l'institution, ayant fait l'objet d'orientation	911	109	1020
Plaintes ayant fait l'objet d'une décision de non recevabilité	1307	596	1903
Plaintes ayant fait l'objet d'une décision de classement	548	398	946
Plaintes répétées ayant été jointes aux plaintes principales	06	-	06
Plaintes ayant fait l'objet d'une demande de complément d'informations auprès du plaignant	60	89	149
Total	**4526**	**2445**	**6971**

Tableau n°2 : Répartition des plaintes enregistrées au cours des années 2006 – 2007 en fonction des pôles administratifs :

Pôles administratifs	Nombre de plaintes		
	Année 2006	**Année 2007**	**Total**
Pôle de l'Intérieur, des Collectivités Locales et de la Promotion Nationale	595	404	999
Pôle de l'Education Nationale, de l'enseignement supérieur, de la formation des cadres, de la Culture, de la Communication et de la lutte contre l'analphabétisme	305	154	459
Pôle des Finances, du Commerce et de l'Industrie, du Plan et des Affaires Economiques	287	213	500
Pôle de la Primature, des Affaires Etrangères et de la Coopération, de la Défense Nationale, des Anciens Combattants, de la Jeunesse, des Sports, de la Justice, de la modernisation des secteurs publics et des Affaires Sociales	230	244	474
Pôle de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau, de l'Environnement, de l'Habitat, de l'Urbanisme, de l'Equipement, du Transport, des Postes, de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes	203	147	350
Total	**1620**	**1162**	**2782**

Années 2008-2009

Le total des plaintes et doléances enregistrées à Diwan Al Madhalim au titre des années 2008 et 2009 a atteint 3456, avec un fléchissement durant la première année (soit 1935 plaintes), tandis que 2009 a été marquée par une baisse remarquable et significative puisque les plaintes reçues en cours d'année n'ont guère dépassé les 1521.

Tableau n°1 : Données globales concernant les plaintes et doléances enregistrées en 2008-2009 :

	Nombre de plaintes		
Catégories de plaintes et doléances	**2008**	**2009**	**Total**
Plaintes classées	157	35	192
Plaintes à répétition regroupées	70	46	116
Plaintes irrecevables	472	370	842
Demandes de données supplémentaires	26	71	97
Plaintes transmises aux administrations concernées	1063	917	1980
Plaintes transmises au C.C.D.H	100	63	163
Plaintes ne concernant pas Diwan Al Madhalim et dont les auteurs ont été informés et orientés vers des organismes non administratifs	47	19	66
Total général	**1935**	**1521**	**3456**

Tableau n°2 : Les secteurs Administratifs concernés :

	Nombre de plaintes		
Secteurs Administratifs	**2008**	**2009**	**Total**
Intérieur et Collectivités Locales	364	357	721
Emploi et Formation Professionnelle	166	112	278
Economie, Finance, Fiscalité	133	126	259
Education Nationale, Enseignement Supérieur et Recherche Scientifique	86	91	177
Agriculture et Pêche	56	49	105
Energie, Mines, Eau et Environnement	46	35	81
Défense Nationale	43	31	74
Santé	67	4	71
Equipement et Transport	22	29	51
Habitat, Urbanisme et Aménagement Territorial	24	20	44
Eaux, Forêts et Désertification	14	13	27
Affaires Economiques et Générales	8	16	24
Justice (Administration Judiciaire)	8	6	14
Habous et Affaires Islamiques	5	7	12
Anciens Résistants et membres de l'armée de Libération	2	7	9
Affaires Etrangères et Coopération	4	4	8
Jeunesse et Sport	3	3	6
Tourisme, Artisanat et Economie Sociale	2	2	4
Primature	3	1	4
Communication	1	2	3
Secrétariat général du gouvernement	3	-	3

Tableau n°3 : Objet des plaintes et doléances :

	Nombre de plaintes		
Problèmes soulevés	**2008**	**2009**	**Total**
Contestations des décisions administratives	5	9	14
Demandes d'indemnisation pour expropriation	6	6	12
Voie de fait de l'administration sur des propriétés privées	5	2	7
Obtention de prestations sociales	3	3	6
Refus de livrer des attestations et documents administratifs	3	2	5
Contentieux avec établissements publics à caractère économique et financier	2	2	4
Impôts non justifiés	-	4	4
Régularisations de situations administratives et financières	2	1	3
Refus d'exécution de décisions judicaires	1	1	2
Défaut d'exécution de contrats	1	1	2
Pensions	-	2	2

Année 2011

L'Institution du Médiateur du Royaume a reçu au cours de l'année 2011 un total de 8664 plaintes, dont 6934 se sont avérées hors de sa compétence. Il lui fallait tout d'abord traiter les plaintes et les doléances reçues de l'époque de Diwan Al Madhalim.

Tableau n°1 : Répartition des plaintes par catégorie :

Catégories de plaintes et doléances	Nombre de plaintes (2011)
Plaintes adressées aux administrations concernées	1214
Plaintes ayant fait l'objet d'une demande de complément d'information auprès des plaignants	385
Plaintes transmises au Conseil National des Droits de l'Homme	69
Plaintes n'entrant pas dans la compétence de l'institution	37
Plaintes ayant fait l'objet d'une décision de classement	25

Tableau n°2 : Répartition des plaintes selon les secteurs concernés :

Secteurs Administratifs	Nombre de plaintes (2011)
Secteur de l'Intérieur et des Collectivités Locales	655
Secteur de l'Economie et des Finances	200
Secteur de l'Emploi et de la Formation Professionnelle	190
Secteur de l'Education Nationale et de l'Enseignement Supérieur	155
Secteur de l'Agriculture et de la Pêche maritime	80
Secteur de l'Energie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement	74
Le Conseil National des Droits de l'Homme	69
Secteur de l'Equipement et du Transport	68
Secteur de l'Habitat, de l'Urbanisme, et de la politique de la ville	46
Direction de la Défense Nationale	45
Autres secteurs	148

Année 2012

L'Institution annonce avoir reçu au titre de l'année 2012 un total de 11291 plaintes. Sur ce nombre, 1673 dossiers seulement entrent dans le champ de sa compétence.

Tableau n°1 : Répartition des plaintes par catégorie :

Catégories de plaintes et doléances	Nombre de plaintes (2012)
Plaintes adressées aux administrations concernées	988
Plaintes ayant fait l'objet d'une demande de complément d'information auprès des plaignants	502
Plaintes transmises au Conseil National des Droits de l'Homme	42
Plaintes n'entrant pas dans la compétence de l'Institution	64
Plaintes ayant fait l'objet d'une décision de classement	77

Tableau n°2 : Objet des plaintes et doléances :

Problèmes soulevés	Nombre de plaintes (2012)
Contestations des décisions administratives	1034
Contentieux à caractère foncier	310
Refus d'exécution de décisions judicaires	122
Contentieux avec établissements publics à caractère financier	109
Affaires liées au Domaine des Droits de l'Homme	42
Autres contentieux	9

Tableau n°3 : Répartition des plaintes selon les secteurs concernés :

Secteurs Administratifs	Nombre de plaintes (2012)
Intérieur	620
Economie et Finance	209
Emploi et Formation Professionnelle	164
Education Nationale et Enseignement Supérieur	158
Agriculture et Pêche maritime	93
Energie, Mines, Eaux et Environnement	79
Equipement et Transport	67
Conseil National des Droits de l'Homme	42
Direction de la Défense Nationale	36
Autres secteurs	205

Année 2013

L'Institution a reçu au titre de l'année 2013 un total de 9431 plaintes, dont l'examen et l'analyse ont montré que 7511 d'entre elles ne relevaient pas de sa compétence. Les plaintes relevant du ressort de l'Institution étaient donc au nombre de 1920, enregistrant ainsi une hausse sensible de 14,7% par rapport à 2012.

Tableau n°1 : Répartition des plaintes par catégorie :

Catégories de plaintes et doléances	Nombre de plaintes (2013)
Plaintes adressées aux administrations concernées	1351
Plaintes ayant fait l'objet d'une demande de complément d'information auprès des plaignants	414
Plaintes transmises au Conseil National des Droits de l'Homme	50
Plaintes ayant fait l'objet d'une décision de classement	57

Tableau n°2 : Répartition des plaintes selon les secteurs concernés :

Secteurs Administratifs	Nombre de plaintes (2013)
Intérieur	694
Economie et Finance	292
Education Nationale, Enseignement Supérieur et Recherche scientifique	215
Emploi et Affaires Sociales	130
Agriculture et Pêche maritime	104
Equipement, Transport et logistique	83
Energie, Mines, Eaux et Environnement	81
Conseil National des Droits de l'Homme	50
Habitat et politique de la ville	49
Direction de la Défense Nationale	44
Autres secteurs	177

Tableau n°3 : Objet des plaintes et doléances :

Problèmes soulevés	Nombre de plaintes (2013)
Contestations des décisions administratives	1231
Contentieux foncier	316
Refus d'exécution de décisions judicaires	221
Affaires liées au Domaine des Droits de l'Homme	50
Contentieux lié aux Impôts, taxes et enregistrements	34
Affaires à caractère financier	65
Autres affaires et contentieux	2

Annexes 2 :

Ombudsman et Médiateur dans le monde

Tableau 1: L'Ombudsman dans l'Europe Scandinave

Pays	Nom	Type (s)	Implantation
Danemark	Ombudsman	National	1953
Finlande	Eduskunnan oikeusianies	National	1919
Norvège	Ombudsman	National et sectoriel (militarie)	1955-1962
Suède	Ombudsman	National et sectoriels	1809

Tableau 2: L'Ombudsman en Europe

Pays	Nom	Type(s)	Implantation
Allemagne	Wehrbeauftragter des Bundestages	Sectoriel (militaire)	1956
Andorra	Raonador del Ciutadà	National	1998
Autriche	Volksanwaltschaft	National	1982
Belgique	Médiateur fédéral	Régionaux	1991
Chypre	Commissioner for Administration	National	1991
Espagne	Defensor del Pueblo	National et régionaux	1981
France	Defenseur des droits	National	1973
Grèce	Sinigoros Tou Politi	National	1997
Groenland	Lanstingets Ombudsman	National	1994
Irlande	Ombudsman Étatique	National	1980
Italie	Difensore Cívico	Régionaux	1971
Luxembourg	Bureau d'évaluation administrative	National	2001
Malte	Parliamentary Ombudsman	National	1995
Pays-Bas	Ombudsman Nationale	National	1995
Portugal	Provedor de Justiça	National	1975
Royaume-Uni	Parliamentary Ombudsman	National et régionaux	1967
Suisse	Ombudsman	Régional	1971

Tableau 3: LE DÉFENSEUR DU PEUPLE EN AMÉRIQUE LATINE

Pays	Nom	Type(s)	Implantation
Argentine	Defensor del Pueblo	National et municipaux	1993
Bolivie	Defensor del Pueblo	National	1997
Brésil (Paraná)	Ouvidoria Geral do Estado	Régional	1995
Colombie	Defensor del Pueblo	National	1991
Costa Rica	Defensoría de los Habitantes	National	1992
Équateur	Defensor del Pueblo	National	1997
El Salvador	Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos	National	1991
Guatemala	Procurador de los Derechos Humanos	National	1985
Honduras	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos	National	1995
Mexique	Comisión Nacional de Derechos Humanos	National et fédéral	1992

Nicaragua	Procuraduría para los Derechos Humanos	National	1995
Panama	Defensoría del Pueblo	National	1997
Paraguay	Defensoría del Pueblo	National	1995
Pérou	Defensor del Pueblo	National	1993
Porto Rico	Commonwealth Ombudsman	Régional	1977
Venezuela	Defensoría del Pueblo	National	1999

Tableau 4: L'OMBUDSMAN DANS L'EUROPE DE L'EST ET LES BALKANS

Pays	**Nom**	**Type(s)**	**Implantation**
Albanie	Ombudsman	National	2000
Bosnie-Herzégovine	Ombudsman des droits de l'homme	National et régionaux	1995
Croatie	Ombudsman national	National	1993
Slovénie	Ombudsman des droits de l'homme	National	1993

Estonie	Ombudsman	National	1999
Hongrie	Commissariat parlementaire pour les droits de l'homme	National	1993
Lettonie	Bureau national des droits de l'homme	National	1996
Macédoine	Ombudsman	National	1997
Pologne	Protecteur des droits civils	National	1987
République Tchèque	Ombudsman	National	2000
Roumanie	Ombudsman national	National	1997

Tableau 5: L'OMBUDSMAN EN AFRIQUE ET EN ASIE

Pays	Nom	Type(s)	Implantation
Botswana	Protecteur public	National	1997
Burkina Faso	Médiateur	National	1995
Gabon	Médiateur de la République	National	——
Ghana	Commissioner for Human Rights & Administrative Justice	National	1969
Gambie	Ombudsman	National	——
Inde	Lok Ayukta	Régionaux	1972
Indonésie	Ombudsman Commission	National	——
Jamaïque	Parliamentary Ombudsman	National	1978
Madagascar	Défenseur du peuple	National	1992
Malaisie	Public Complaints Bureau	National	1994
Malawi	Ombudsman	National	1994
Mauricio	Ombudsman	National	1968
Mauritanie	Médiateur de la République	National	——

Namibie	National Ombudsman	National	1990
Nigeria	Public Complaints Commission	National	1975
Pakistan	Wafaqi Mohtasib	National	——
Sénégal	Médiateur de la République	National	1991
Soudan	Public Grievances and Correction Board	National	1995
Afrique du Sud	Public Protector	National	1996
Tanzanie	Permanent Comission of Enquiry	National	1966
Taiwan	Control Yuan	National	1992
Thaïlande	Ombudsman	National	1999
Tunisie	Médiateur administratif	National	1992
Ouganda	Inspector General of Government	National	1986
Zambie	Investigator General	National	1973
Zimbabwe	Ombudsman	National	1982

Tableau 6: AUTRES PAYS

Pays	Nom	Type (s)	Implantation
Australie	Ombudsman	Régionaux	1972
Canada	Ombudsman/Protecteur du Citoyen	Régionaux	1967
Corée du Sud	Ombudsman	National	1994
États-Unis	Ombudsman	Régionaux	1969
Israël	Ombudsman	National	1971
Japon	Bureau d'évaluation administrative	National	2001
Nouv. Zélande	Ombudsman	National	1962
Russie	Plénipotentiaire pour les droits de l'homme	Fédéral	1996

Annexes 3 :

Dahir n° 1-11-25 du 17 Mars 2011 portant création de l'Institution du Médiateur du Royaume

LOUANGE A DIEU SEUL !

(Grand Sceau de Sa Majesté Mohammed VI)

Que l'on sache par les présentes - puisse Dieu en élever et en fortifier la teneur !

Que Notre Majesté Chérifienne,

Exposé des motifs :

Dans le cadre de la mission constitutionnelle qui nous échoit pour assurer la protection des libertés des citoyens, des collectivités et des organisations, pour faire prévaloir les droits et redresser les injustices ;

Concrétisant Notre volonté de consolider les progrès que notre pays ne cesse d'accomplir pour consacrer la primauté du droit, faire régner la justice et l'équité et redresser les torts et les préjudices que nos citoyens viendraient à subir en raison de dysfonctionnements dans certaines administrations ou de leur mauvaise application de la loi, suite à des actes d'arbitraire, des excès et des abus de pouvoir commis, éventuellement, par des responsables administratifs ;

Veillant à conforter les acquis enregistrés par notre pays dans la protection des droits et des libertés individuelles et collectives, et ce en inscrivant la protection des intérêts du citoyen, la préservation de ses droits, et la communication synergique avec lui, des éléments fondamentaux de Notre concept rénové de l'autorité ;

Répondant aux attentes des citoyens, qui aspirent au renforcement des principes de justice et d'équité devant régir leurs rapports avec l'Administration et l'ensemble des services publics et ce, au regard de la complexité de certaines affaires dont elle est saisie, et des difficultés qu'elles posent et qui pourraient faire obstacle à la réalisation des impératifs de justice et de respect des droits de l'Homme ;

Veillant à moderniser l'institution de Diwan Al Madhalim, en la transformant en institution nationale indépendante et spécialisée, dénommée " Institution du Médiateur " et ce, en vue de consolider les acquis que ladite institution a déjà réalisés, et de l'habiliter à remplir des missions élargies, avec une nouvelle structuration permettant d'accompagner la réforme profonde des institutions que connaît notre pays, en harmonie avec les standards internationaux ;

Attaché au principe de la séparation des pouvoirs qui implique le respect des compétences des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ;

Attaché à la consolidation des missions qu'assure la justice en général, et la magistrature en particulier, pour faire prévaloir les droits malgré la nature complexe de leurs procédures ;

Veillant à assurer la complémentarité souhaitée entre, d'une part, le rôle qu'assume le Conseil National des Droits de l'Homme dans le cadre des compétences que lui sont dévolues, et d'autre part, les missions assignées a la nouvelle institution nationale en vue d'assurer la protection des droits de l'Homme, dans le cadre de la relation existant entre l'Administration et les usagers ;

Attaché au renforcement des mécanismes régionaux du Conseil National des Droits de l'Homme, à travers la création des fonctions de médiateurs régionaux, dans le but de consolider la bonne gouvernance territoriale et de rapprocher l'Administration du citoyen, et ce, dans le cadre d'une régionalisation avancée aux niveaux juridique et administratif ;

Veillant à ce que cette institution nationale bénéficie de l'indépendance nécessaire par rapport aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, pour lui permettre de disposer d'une totale impartialité en instruisant les plaintes et les doléances dont elle est saisie ;

Convaincu de la nécessité de la hisser au niveau des institutions similaires opérant dans les pays avancés dans le domaine de la démocratie et de la gouvernance en matière de droits ;

Ayant à l'esprit le rôle actif que joue le Royaume du Maroc au niveau des Nations unies, en vue de rendre opérationnels et de renforcer le rôle et le statut des institutions de l'Ombudsman dans la protection des droits et la diffusion de la culture de la gouvernance.

Par ces motifs ;

Vu l'article 19 de la Constitution,

A décidé ce qui suite :

Chapitre premier : Dispositions générales

Article premier :

Le Médiateur est une institution nationale, indépendante et spécialisée qui a pour mission, dans le cadre des rapports entre l'administration et les usagers, de défendre les droits, de contribuer à renforcer la primauté du droit et à propager les principes de justice et d'équité, de procéder à la diffusion des valeurs de la moralisation et de la transparence dans la gestion des services publics et de veiller à promouvoir une communication efficiente entre d'une part, les personnes qu'elles soient physiques ou morales, marocaines ou étrangères, agissant à titre individuel ou collectif, et d'autre part, les administrations publiques, les collectivités locales, les établissements publics, les organismes dotés de prérogatives de la puissance publique ainsi que tous autres entreprises et organismes soumis au contrôle financier de l'Etat, désignés dans le présent dahir par " l'administration ".

L'Institution du Médiateur est régie par les dispositions du présent dahir, de son règlement intérieur et des textes pris pour leur application le cas échéant.

Article 2 :

Le Médiateur est nommé par dahir pour une période de cinq ans, renouvelable une seule fois.

Il est choisi parmi les personnalités reconnues pour leur probité, leur compétence, leur impartialité et leur attachement aux règles de la primauté du droit et aux principes de la justice et de l'équité.

Il exerce les attributions dévolues à l'Institution du Médiateur.

Article 3 :

Le Médiateur est assisté, dans l'exercice de ses missions, de délégués spéciaux placés sous son autorité et de délégués régionaux qui en relèvent et dénommés médiateurs régionaux, ainsi que, le cas échéant, des délégués locaux dont la situation, les modalités de désignation et les attributions sont fixées dans le règlement intérieur de l'Institution.

Article 4 :

Le Médiateur est, de droit, membre du Conseil national des droits de l'Homme conformément aux dispositions de l'article 32 de Notre Dahir n° 1-11-19 du 25 rabii I 1432 (1er mars 2011) portant création dudit Conseil.

Chapitre II : Des attributions du Médiateur

Section 1 : De l'instruction des actes illégaux de l'administration ou contraires aux principes de justice et d'équité.

Article 5 :

Le Médiateur est chargé d'instruire, soit de sa propre initiative conformément aux modalités fixées dans le règlement intérieur de l'Institution, soit sur plaintes ou doléances dont il est saisi, les cas qui porteraient préjudice à des personnes physiques ou morales, marocaines ou étrangères en raison de tout acte de l'administration, qu'il soit une décision implicite ou explicite, une action ou une activité, considéré contraire à la loi, notamment lorsqu'il est entaché d'excès ou d'abus de pouvoir, ou contraire aux principes de justice et d'équité.

Article 6 :

Ne peuvent être instruites par le Médiateur ou par les médiateurs régionaux :

- les doléances visant la révision d'une décision de justice irrévocable ;

- les plaintes concernant des questions pour lesquelles la justice a été saisie en vue de prendre les mesures ou de rendre les décisions qui s'imposent ;

- les questions relevant de la compétence du Conseil national des droits de l'Homme.

S'il apparaît au Médiateur ou aux médiateurs régionaux que la plainte ou la doléance dont ils sont saisis relève de la compétence du Conseil national des droits de l'Homme et ne concerne pas les rapports entre l'administration et les usagers, ils les transmettent immédiatement au président dudit Conseil ou aux présidents des commissions régionaux qui en relèvent, selon le cas. Ils en informent les plaignants ou les requérants concernés.

Article 7 :

Le Médiateur peut adresser à l'autorité judiciaire compétente une recommandation afin de faire bénéficier, conformément aux procédures prévues par la législation en vigueur, les plaignants qui se trouvent dans une situation matérielle difficile, notamment les veuves, les femmes divorcées, les orphelins, les personnes handicapées et toutes les catégories de personnes en situation de précarité, de l'assistance judiciaire lorsque les plaignants concernés envisagent de recourir aux juridictions administratives.

Les catégories de personnes précitées ainsi que les critères relatifs à la prise de la recommandation du Médiateur pour les faire bénéficier de l'assistance judicaire, sont fixées conformément aux dispositions du règlement intérieur de l'Institution.

Article 8 :

Le recours à l'Institution du Médiateur n'a pas pour effet d'interrompre ou de suspendre les délais de prescription ou de recours prévus par la loi.

Section 2 : De la réception des plaintes et des doléances et de leur traitement et des enquêtes et des investigations y afférentes

Article 9 :

Les plaintes et les doléances sont adressées au Médiateur ou aux médiateurs régionaux, directement par le plaignant ou par l'intermédiaire de son représentant mandaté à cet effet.

Pour être recevables, les plaintes et les doléances doivent :

- être écrites et lorsqu'il est impossible de les présenter par écrit, le plaignant ou le requérant peut les formuler oralement. Dans ce cas, elles doivent être consignées et enregistrées par les services compétents de l'Institution du Médiateur. Il en est délivré copie à l'intéressé ;

- être signées par le requérant en personne ou par son représentant mandaté à cet effet;

- être assorties des preuves et des pièces justificatives, lorsque le plaignant ou le requérant en dispose ;

- indiquer les démarches effectuées par le plaignant ou le requérant auprès de l'administration concernée afin d'obtenir satisfaction, le cas échéant.

Article 10 :

Les membres du parlement, les chefs des administrations et les présidents du Conseil national des droits de l'Homme, de la commission nationale de contrôle de la protection des données à caractère personnel, de la Haute autorité de la communication audio-visuelle, de l'Instance centrale de prévention de la corruption, du conseil de la concurrence, des autres institutions ou organismes et des associations légalement constituées et fonctionnant conformément à leurs statuts, peuvent saisir l'Institution du Médiateur des plaintes dont ils sont destinataires et qui ne relèvent pas de leur compétence mais de celle de cette Institution.

Article 11 :

Le Médiateur, ses délégués spéciaux et les médiateurs régionaux prêtent, dans la limite de leurs attributions aux plaignants dans une situation matérielle difficile ou dans une situation de handicap, toute sorte d'assistance juridique et administrative à même de leur permettre de présenter leurs plaintes ou doléances visant à faire cesser le préjudice qu'ils subissent en raison de tout acte de l'administration, qu'il soit une décision implicite ou explicite, une action ou une activité, considéré contraire à la loi, notamment lorsqu'il est entaché d'excès ou d'abus de pouvoir, ou contraire aux principes de justice et d'équité.

S'il apparaît au Médiateur que l'objet de la plainte ou de la doléance ne relève pas de sa compétence, il procède, selon les cas et suivant l'objet de la plainte ou de la doléance,

à l'orientation du plaignant vers l'autorité compétente ou à lui fournir tout renseignement utile.

Article 12 :

Lorsqu'il s'avère au Médiateur que la plainte dont il est saisi, est juridiquement fondée, tend à défendre un intérêt légitime ou vise à remédier à un préjudice causé par un acte contraire à la loi, notamment lorsqu'il est entaché d'excès ou d'abus de pouvoir, ou contraire aux principes de justice et d'équité, il entreprend toute démarche et prend les contacts nécessaires avec l'administration concernée afin de l'inciter à satisfaire la requête du plaignant, et ce dans le strict respect des règles de la primauté du droit.

Article 13 :

Le Médiateur est habilité, dans la limite de ses attributions, à mener des enquêtes et des investigations pour s'assurer de la véracité des faits portés à sa connaissance et de l'étendue du préjudice causé au plaignant ou au requérant et à procéder à la qualification juridique de la nature dudit préjudice.

Il peut, en outre, provoquer les explications des autorités concernées sur les faits objet de la plainte ou de la doléance et se faire communiquer les éclaircissements nécessaires, les documents et les informations y afférents.

Article 14 :

Lorsque le Médiateur s'assure, après enquête et investigation sur les plaintes et les doléances dont il est saisi, de la véracité des faits y rapportés et de la réalité du préjudice porté au plaignant ou au requérant, il présente à l'administration concernée les conclusions de ses investigations, en toute impartialité et indépendance et selon les règles de la primauté du droit et les principes de justice et d'équité.

A cet effet, il peut adresser ses recommandations, propositions et observations à l'administration concernée qui doit prendre, dans un délai de 30 jours prorogeable d'une durée supplémentaire qu'il fixe, les mesures nécessaires pour l'examen des affaires dont

il les a saisi et l'informer, par écrit, des décisions ou des mesures qu'elle a prises relativement à ses recommandations et propositions.

Article 15 :

Lorsque le Médiateur est convaincu de par ses enquêtes et ses investigations, que l'application stricte d'une règle de droit est susceptible de créer des situations inéquitables ou préjudiciables aux usagers, il peut proposer au Premier ministre de prendre toute mesure ou démarche en vue de trouver une solution juste et équitable au cas posé et lui proposer l'amendement de la règle de droit.

Article 16 :

Lorsqu'il s'avère suite aux enquêtes et investigations menées qu'une faute ou une conduite personnelle d'un fonctionnaire ou agent sont à l'origine de la doléance ou de la plainte, le Médiateur transmet ses observations et ses conclusions au chef de l'administration concernée afin de prendre les mesures appropriées et lui demande de l'informer des décisions qu'il a prises à ce sujet.

Il peut également recommander à l'administration concernée d'engager la procédure disciplinaire ou, s'il y échet, de transmettre le dossier au ministère public afin de prendre les mesures prévues par la loi.

Section 3 : De la médiation et de la conciliation entre l'administration et les usagers

Article 17 :

Le Médiateur procède, de sa propre initiative ou sur demande de règlement de différend présentée par l'administration ou le plaignant, à toute médiation et conciliation en vue de rechercher des solutions équitables et équilibrées au différend entre les parties à même de remédier au préjudice causé au plaignant du fait de l'administration, et ce par référence aux règles de la primauté du droit et aux principes de justice et d'équité.

Article 18 :

A l'effet d'entreprendre les démarches de médiation et de conciliation prévues à l'article précédent, le Médiateur soit procède à l'audition des parties et examine l'ensemble des preuves, des documents et des données qui lui sont fournis à l'appui de la plainte dont il est saisi, soit se base sur la demande que lui présente l'administration ou le plaignant.

Le Médiateur peut, en conséquence, faire aux parties toute proposition qu'il juge appropriée en vue d'aboutir à une solution équitable et équilibrée au différend dont il est saisi.

Les solutions retenues, résultat des démarches de médiation et de conciliation entreprises par le Médiateur, sont consignées dans un procès-verbal officiel signé par les parties.

Ces solutions retenues ne peuvent, en aucun cas, être opposables par les tiers ou à leur encontre.

Chapitre III : Des attributions des délégués spéciaux et des médiateurs régionaux

Section 1 : Des délégués spéciaux auprès du Médiateur

Article 19 :

Le Médiateur est assisté, dans l'accomplissement de ses missions, par les délégués spéciaux suivants :

- le délégué spécial chargé de faciliter l'accès aux informations administratives ;

- le délégué spécial chargé du suivi de la simplification des procédures administratives et de l'accès aux services publics ;

- le délégué spécial chargé du suivi de l'exécution des décisions judiciaires rendues à l'encontre de l'administration.

Article 20 :

Les délégués spéciaux sont nommés par dahir sur proposition du Médiateur, parmi les personnalités reconnues pour leur expertise et leur compétence dans les domaines du droit, de la gestion et de l'administration.

Article 21 :

Les délégués spéciaux exercent leurs missions sous l'autorité du Médiateur. La détermination de leurs attributions et les modalités de leur exercice sont fixées dans le règlement intérieur de l'Institution.

Section 2 : Des médiateurs régionaux

Article 22 :

Les médiateurs régionaux sont nommés par dahir sur proposition du Médiateur parmi les cadres supérieurs relevant de l'Etat, des établissements publics, des collectivités locales ou du secteur privé et disposant d'une formation de haut niveau et d'une expérience professionnelle dans les domaines de l'administration, de la magistrature ou du droit et qui sont reconnus pour leur compétence, leur expertise, leur probité et leur intégrité.

Les médiateurs régionaux sont membres des commissions régionales des droits de l'Homme, conformément aux dispositions de l'article 41 du dahir n° 1-11-19 du 25 rabii I 1432 (1er mars 2011) portant création du Conseil national des droits de l'Homme.

Article 23 :

Les médiateurs régionaux exercent, dans la limite de leur ressort territorial et conformément aux procédures fixées dans le règlement intérieur de l'Institution, les

missions dévolues à cette dernière, telles qu'elles sont prévues à l'article premier du présent dahir.

A cet effet, les médiateurs régionaux exercent les missions et les compétences suivantes et notamment :

- reçoivent les plaintes, les doléances et les demandes de règlement des différends dont est saisi le Médiateur par des personnes physiques ou morales, marocaines ou étrangères, à titre individuel ou collectif, procèdent à leur instruction dans la limite de leurs compétences et conformément aux conditions et modalités prévues par le règlement intérieur de l'Institution du Médiateur, à l'exception de celles relatives à des questions ayant un caractère national ou nécessitant de prendre des positions de principe;

- procèdent, s'il y a lieu, aux actes d'enquête et d'investigation sur les plaintes et les doléances dont ils sont saisis sur ordre de mission spécial donné par le Médiateur pour chaque cas ;

- transmettent les plaintes, les doléances et les demandes de règlement des différends qui leur sont adressées et qui ne relèvent pas de leurs compétences et en saisissent les autorités concernées le cas échéant ;

- renseignent et orientent les citoyens et incitent l'administration à établir une communication efficiente avec eux ;

- proposent les mesures et les dispositions à même d'améliorer les structures d'accueil et le contact avec l'administration, et les soumettent au Médiateur afin d'en saisir les administrations et les autorités concernées ;

- proposent toute mesure pratique et appropriée de nature à contribuer à la simplification des procédures administratives et à permettre aux citoyens de bénéficier des prestations de l'administration dans les meilleures conditions ;

- soumettent au Médiateur toute proposition ou recommandation susceptible d'améliorer le fonctionnement des organes de l'administration et d'aplanir les difficultés que peuvent rencontrer les nationaux et les étrangers dans leurs rapports avec l'administration ;

- établissent des rapports spéciaux sur certaines plaintes ou doléances dont ils pourraient être saisis directement et qui revêtent un caractère spécifique ou dont ils sont saisis pour examen sur ordre de mission spécial donné par le Médiateur ;

- soumettent au Médiateur, tous les trois mois, des rapports périodiques sur le bilan de leurs activités.

Le Médiateur peut, s'il y échet, créer des délégations locales au niveau des préfectures et des provinces, relevant des médiateurs régionaux, afin de les assister dans l'accomplissement de leurs missions.

Chapitre IV : Des rapports entre le Médiateur et l'administration

Section 1 : Des interlocuteurs de l'Institution du Médiateur dans les services publics

Article 24 :

Afin de garantir les meilleures conditions de coordination, de communication et de suivi entre l'administration et les services de l'Institution du Médiateur, l'administration désigne parmi les responsables qui en relèvent des interlocuteurs permanents de cette Institution, qui jouissent du pouvoir de décision au sujet des plaintes et des doléances qui leur sont transmises par ladite Institution.

Il est également créé entre l'Institution et les administrations des comités permanents de coordination et de suivi au sein desquels siègent leurs représentants. Les attributions et les modalités de fonctionnement desdits comités sont fixées dans le règlement intérieur de l'Institution.

Article 25 :

Les interlocuteurs permanents de l'Institution du Médiateur désignés par les administrations dont ils relèvent, sont chargés de :

- assurer le suivi des plaintes, doléances et demandes de règlement des différends qui leur sont transmises par l'Institution du Médiateur et y statuer et veiller à y répondre dans les délais impartis conformément aux dispositions du règlement intérieur de l'Institution ;

- procéder au suivi des décisions, des dispositions et des mesures administratives prises au niveau de l'administration concernée ou par le gouvernement en ce qui concerne la satisfaction des plaintes, doléances et demandes de règlement des différends et informer, par écrit, l'Institution du Médiateur des résultats obtenus ;

- procéder à l'examen des observations et au suivi des recommandations et des propositions formulées par le Médiateur ou par les médiateurs régionaux à l'administration concernée en vue de rechercher une solution équitable et juste aux requêtes du plaignant ou du requérant ;

- proposer toute mesure ou disposition à même d'améliorer les structures d'accueil et de contact avec l'administration et de simplifier les procédures administratives, dans le but d'éviter les doléances des citoyens et les faire bénéficier des prestations publiques dans les meilleures conditions ;

- inciter les différents services relevant de l'administration dont ils relèvent à faire preuve de responsabilité, d'efficacité et de la totale transparence dans leurs rapports avec l'Institution du Médiateur, ses délégués spéciaux et les médiateurs régionaux ;

- tenir et conserver une base de donnée des plaintes et doléances et des mesures y afférentes.

Article 26 :

Les interlocuteurs permanents de l'Institution du Médiateur doivent élaborer un rapport annuel permettant le suivi de l'action de l'administration en matière de plaintes, de doléances et de demandes de règlement des différents dont elle est saisie. Le rapport est soumis au Premier ministre et au Médiateur, sous couvert du ministre dont relève l'interlocuteur permanent concerné.

Section 2 : De la suite à réserver aux plaintes et aux doléances dont est saisie l'administration

Article 27 :

L'administration concernée par les plaintes ou les doléances dont elle est saisie par l'Institution du Médiateur, par l'un de ses délégués spéciaux ou par un médiateur régional, doit informer l'Institution de son avis sur les requêtes des plaignants ou des requérants, de toutes les dispositions ou mesures qu'elle a prises au sujet des plaintes dont elle est saisie ou, selon le cas, des solutions qu'elle suggère au plaignant ou au requérant, afin de remédier au préjudice, à l'arbitraire ou à l'abus dont il est victime.

L'administration doit y procéder dans les délais que lui fixe le Médiateur, son délégué spécial ou le médiateur régional. S'il lui est impossible de respecter le délai imparti, elle peut demander à l'Institution du Médiateur de le proroger pour préparer sa réponse, sous réserve de motiver sa demande.

Article 28 :

L'administration est tenue de fournir au Médiateur, à ses délégués spéciaux et aux médiateurs régionaux le soutien nécessaire à leurs démarches et de coopérer étroitement avec eux en facilitant leurs missions d'enquête et d'investigation et en leur communiquant tous les documents et les informations concernant les plaintes ou les doléances dont elle est saisie, à l'exception de ceux couverts par le secret en vertu de la législation en vigueur.

Article 29 :

Lorsqu'il apparaît au Médiateur, à son délégué spécial ou au médiateur régional que la position de l'administration à l'égard des plaintes ou des doléances dont elle est saisie, n'est pas motivée, n'est pas fondée sur une base légale ou est contraire aux principes de justice et d'équité, il peut demander à l'administration concernée de revoir sa position et lui notifier ses observations et recommandations en vue de trouver une solution juste et équitable. En cas de refus ou d'opposition à ses propositions, il peut, selon chaque cas, émettre une recommandation comportant les solutions qu'il propose pour rendre justice au plaignant ou au requérant.

Dans tous les cas, le Médiateur, son délégué spécial ou le médiateur régional sont tenus d'informer le plaignant ou le requérant de la suite donnée à sa plainte, de la position de l'administration et de toutes les dispositions et les mesures qu'elle a prises au sujet de la plainte ou de la doléance, ou, le cas échéant, de la recommandation formulée par eux en la matière.

L'administration est également tenue de notifier au Médiateur, à son délégué spécial ou au médiateur régional les mesures qu'elle a prises pour l'exécution de sa recommandation.

Article 30 :

Le Médiateur informe, régulièrement, le Premier ministre de tous les cas où l'administration s'est abstenue de donner suite à ses recommandations, en lui faisant part de ses observations au sujet de la position de l'administration et des mesures qu'il propose de prendre.

Article 31 :

Tout comportement de l'administration qui pourrait entraver l'action du Médiateur, de ses délégués spéciaux ou des médiateurs régionaux, notamment :

- toute entrave ou opposition d'un responsable, d'un fonctionnaire ou d'une personne au service de l'administration sous quelque forme que ce soit, aux enquêtes et aux investigations menées par le Médiateur, par ses délégués spéciaux ou par les médiateurs régionaux ;

- tout manquement volontaire d'un responsable de l'administration à répondre à la plainte dont il est saisi ou aux observations, recommandations ou propositions y afférentes ;

- tout manquement volontaire d'un responsable de l'administration à fournir l'appui nécessaire à l'Institution du Médiateur en vue de procéder aux enquêtes et aux investigations qu'elle envisage, l'abstention de coopérer avec elle ou le défaut de lui communiquer les documents et les informations qu'elle requiert, sous réserve des dispositions de l'article 28 ci-dessus, doit faire l'objet d'un rapport spécial soumis au Premier ministre, après information du ministre responsable ou du chef de l'administration concernée, afin de prononcer les sanctions qui s'imposent et de prendre les mesures nécessaires.

Article 32 :

Lorsqu'il appert que le refus de l'exécution d'une décision de justice irrévocable rendue à l'encontre de l'administration est dû à la position injustifiée d'un responsable, d'un fonctionnaire ou d'un agent de ladite administration, ou que l'intéressé a manqué à son devoir d'exécution de ladite décision, le Médiateur soumet un rapport spécial au Premier ministre, après information du ministre responsable ou du chef de l'administration concernée, afin de prononcer les sanctions qui s'imposent et de prendre les mesures nécessaires à l'encontre de l'intéressé.

Il peut également adresser à l'administration concernée une recommandation pour engager la procédure disciplinaire et, s'il y échet, une recommandation de transmettre le dossier au ministère public afin de prendre les mesures prévues par la loi contre le responsable, le fonctionnaire ou l'agent dont la responsabilité des faits précités est établie. Dans ce cas, le Médiateur en informe le Premier ministre.

Section 3 : Du rôle du Médiateur dans l'enracinement des principes de la gouvernance administrative et dans l'amélioration de l'action de l'administration

Article 33 :

Le Médiateur présente au Premier ministre, dans le cadre de ses attributions et en tant que force de proposition pour améliorer l'action de l'administration et la qualité des prestations publiques qu'elle fournit, des rapports spéciaux comprenant ses recommandations et ses propositions qui tendent :

- à enraciner les valeurs de la transparence, de la moralisation et de la gouvernance dans la gestion des services publics et à les diffuser parmi les fonctionnaires et les usagers ;

- à observer les valeurs des droits de l'Homme telles qu'elles sont universellement reconnues, s'engager à les respecter et les promouvoir dans les rapports de l'administration avec les usagers ;

- à réformer et à réviser les textes législatifs et réglementaires régissant les missions de l'administration et de tous les services publics en vue d'améliorer leur efficacité et de coordonner leur domaine d'intervention ;

- à corriger les dysfonctionnements qui pourraient affecter le fonctionnement des services publics et à faire évoluer leur action ;

- à simplifier les procédures et les mesures administratives afin de faciliter l'accès des citoyens aux prestations de l'administration dans les meilleures conditions ;

- à améliorer les services publics et à garantir leur qualité et leur proximité des usagers ;

- à améliorer les structures d'accueil et de contact dans les différents services de l'administration, pour une communication efficiente avec les usagers.

Article 34 :

Lorsqu'il apparaît au Médiateur qu'un service public n'observe pas dans les mesures ou les décisions qu'il prend, les actes ou les activités qu'il entreprend ou les prestations qu'il fournit, les principes d'égalité, d'égalité des chances et de non discrimination entre les usagers qui remplissent les mêmes conditions requises, il adresse à l'administration dont relève le service public concerné une note d'avertissement pour attirer son attention sur le dysfonctionnement survenu lors de son traitement des usagers et lui demander de prendre toute disposition ou mesure urgente susceptible de régulariser la situation, conformément aux principes généraux du droit et aux règles de justice et d'équité.

Article 35 :

Le Médiateur peut prêter conseil et donner avis sur toute question que lui soumettent les administrations concernées à l'occasion d'une plainte ou d'une doléance dont elles sont saisies ou sur les projets et les programmes qu'elles préparent en vue d'améliorer leur action et, en particulier, de simplifier les procédures administratives ou d'améliorer la qualité des prestations publiques qu'elles fournissent.

Article 36 :

L'Institution du Médiateur assure l'organisation de forums nationaux, régionaux ou internationaux tendant à enrichir la pensée et le dialogue sur les questions de la bonne gouvernance et de la modernisation des services publics, dans le cadre de la primauté du droit et des principes de justice et d'équité.

L'Institution contribue à la consolidation de l'édifice démocratique, à travers son action tendant à moderniser et à réformer les structures et les procédures de l'administration, à enraciner les valeurs de l'administration citoyenne et à s'imprégner les règles de déontologie des services publics.

En vue de s'ouvrir sur les nouveautés de l'époque, l'Institution contribue également à la création de réseaux de communication et de dialogue entre les organismes nationaux

et étrangers ainsi qu'entre les experts qui ont apporté des contributions significatives dans le domaine de la bonne gouvernance administrative.

Chapitre V : Du rapport annuel de l'Institution du Médiateur

Article 37 :

Le Médiateur soumet à Notre Majesté un rapport annuel sur le bilan d'activité et les perspectives d'action de l'Institution. Ledit rapport comprend notamment un inventaire du nombre et de la nature des plaintes, des doléances et des demandes de règlement des différends, l'indication des affaires sur lesquelles il a été statué, des enquêtes et des investigations menées par l'Institution et les conclusions qui en découlent pour le traitement des plaintes et doléances et la défense des droits des plaignants, ainsi que des affaires pour lesquelles l'Institution s'est déclarée incompétente ou a déclaré l'irrecevabilité ou le classement.

Ce rapport fait état des différents dysfonctionnements et défaillances qui affectent les rapports de l'administration avec les citoyens et indique les recommandations du Médiateur et les mesures qu'il propose de prendre en vue d'améliorer les structures d'accueil, de simplifier les procédures administratives, d'améliorer le fonctionnement des organes de l'administration, d'enraciner les valeurs de la transparence, de la gouvernance et de la moralisation des services publics, de corriger les dysfonctionnements qui les affectent et de réformer et de réviser les textes législatifs et réglementaires régissant les missions de l'administration, ainsi que les axes du programme d'action de l'Institution à court et à moyen termes et le résumé de la situation de sa gestion financière et administrative.

Le rapport est publié au " Bulletin officiel " et diffusé à grande échelle, après avoir été porté à la Haute Connaissance de Notre Majesté.

Article 38 :

Le gouvernement et les différents organes de l'administration concernée, chacun dans la limite de ses attributions, soumettent à l'Institution du Médiateur des rapports

spéciaux sur les mesures qu'ils ont prises pour l'exécution des recommandations et des propositions dont ils ont été saisis par l'Institution.

Le rapport annuel de l'Institution comprend un état exhaustif des réformes et des ajustements réalisés par les autorités compétentes pour l'exécution de ses recommandations et propositions.

Article 39 :

Le Médiateur présente devant le Parlement, en séance plénière, un exposé synthétique du contenu du rapport annuel prévu à l'article 37 ci-dessus.

Chapitre VI : De l'organisation financière et administrative de l'Institution du Médiateur

Section 1 : De l'organisation financière de l'Institution

Article 40 :

L'Institution du Médiateur jouit, en tant qu'institution nationale indépendante et spécialisée, de la pleine capacité juridique et de l'autonomie financière.

Article 41 :

L'Institution du Médiateur est dotée d'un budget propre destiné à couvrir ses dépenses de fonctionnement et d'équipement.

Ledit budget comprend :

- En recettes :

* les subventions du budget de l'Etat ;

* les subventions de tout organisme national ou international, de droit public ou privé ;

* les revenus divers ;

* les dons et legs.

- En dépenses :

* les dépenses de fonctionnement ;

* les dépenses d'équipement.

Les subventions allouées à l'Institution du Médiateur sont inscrites au budget général de l'Etat, sur proposition du Médiateur.

Un comptable public exerce, auprès du Médiateur, les attributions dévolues aux comptables publics par les textes législatifs et réglementaires.

Article 42 :

Le Médiateur assure, en sa qualité d'ordonnateur, l'exécution du budget de l'Institution, conformément aux règles et aux procédures prévues par l'organisation financière et comptable de l'Institution, Il peut instituer sous-ordonnateur le secrétaire général de l'Institution ou un cadre de l'Institution.

Article 43 :

Les comptes de l'Institution du Médiateur sont soumis, chaque année, à l'appréciation d'une commission d'audit nommée par le Médiateur et qui se compose :

- d'un expert comptable inscrit au tableau de l'Ordre national des experts-comptables;

- d'un expert dans le domaine de la gestion financière ;

- d'un expert dans le domaine de la gestion comptable.

Ladite commission présente au Médiateur un rapport spécial sur ses activités, faisant état de ses observations sur les conditions d'exécution du budget de l'Institution et de ses recommandations et propositions visant à améliorer les modes de gestion de l'Institution.

Section 2 : De l'organisation administrative de l'Institution

Article 44 :

L'Institution du Médiateur dispose d'une structure administrative, composée d'un secrétariat général, de divisions et d'unités administratives et techniques dont l'organisation et les attributions sont fixées dans le règlement intérieur de ladite Institution.

Article 45 :

Le secrétaire général de l'Institution est nommé par dahir sur proposition du Médiateur, parmi les personnalités reconnues pour leur expérience professionnelle dans les domaines du droit et de la gestion administrative et financière.

Article 46 :

Le secrétaire général de l'Institution assiste le Médiateur dans l'accomplissement de ses missions. Il veille, en cette qualité et sous l'autorité du Médiateur, au bon fonctionnement de l'administration de l'Institution et à la coordination des activités de ses services et des activités des médiateurs régionaux et procède à la tenue des documents de l'Institution et veille à leur conservation.

Article 47 :

Le Médiateur peut déléguer au secrétaire général, aux délégués spéciaux, aux médiateurs régionaux et aux chefs de divisions une partie de ses attributions,

conformément aux conditions et modalités fixées dans le règlement intérieur de l'Institution.

Article 48 :

Le Médiateur est assisté dans l'exercice des attributions qui lui sont dévolues, par des fonctionnaires et agents qu'il recrute par voie contractuelle ou dont il demande le détachement ou la mise à disposition auprès de l'Institution du Médiateur, conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Il peut également se faire assister par des experts ou des conseillers, avec lesquels il conclut des contrats pour réaliser des études ou des missions ad hoc.

Chapitre VII : Des relations de coopération et de partenariat

Article 49 :

Le Médiateur est chargé de promouvoir les relations de coopération et de partenariat, notamment dans le domaine de la formation, de l'échange d'expertise et de la diffusion des valeurs et des objectifs poursuivis par les institutions d'Ombudsman et de médiation et de la diffusion de la culture des droits de l'Homme dans son domaine de compétence et de coordonner les efforts déployés à cette fin, notamment avec les institutions similaires de médiation et d'Ombudsman étrangères ainsi qu'avec les organisations, les associations et les organismes nationaux, régionaux et internationaux concernés.

Article 50 :

Le Médiateur est habilité à conclure des conventions de coopération et de partenariat avec les institutions de médiation et d'Ombudsman ainsi qu'avec les autres institutions étrangères similaires, et ce dans le but de coordonner les mesures permettant d'aider les citoyens marocains résidant dans les Etats étrangers concernés et les personnes étrangères résidant au Maroc à présenter leurs plaintes et doléances tendant à remédier au préjudice dont ils seraient victimes du fait des actes de l'administration, et de

soumettre lesdites plaintes ou doléances aux autorités compétentes de leurs pays de résidence, d'en assurer le suivi et de les informer de la suite qui leur a été réservée.

Chapitre VIII : Dispositions finales

Article 51 :

Il est interdit aux responsables et à tout le personnel exerçant à l'Institution du Médiateur de prendre toute position, d'afficher toute conduite ou d'effectuer toute action de nature à porter atteinte à leur impartialité ou à l'indépendance de l'Institution.

Ils sont également tenus à l'obligation de réserve et de confidentialité en ce qui concerne tous les documents et les secrets dont ils ont pu avoir connaissance à l'occasion de l'exercice de leurs missions.

Article 52 :

Le Médiateur, ses délégués spéciaux et les médiateurs régionaux jouissent de toutes les garanties nécessaires à même d'assurer leur protection et leur indépendance lors de l'exercice de leurs missions.

Article 53 :

Le Médiateur élabore un projet de règlement intérieur de l'Institution du Médiateur qui est soumis à l'approbation de publication au " Notre Majesté avant sa Bulletin officiel " Outre les mesures d'application du présent Dahir, le règlement intérieur fixe notamment :

- l'organigramme de l'Institution du Médiateur ;

- les attributions conférées aux délégués spéciaux auprès du Médiateur et aux médiateurs régionaux et les modalités de leur exercice ;

- la situation des délégués locaux, les modalités de leur nomination et leurs attributions ;

- la procédure de présentation, de suivi et d'instruction des plaintes et des doléances ainsi que la procédure des enquêtes et des investigations qu'il effectue.

Article 54 :

Le présent Dahir sera publié au Bulletin officiel. A compter de la date de sa publication, sont abrogées les dispositions du Dahir n° 1-01-298 du 23 ramadan 1422 (9 décembre 2001) portant création de l'Institution " Diwan Al Madhalim ". Les dénominations " Diwan Al Madhalim " et " l'Institution chargée de la promotion de la communication entre l'Administration et le citoyen " sont remplacées par celle de " Médiateur " dans tous les textes en vigueur.

L'Institution du Médiateur est subrogée à l'Institution " Diwan Al Madhalim " dans l'ensemble de ses droits et de ses obligations.

Fait à Rabat, le 12 rabii II 1432 (17 mars 2011).

Annexes 4 :

Règlement intérieur de l'Institution du Médiateur du Royaume

Bulletin Officiel n°6054 (jeudi 7 juin 2012)

Vu les dispositions de l'article 179 de la Constitution;

Vu le Dahir n° 1 11-25 du 12 Rabii II 1432 (17 mars 2011) portant création de l'Institution du Médiateur, et notamment son article 53;

Après la haute approbation Royale du projet de règlement intérieur de l'Institution du Médiateur;

Le Règlement Intérieur, dont le texte suit, est mis en application.

Chapitre premier:

Dispositions générales

Article premier:

Outre les dispositions générales objet de ce titre, le présent Règlement Intérieur, comprend les dispositions relatives à:

- l'organisation centrale de l'Institution;
- Les médiateurs régionaux et les délégués locaux;
- L'initiative spontanée (l'auto saisine) de l'Institution et le traitement des plaintes, des doléances et des demandes de règlement;
- Les rapports du Médiateur;
- Les fonctionnaires et les employés de l'Institution;
- L'organisation financière et comptable de l'Institution;
- Les dispositions finales.

Article 2:

On entend par certains termes utilisés dans les dispositions du présent Règlement Intérieur ce qui suit:

L'Institution: l'Institution du Médiateur.

L'Administration:

* les administrations publiques, qu'elles soient centrales, régionales, provinciales ou locales;

* les collectivités territoriales, qu'il s'agisse de régions, ou de préfectures, de provinces, ou de communes urbaines ou rurales;

* les établissements publics et les organismes dotés de prérogatives de la puissance publique;

* les entreprises et les organismes soumis au contrôle financier de l'Etat;

Les usagers: Les personnes ayant affaire à l'Administration;

Les plaintes et doléances: les demandes adressées au Médiateur par les personnes physiques ou morales, marocaines ou étrangères, agissant à titre individuel ou collectif, pour solliciter son intervention auprès de l'Administration concernée, afin de redresser un préjudice qu'ils auraient subi, en raison d'une décision explicite ou implicite, d'un agissement, d'un acte ou du refus d'un acte, ou de l'une de ses activités, qui seraient contraires aux règles de droit et aux principes de Justice et d'Equité.

Les demandes de règlement:

Les demandes visant un règlement amiable et équitable d'un différend opposant l'Administration et l'un des usagers;

L’interlocuteur permanent: la personne désignée par l'Administration, si ce n'est son chef lui même, pour assurer la bonne coordination, la communication et le suivi de ses rapports avec les services de l'Institution du Médiateur, choisie parmi ses responsables jouissant du pouvoir de décision au sujet des plaintes, des doléances et des demandes de règlement qui lui sont transmises par l'Institution.

Article 3:

L'Institution du Médiateur est une institution nationale, indépendante et spécialisée, ayant pour mission, dans le cadre des rapports entre l'Administration et les usagers de:

- défendre les droits;
- contribuer à renforcer la primauté de la loi;
- faire rayonner les principes de justice et d'équité;
- veiller à propager les valeurs de moralisation et de transparence dans la gestion des services publics;
- veiller à la promotion d'une communication efficiente entre l'Administration et les usagers.

Article 4:

Le Médiateur est le Président de l'Institution, son représentant légal et son porte parole officiel, qui la représente auprès de l'Etat et toutes les instances nationales et étrangères, tant à l'intérieur du pays qu'à l'extérieur et qui agit au nom de l'Institution.

Article 5:

Le Médiateur peut déléguer, sous son autorité et par décisions spéciales, une partie de ses attributions au secrétaire général de l'Institution ou à ses délégués spéciaux, aux médiateurs régionaux ou aux chefs de divisions.

Les attributions déléguées sont précisées dans chaque cas.

Article 6:

Il est créé auprès du Médiateur une instance de consultation dépendant directement de lui.

Les membres de cette instance, sont chargés collégialement ou individuellement, selon les cas, des missions suivantes:

- Émettre leur avis sur les questions soumises par le Médiateur et de donner les consultations demandées à leur sujet;
- préparer des études, des rapports et mener, à la demande du Médiateur, des recherches sur des sujets déterminés ou des affaires à caractère particulier.

Article 7:

L'instance de consultation est composée de conseillers et d'experts, choisis parmi les personnalités reconnues pour leurs compétences, expertise et expérience dans les domaines juridique, administratif ou financier et autres ayant trait aux attributions de l'Institution du Médiateur.

Les missions individuelles et la situation des conseillers, membres de l'instance de consultation, sont fixées par décisions particulières du Médiateur.

Le Médiateur peut, en cas de besoin, consulter de manière occasionnelle, des experts spécialisés en dehors de l'instance de consultation.

Article 8:

Conformément à l'article 48 du Dahir portant création de l'Institution, le Médiateur choisit un membre de son personnel pour diriger son cabinet.

Le cabinet du Médiateur est chargé notamment des missions suivantes:

- suivre les affaires à caractère général ou particulier, qui ne sont pas du ressort des autres structures de l'Institution;
- veiller à prendre les mesures concernant les manifestations de l'Institution que préside le Médiateur ou celles auxquelles il participe;
- veiller à prendre les mesures appropriées pour les communications du Médiateur, ses audiences et ses déplacements.

Chapitre II: L'organisation centrale de l'Institution

Article 9:

Le Médiateur est assisté, dans l'exercice de ses attributions:

- au niveau central, outre les délégués spéciaux, d'un secrétaire général, de chefs de divisions et de chefs d'unités;
- au niveau régional, de médiateurs régionaux, assistés en cas de besoin par des délégués locaux.

Section première:

Les Délégués Spéciaux

Article 10:

- Les Délégués Spéciaux mentionnés ci après, sont chargés, chacun dans le domaine de ses compétences, du suivi des affaires que leur soumet le Médiateur et de prendre toutes mesures nécessaires pour leur règlement.

Premièrement:

Le délégué spécial chargé de faciliter l'accès aux informations administratives.

Article 11:

Le délégué spécial chargé de faciliter l'accès aux informations administratives veille:

- à ce que toute personne, ayant un intérêt personnel légitime, puisse exercer le droit d'obtenir de l'Administration, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur, les informations qu'elle souhaite, indépendamment de leur contenu, du lieu de leur conservation, de leur forme ou leur support et, en cas de besoin, des copies ou photocopies des documents ou des instruments contenant ces informations;
- à la prise de toutes les mesures appropriées pour la garantie de ce droit, en coordination avec les interlocuteurs permanents.

Article 12:

Seul celui qui a un intérêt direct dans un dossier ou une affaire le concernant, peut recourir au Médiateur ou au délégué spécial pour obtenir une information administrative, en précisant de manière claire le but recherché à travers l'information demandée.

Article 13:

Le Médiateur procède au classement des demandes d'informations administratives injustifiées, ou dont le caractère abusif est perceptible de son caractère répétitif ou systématique.

Article 14:

Il n'est pas permis de dénaturer l'information obtenue, ou de l'utiliser en dehors du but indiqué dans la demande y afférente.

Article 15:

Lorsque l'Administration ne donne pas suite à la demande d'information souhaitée, pour n'importe quel motif, et si l'Institution est persuadée de l'existence de

l'intérêt personnel légitime du plaignant, le délégué spécial concerné demande à l'Administration de lui faire parvenir, dans le délai qu'il fixe, des copies ou photocopies des documents ou instruments réclamés, quel que soit leur support matériel afin de les transmettre au requérant, sauf s'il s'agit d'information à caractère confidentiel, en vertu de la loi.

Article 16:

Si les informations demandées revêtent, de par la loi, un caractère confidentiel, il appartient à l'Administration concernée, au cours du délai qui lui est fixé, d'en fournir la preuve au Médiateur.

Si ce dernier s'aperçoit que le comportement administratif au sujet des informations demandées est contraire, en lui même ou par ses effets, aux principes de Justice et d'Equité et qu'il entraîne au plaignant un préjudice, il demande à l'Administration concernée, directement ou par l'intermédiaire du délégué spécial, de prendre toutes les mesures nécessaires à la réparation du préjudice.

Article 17:

Ne peuvent être considérées parmi les informations administratives accessibles:

- les actes des instances judiciaires revêtant un caractère confidentiel;
- les actes préparatoires de la prise de décisions administratives;
- les données à caractère personnel, telles qu'elles sont fixées par les textes relatifs à leur protection.

Article 18:

Le Délégué Spécial concerné, agissant en collaboration avec l'Administration, doit s'assurer de la transparence de ses rapports avec les usagers et de la facilitation de leur information des décisions et des circulaires en vigueur, ainsi que des autres documents comportant les instructions administratives dans le domaine concerné.

Deuxièmement:

Le délégué spécial chargé du suivi de la simplification des procédures administratives et de l'accès aux services publics.

Article 19:

Le Délégué Spécial chargé du suivi de la simplification des procédures administratives doit, sur la base des conclusions du traitement des plaintes et des doléances soumises à l'Institution du Médiateur et en coordination avec les interlocuteurs permanents dans les diverses administrations, rechercher les formes adéquates pour la simplification des procédures administratives et le renforcement des initiatives de prévention et de lutte contre la corruption, ainsi que pour l'enracinement de l'application des principes déontologiques obligatoires dans l'ensemble des services publics et la consécration des mesures de bonne gouvernance administrative.

Article 20:

Le Délégué Spécial concerné est chargé, en coordination avec les interlocuteurs permanents, de fixer les règles de:

- l'amélioration, par des personnes qualifiées, des conditions de communication et d'accueil dans tous les services relevant des administrations, en réagissant avec transparence et dévouement aux sollicitations des usagers et en accordant aux personnes en situation de précarité l'attention nécessaire;
- la bonne orientation des usagers;
- l'amélioration du niveau de communication et d'accueil permettant à l'Administration de maintenir son rôle de prestataire de services publics au profit de tous et de préserver la dignité et les intérêts légitimes de l'usager en toute transparence et intégrité;
- la clarté et l'intelligibilité des correspondances administratives et leur accompagnement de toutes les indications utiles à la sauvegarde des droits et des obligations de l'usager;

- la généralisation de la culture du service public, en imprégnant toutes les personnes qui y opèrent, de l'idée qu'ils sont au service des usagers et non l'inverse.

Article 21:

Le Délégué Spécial concerné doit, en coordination avec les interlocuteurs permanents, établir un programme d'action annuel précisant les mécanismes d'application des mesures prévues dans l'article 20 ci dessus, ainsi que les moyens et les méthodes de son évaluation.

Article 22:

Le Délégué Spécial concerné tient avec les interlocuteurs permanents deux réunions annuelles, dont les dates sont fixées par le Médiateur, et chaque fois qu'il s'avère nécessaire. Elles portent sur le contrôle et le suivi de l'exécution du programme d'actions arrêtées, l'évaluation des résultats et son redressement le cas échéant.

Article 23:

Le Délégué Spécial concerné facilite, en coordination avec les interlocuteurs permanents, l'accès des personnes aux prestations publiques chaque fois que les conditions légales, prévues pour en bénéficier auprès du service compétent, sont satisfaites.

Article 24:

Le Délégué Spécial concerné veille, lors des actions relatives à la facilitation de l'accès aux prestations publiques, au respect du principe d'égalité entre les usagers et à éviter toute discrimination pour bénéficier de ces prestations.

Troisièmement:

Le délégué Spécial chargé du suivi de l'exécution des décisions judiciaires rendues à l'encontre de l'Administration.

Article 25:

Le Délégué Spécial chargé du suivi de l'exécution des décisions judiciaires rendues à l'encontre de l'Administration doit, en collaboration avec les interlocuteurs permanents des différentes administrations et, le cas échéant, avec l'interlocuteur permanent des services relevant de la Présidence du Gouvernement:

- prendre les mesures effectives visant l'apurement rapide de l'exécution des décisions définitives restées en souffrance;
- établir, en cas de nécessité, un calendrier acceptable pour l'exécution de chaque décision et d'en aviser le requérant.

Article 26:

Le Délégué Spécial concerné doit, par délégation du Médiateur, accélérer les procédures de règlement par voie de conciliation entre les deux parties, dans le cas où le requérant exprime son souhait de surmonter rapidement les éventuels obstacles entravant momentanément l'exécution.

Quatrièmement:

Dispositions communes aux Délégués Spéciaux

Article 27:

Les délégués spéciaux peuvent présenter au Médiateur des propositions de réforme des textes législatifs ou réglementaires liés aux domaines de leurs compétences.

Article 28:

Les délégués spéciaux adressent, tous les six mois, au Médiateur un rapport sur le bilan de leur activité ainsi que, le cas échéant, des rapports spéciaux sur les situations revêtant un caractère spécifique.

Section II: Les Comités Permanents de Coordination et de Suivi

Article 29:

Le Médiateur et le chef de l'administration concernée désignent leurs représentants dans les comités permanents de coordination et de suivi entre l'Institution du Médiateur et l'ensemble des administrations à condition que les interlocuteurs permanents et, le cas échéant, les délégués spéciaux y siègent en tant que membres. Les réunions de ces comités sont présidées par la personne désignée par le Médiateur.

A l'invitation de ce dernier, ou sur proposition de l'administration concernée, ces comités tiennent au siège de l'institution une réunion ordinaire, au moins une fois tous les trois mois et, chaque fois que nécessaire.

Le Médiateur fixe l'ordre du jour des réunions ordinaires, qui est notifié à l'interlocuteur permanent, au moins une semaine avant la date de chaque réunion.

Le secrétariat des comités précisés est assuré par l'un des cadres de l'Institution, lequel établit les procès verbaux à l'issue de leurs réunions et les adresse au Médiateur ainsi qu'au chef de l'administration concernée.

Article 30:

Les comités permanents de coordination et de suivi sont chargés de:

- veiller au sort réservé aux plaintes et doléances dont le règlement n'a pu être effectué;
- rechercher les voies susceptibles de permettre de surmonter les difficultés entravant le règlement des affaires en suspens;
- accélérer la recherche des solutions nécessaires pour le règlement des affaires délicates sur de saines bases légales, ou cohérentes avec les principes de Justice et d'Equité.

Article 31:

Outre leurs compétences définies à l'article 30 ci dessus, les comités permanents de coordination et de suivi, constituent d'une manière générale un mécanisme de concertation, de consultation et de coordination, notamment pour:

- l'amélioration de l'accueil dans les services publics;
- la simplification des procédures administratives et des mesures d'accès aux prestations publiques;
- l'amélioration de la qualité des prestations publiques offertes aux usagers;
- la garantie de la réalisation de l'égalité et d'égalité des chances;
- le rayonnement de la culture du service public et l'enracinement des valeurs de l'administration citoyenne.

Article 32:

Le Médiateur peut, en cas de besoin, par décision spéciale, créer au niveau régional un comité présidé par le médiateur régional pour la recherche des voies de règlement rapide des plaintes et doléances en souffrance.

Le médiateur régional adresse au Médiateur un rapport sur les travaux dudit comité.

Section III: Les Structures administratives centrales

Article 33:

L'administration centrale de l'Institution du Médiateur comprend les entités suivantes:

- le secrétariat général;
- la division des études, de l'analyse et du suivi;
- la division de la communication, de la coopération et de la formation;
- la division des ressources humaines et des affaires administratives et financières;
- la division du traitement informatique, des statistiques et de la documentation.

Premièrement:

Le Secrétariat Général

Article 34:

Le Médiateur est assisté dans l'accomplissement de ses missions et, sous son autorité, d'un secrétaire général de l'Institution.

A cette fin, celui ci:

- veille à fournir à l'instance de consultation, aux délégués spéciaux et aux comités permanents de coordination et de suivi, l'assistance administrative nécessaire à l'accomplissement de leurs missions;
- veille au bon fonctionnement des services de l'administration centrale de l'Institution et à la coordination de leurs activités;
- coordonne les activités des médiateurs régionaux;
- veille à la tenue et l'utilisation des documents et pièces des dossiers de l'Institution.

Article 35

Le secrétariat général comprend des structures organisationnelles à même d'aider à la réalisation des missions qui lui sont confiées.

Deuxièmement:

La division des études, de l'analyse et du suivi.

Article 36:

La division des études, de l'analyse et du suivi est chargée des missions suivantes:

- l'accueil des requérants, la réception des plaintes, doléances et demandes de règlement et la prise des mesures qu'elles nécessitent;
- l'étude des affaires soumises à l'Institution et l'analyse de leurs données;
- le sort réservé aux plaintes et doléances, objet des interventions du Médiateur auprès de l'Administration;
- l'accompagnement des travaux des comités permanents de coordination et de suivi;
- la préparation des études liées au domaine d'action de l'Institution;
- l'élaboration du projet de rapport annuel soumis par le Médiateur à Sa Majesté le Roi;
- la préparation du projet de la synthèse du contenu du rapport annuel que présente le Médiateur devant le Parlement;
- la préparation des projets de rapports présentés par le Médiateur au Chef du Gouvernement;
- l'élaboration des rapports périodiques relatifs aux propres activités de la division, adressés au Médiateur, tous les trois mois.

Article 37:

La division des études, de l'analyse et du suivi comprend les unités suivantes:

- l'unité d'accueil des plaignants et de réception de leurs plaintes, doléances et demandes de règlement;
- l'unité d'analyse et de suivi des plaintes, doléances et demandes de règlement, et de l'accompagnement des travaux des comités permanents;
- l'unité des études et des rapports.

Troisièmement:

La division de la communication, de la coopération et de la formation.

Article 38:

La division de la communication, de la coopération et de la formation, est chargée des missions suivantes:

- assurer la communication interne entre les différents services de l'Institution;
- organiser des programmes de formation et des sessions de perfectionnement au profit du personnel de l'Institution;
- organiser diverses activités et préparer les documents destinés à faire connaître le domaine d'action de l'Institution, ainsi que ses réalisations;
- proposer les moyens pratiques pour promouvoir la communication entre l'Administration et ses usagers;
- coordonner les activités et la coopération avec le Conseil National des Droits de l'Homme et l'Instance Nationale Chargée de la Prévention de la Corruption;
- consolider les relations de communication et de coopération avec les institutions similaires à l'Institution du Médiateur et les organisations ayant des objectifs communs aux plans national et international;
- suivre la communication avec les médias publics et privés;
- traduire dans les langues étrangères, les documents établis par l'Institution;
- élaborer des rapports périodiques sur ses propres activités, adressés au Médiateur, tous les trois mois.

Article 39:

La division de la communication, de la coopération et de la formation comprend les unités suivantes:

- l'unité de la promotion de la communication, de la traduction, de la formation et des publications;
- l'unité des relations avec les institutions et les organisations nationales s'intéressant aux Droits de l'Homme;
- l'unité des relations publiques et de la coopération avec les institutions similaires étrangères.

Quatrièmement:

La division des ressources humaines et des affaires administratives et financières

Article 40:

La division des ressources humaines et des affaires administratives et financières est chargée des missions suivantes:

- la gestion des ressources humaines en activité dans les différents services de l'institution du Médiateur et leur utilisation optimale;
- la préparation de l'avant projet du budget de l'Institution et le suivi de son exécution, la tenue de la comptabilité de l'Institution, le bon usage de son matériel et l'entretien de ses biens;
- l'élaboration des rapports périodiques sur ses propres activités, adressés au Médiateur, tous les trois mois.

Article 41:

La division des ressources humaines et des affaires administratives et financières comprend, outre le bureau d'ordre, les unités suivantes:

- l'unité de gestion des ressources humaines;
- l'unité du budget et de la comptabilité;
- l'unité du matériel, des équipements et des bâtiments.

Cinquièmement:

La division du traitement informatique des statistiques et de la documentation

Article 42:

La division du traitement informatique, des statistiques et de la documentation est chargée de:

- superviser la mise au point des différentes bases de données, des programmes, des applications informatiques et du réseau de liaison informatique entre les divers services de l'Institution, conformément au schéma directeur informatique;
- rassembler les données, indications et diverses informations relatives aux missions de l'Institution, les recenser, les classifier et les mettre à la disposition des services concernés;
- établir et exécuter un programme de gestion des archives et des documents de l'Institution;
- apporter l'appui technique aux services de l'Institution en matière de traitement informatique, des statistiques et de la documentation;
- élaborer des rapports périodiques sur ses propres actions, adressés au Médiateur, tous les trois mois.

Article 43:

La division de traitement informatique, des statistiques et de la documentation comprend les unités suivantes:

- l'unité du traitement, des programmes et des applications informatiques;
- l'unité des bases de données et des statistiques;
- l'unité de gestion des archives et de la documentation.

Sixièmement:

Les Unités des structures de l'administration centrale

Article 44:

Les attributions et l'organisation des unités relevant des divers services de l'administration centrale sont fixées par décisions du Médiateur.

Chapitre III: Les médiateurs régionaux et les délégués locaux

Section première:

Domaine de compétence

Article 45:

Il est créé, par décision du Médiateur, au niveau de chaque région du Royaume, une délégation régionale dirigée par un médiateur régional.

A titre exceptionnel, la compétence territoriale du médiateur régional peut englober plus d'une région.

Dans ce cas, la circonscription territoriale délimitant sa compétence est fixée par décision spéciale du Médiateur.

Article 46:

Chaque médiateur régional exerce ses missions au niveau de toutes les collectivités territoriales et de l'ensemble des services extérieurs des administrations de l'Etat, des établissements publics et des organismes jouissant des prérogatives de puissance publique, ainsi que toutes entreprises et organismes soumis au contrôle financier de l'Etat, situés dans la circonscription territoriale de la région dans laquelle il est nommé ou, le cas échéant, dans les régions comprises dans cette circonscription.

Article 47:

Des délégations locales sont créées en cas de besoin, par décision spéciale du Médiateur, dans les préfectures et provinces dépendant des médiateurs régionaux et exercent, dans le ressort de leur circonscription territoriale, les mêmes attributions dévolues au médiateur régional.

Section II: Missions et attributions des médiateurs régionaux

Article 48:

Les médiateurs régionaux exercent, sous l'autorité du Médiateur et dans les limites de la circonscription de leur compétence territoriale, les missions et les attributions qui leur sont dévolues.

A cette fin, ils sont chargés de ce qui suit:

- représenter le Médiateur auprès de l'Administration régionale et assurer sa liaison avec l'Institution du Médiateur;
- transcrire les plaintes et doléances orales selon les mêmes prescriptions et conditions fixées au niveau central et, tenir les procès verbaux de leur réception;
- veiller à l'accomplissement des mesures concernant l'ensemble des plaintes et doléances, et au respect des délais qui leur sont fixés ainsi qu'à la suite qui leur est réservée;
- adresser au Médiateur, tous les trois mois, des rapports périodiques sur le bilan de leur activité, faisant état des données suivantes:

* le nombre et la nature des plaintes et doléances dont ils sont saisis de la part des services centraux de l'Institution;

* le nombre et la nature des plaintes et doléances satisfaites par l'Administration, suite à l'intervention du Médiateur régional;

* le nombre et la nature des plaintes et doléances n'ayant pas abouti à une solution et en indiquant les raisons;

* le nombre de plaintes et doléances non satisfaites par l'Administration, en ayant justifié sa position sur une saine base légale, ou conforme aux principes de Justice et d'Equité;

* le nombre et la nature des demandes de règlement reçues des usagers ou présentées par l'Administration;

* le nombre de demandes de règlement ayant abouti à des solutions équitables, la nature de ces demandes et le type de solutions obtenues;

* le nombre et la nature de demandes de règlement n'ayant pas connu d'aboutissement et l'indication des raisons qui ne l'ont pas permis;

* la classification des affaires soumises, selon d'une part, les wilayas, préfectures et provinces d'origine et d'autre part, l'administration concernée.

Les rapports précités doivent, en outre, contenir les observations sur les dysfonctionnements de l'Administration, ainsi que les propositions visant sa réforme et l'amélioration de la qualité de ses prestations.

Article 49:

Au cas où le médiateur régional ou, le cas échéant, le délégué local n'a pas pu réglé une affaire relevant de l'une des attributions des délégués spéciaux, son dossier est transmis au Médiateur pour suivre son règlement avec le délégué spécial concerné.

Section III: Structures administratives régionales

Article 50:

Chaque délégation régionale comprend les unités suivantes:

- l'unité de réception des plaintes, doléances et demandes de règlement;
- l'unité d'analyse, du suivi et des statistiques;
- l'unité des études et des rapports;
- l'unité de gestion des archives et de la documentation.
-

Article 51:

L'organisation et les attributions des unités relevant des délégations régionales sont fixées par décisions du Médiateur.

Article 52:

Les médiateurs régionaux et, le cas échéant, les délégués locaux sont assistés dans l'exercice de leurs missions par des cadres administratifs et techniques dont la nomination et la situation sont fixées, selon le cas, par décisions du Médiateur.

Chapitre IV: L'initiative spontanée de l'institution l'examen des plaintes et doléances et le traitement des demandes de règlement

Section I: L'initiative spontanée (l'Auto -Saisine)

Article 53:

L'Institution du Médiateur peut, spontanément, engager la procédure d'examen des agissements de l'Administration contraires à la loi et incompatibles avec la Justice et l'Equité, lorsque le Médiateur en prend connaissance soit directement, soit par l'intermédiaire de l'un des délégués spéciaux, l'un des médiateurs régionaux, ou l'un des délégués locaux.

Article 54:

Les affaires objet de l'initiative spontanée sont traitées par l'Institution du Médiateur selon la même procédure utilisée pour les plaintes, les doléances et le déroulement des enquêtes et investigations les concernant, ainsi que pour la formulation des propositions et des recommandations y afférentes.

Le Médiateur charge l'un des cadres de l'Institution du suivi de ces affaires jusqu'à leur règlement.

Section II: Les conditions de présentation des plaintes et doléances et la procédure de leur examen

Premièrement:

La présentation des plaintes et doléances

Article 55:

Toutes les personnes physiques, ou morales de droit privé, revendiquant un intérêt légitime, peuvent présenter, individuellement ou en groupes, directement au Médiateur ou au médiateur régional et, le cas échéant, au délégué local, une plainte conformément aux dispositions du Dahir portant création de l'Institution et de son règlement Intérieur.

Article 56:

Les plaintes et doléances sont adressées au Médiateur ou au médiateur régional et, le cas échéant, au délégué local, par courrier ordinaire ou recommandé, ou par tout autre moyen de communication. Elles peuvent également être déposées aux sièges de leurs activités.

Articles 57:

Le plaignant ou le requérant ne supporte aucun frais.

Article 58:

Pour être recevable, la plainte ou la doléance doit comporter, outre la signature de son auteur:

- les indications complètes sur son identité: prénom, nom, adresse complète, et s'il s'agit de personnes morales leur dénomination, leur nature, l'adresse de leur siège social, leur représentant légal, ainsi que tout autre moyen de contact possible;

- la mention de l'administration objet de la plainte ou doléance, présentée à l'encontre de sa décision ou de son agissement;
- les raisons justifiant la présentation de la plainte ou de la doléance;
- une déclaration du requérant attestant que son affaire n'est pas soumise à la

Justice;

- une déclaration du requérant indiquant les démarches précédemment effectuées auprès de l'administration concernée et leurs résultats le cas échéant.

Article 59:

Les plaintes et les doléances comportant une diffamation ou une injure, à l'égard de toute personne ou d'un organisme déterminé, ne sont pas recevables, ainsi que les plaintes et les doléances anonymes.

Article 60:

En cas de difficulté pour la personne concernée de présenter directement sa plainte ou sa doléance, il peut désigner une autre personne pour la représenter, en vertu d'une procuration spéciale, sauf lorsqu'il s'agit d'un avocat.

Article 61:

Lorsque la plainte ou la doléance est présentée directement par un groupe de personnes ayant un intérêt commun, ceux ci doivent y préciser l'identité de chacun d'entre eux, émargée de leurs signatures, avec la désignation du mandataire qui les représente auprès de l'Institution, sauf lorsqu'il s'agit d'un avocat.

Article 62:

Dans l'impossibilité pour le requérant de présenter par écrit sa plainte ou sa doléance, il peut le faire oralement. Son contenu est alors transcrit dans un procès verbal spécial, dressé par les services compétents de l'Institution et signé par l'intéressé.

Ce procès verbal doit contenir toutes les indications et clarifications prévues par le présent Règlement Intérieur, appuyées par les documents et les justificatifs nécessaires disponibles.

Article 63:

Ces plaintes et doléances, quelles que soient leurs formes, sont enregistrées dans la base de données de l'Institution selon un numéro d'ordre.

Article 64:

Un accusé de réception portant la date et le numéro d'enregistrement est remis ou envoyé à l'auteur de la plainte ou de la doléance.

Deuxièmement:

L'étude préliminaire des plaintes.

Article 65:

L'étude préliminaire des plaintes est effectuée par le Médiateur, ou le médiateur régional ou, le cas échéant, le délégué local, afin de s'assurer qu'elle relève bien de la compétence propre de l'Institution du Médiateur et de sa conformité aux conditions de recevabilité exigées.

Article 66:

S'il s'avère que la plainte ou la doléance ne relèvent pas de la compétence matérielle de l'institution ou qu'elles ne remplissent pas les conditions de recevabilité, le requérant en est avisé par écrit dans le premier cas et, invité à compléter son dossier dans le second cas.

Le requérant est orienté, s'il y a lieu, vers l'organisme compétent pour l'examen de sa plainte ou de sa doléance, sauf s'il s'agit de la violation de l'un des droits de l'Homme. La plainte ou la doléance est alors transmise immédiatement, selon le cas, soit au Conseil National des Droits de l'Homme ou à la Commission Régionale des Droits de l'Homme concernée. L'intéressé en est avisé par écrit.

Article 67:

S'il apparaît que la plainte ou la doléance ne correspond pas à la compétence territoriale du médiateur régional ou, le cas échéant, du délégué local, il leur appartient de la transmettre immédiatement à la délégation régionale territorialement compétente et, d'en aviser l'intéressé par écrit.

Article 68:

Le Médiateur ou le médiateur régional et, le cas échéant, le délégué local, décide de classer les plaintes et les doléances lorsque leurs motivations ne paraissent pas sérieuses, voire inexistantes, et en avise le requérant par écrit.

Article 69:

Le Médiateur ou le médiateur régional ou, le cas échéant, le délégué local, peut demander aux parties concernées les indications complémentaires et les documents et pièces supplémentaires, qu'il juge nécessaires à l'examen de la plainte ou de la doléance.

Article 70:

Le médiateur régional transmet spontanément, ou sur initiative du délégué local, au Médiateur toute plainte ou doléance relative à une affaire à caractère national ou nécessitant une position de principe.

Article 71:

Le Médiateur, ou le médiateur régional ou, le cas échéant, le délégué local transmet à l'administration concernée copie de la plainte ou de la doléance dont il est destinataire, ou bien son contenu, en lui demandant de s'expliquer sur les faits qui y sont relatés et de lui fournir, dans un délai qu'il lui fixe, un rapport indiquant clairement sa position quant à son objet, appuyé de toutes les indications et documents nécessaires, et cela en considération de l'obligation légale qui lui est faite de coopérer étroitement avec eux et de faciliter leurs missions.

Le délai indiqué dans le paragraphe précédent peut être prorogé, sur demande justifiée de l'administration.

Troisièmement:

Enquête et investigations

Article 72:

Le Médiateur ou le médiateur régional et, le cas échéant, le délégué local, peut recourir à tous les moyens, qu'il juge nécessaires et utiles pour s'assurer de la véracité des faits exposés, de la légitimité de l'intérêt du requérant et de la réalité du préjudice subi et, entre autres, faire des enquêtes ou mener des investigations sur place, en cas de besoin, en se basant sur les données objectives et en toute impartialité.

Il convient d'aviser, selon les circonstances, les parties concernées du jour et de l'heure prévus pour l'enquête ou les investigations dans l'administration dont il s'agit ou

le local objet du litige et ce, par tous les moyens possibles, une semaine au moins avant la date fixée.

Le Médiateur ou son délégataire, désigne par décision spéciale, selon chaque cas, la personne chargée de mener l'enquête ou les investigations en lui précisant les autres mesures relatives à l'exécution de sa mission.

Article 73:

Le Médiateur ou le médiateur régional peut, avant le commencement des opérations d'enquête ou d'investigation ou à leur terme, inciter les deux parties à recourir à toutes les voies amiables pour résoudre le différend, si toutefois les conditions de l'affaire qui lui est soumise le permettent.

Le Médiateur ou le médiateur régional peut proposer, à cette fin, son intermédiation, en utilisant toutes démarches de conciliation afin de parvenir à des solutions équitables.

Si, de son côté, le délégué local s'aperçoit de l'existence de la possibilité d'utiliser la médiation et la conciliation entre l'administration locale et l'usager, il transmet aussitôt l'affaire au médiateur régional, afin de superviser les mesures et les démarches appropriées.

Article 74:

Si au cours de l'examen de la plainte ou de la doléance, il apparaît que son objet est déjà soumis à la Justice, le Médiateur ou le médiateur régional ou, le cas échéant, le délégué local, interrompt en vertu d'une décision, son intervention et en avise le requérant.

Quatrièmement:

L'examen des plaintes et des doléances

Article 75:

Quand le Médiateur ou l'un des médiateurs régionaux ou, le cas échéant, l'un des délégués locaux, est convaincu de l'exactitude des faits mentionnés dans la plainte ou la doléance et de la réalité du préjudice subi par le requérant, il statue en toute indépendance et impartialité, en se basant sur la primauté de loi et des principes de Justice et d'Equité.

A cette fin et, selon les données et les circonstances de chaque cas: il incite l'administration concernée à satisfaire la demande du requérant, dans un délai n'excédant pas les 30 jours, selon chaque cas et à informer le Médiateur, dans le même délai, de tout ce qu'elle a entrepris à cet égard, avec la possibilité de proroger le délai une seule fois, sur demande justifiée de la part de l'administration. sinon, il invite l'administration à reconsidérer sa position, à la lumière des règles légales et des principes de Justice et d'Equité, tout en lui faisant part de ses observations et de ses propositions pour la recherche d'une solution juste et équitable et en lui demandant de l'informer de sa position définitive dans le même délai, susceptible de prorogation, tel qu'il a été indiqué dans le paragraphe précédent.

Si l'administration s'abstient de lui répondre, le Médiateur émet, après l'expiration du délai fixé, une recommandation comportant la solution qu'il considère équitable pour le requérant.

Le Médiateur avise le requérant des mesures prises.

Section III: Présentation des demandes de règlement et leur traitement

Article 76:

La demande de règlement est présentée par l'usager ou l'Administration au Médiateur, le médiateur régional ou, le cas échéant, le délégué local, selon les mêmes conditions fixées pour la présentation des plaintes et doléances. Le demandeur peut faire des propositions visant le règlement du différend.

Article 77:

Le Médiateur ou le médiateur régional ou, le cas échéant, le délégué local, adresse une copie de la demande de règlement à l'autre partie, en lui demandant de faire connaître sa position à cet égard, dans un délai qu'il fixe et qui peut être, si nécessaire, prorogé.

Article 78:

En cas d'acceptation du principe du règlement, les deux parties sont convoquées pour prendre connaissance des solutions proposées pour le règlement de leur différend.

En l'absence d'accord sur l'une des solutions proposées, le Médiateur ou le médiateur régional ou, le cas échéant, le délégué local, procède au rapprochement de leurs points de vue respectifs, en présentant une solution de compromis.

L'accord obtenu est consigné dans un procès verbal que les deux parties signent et dont une copie est remise à chacune d'entre elles, une autre copie étant conservée dans le dossier.

Si, par contre, aucun accord n'est obtenu, mention en est faite dans le dossier objet de la demande, pour être classé.

Section IV: Le traitement des fautes de certains fonctionnaires et agents

Article 79:

Si au cours du traitement d'une plainte ou d'une doléance, ou à l'occasion d'une enquête ou d'une investigation, le Médiateur s'aperçoit que le motif de la plainte ou de la doléance résulte d'une faute ou d'un comportement personnel d'un fonctionnaire ou agent, il communique ses observations et ses conclusions à ce sujet au chef de l'administration concernée et, au besoin, lui adresse une recommandation d'engager des poursuites disciplinaires, ou de transmettre le dossier au Ministère Public afin de prendre les mesures légales à l'encontre du fonctionnaire ou de l'agent concerné. Il est

alors requis du chef de l'administration de rendre compte au Médiateur, dans un délai déterminé, des décisions prises pour régler la situation du requérant, ainsi que des dispositions diligentées pour l'exécution de la recommandation.

Article 80:

Si le Médiateur constate que le refus d'exécuter une décision judiciaire définitive rendue à l'encontre de l'administration est dû, soit à une position injustifiée d'un responsable, d'un fonctionnaire ou d'un agent appartenant à l'administration concernée, soit à un manquement au devoir d'exécution de la dite décision, il soumet au Chef du Gouvernement un rapport spécial sur le cas, après information du Ministre responsable ou du chef de l'administration concernée, afin de prendre les mesures et les sanctions nécessaires à l'encontre de l'intéressé, avec éventuellement la possibilité d'adresser une recommandation d'engager la procédure disciplinaire ou judiciaire conformément aux dispositions de l'article 79 ci dessus.

Section V: Le traitement de la négligence de certaines administrations de coopérer avec l'Institution du Médiateur ou de mettre en œuvre ses recommandations

Article 81:

Le Médiateur adresse un rapport au Chef du Gouvernement, après information du Ministre responsable ou du chef de l'administration concernée, afin de prendre les sanctions qui s'imposent et les mesures nécessaires à l'égard de tout comportement de l'Administration susceptible d'entraver l'accomplissement des missions du Médiateur, ou du médiateur régional ou, le cas échéant, du délégué local, et notamment lorsqu'il s'agit:

- d'entrave ou d'opposition de la part d'un responsable ou d'un fonctionnaire, ou d'une personne au service de l'Administration sous quelque forme que ce soit, aux enquêtes et aux investigations;

- d'une négligence délibérée d'un responsable de l'administration de répondre au contenu de la plainte ou de la doléance qui lui est adressée ou aux observations, propositions ou recommandations y afférentes;
- d'une négligence délibérée d'un responsable de l'administration d'apporter le soutien nécessaire aux enquêtes et investigations que l'Institution envisage d'entreprendre, ou le refus de coopérer avec elle, ou encore en s'abstenant de lui communiquer les documents et les informations demandées, sauf s'ils revêtent effectivement un caractère confidentiel conformément aux lois en vigueur.

Section VI: L'assistance judiciaire

Article 82:

Le Médiateur peut, de sa propre initiative, ou sur proposition du médiateur régional, ou à la demande du requérant se trouvant dans une situation difficile pour des raisons matérielles ou bien en situation de précarité, recommander à l'autorité judicaire compétente de faire bénéficier l'intéressé de l'assistance judicaire, au vu des documents présentés et conformément à la législation en vigueur à cet égard.

Article 83:

Sont considérés en situation de précarité, les étrangers résidant irrégulièrement sur le territoire national et dont les cas sont soumis aux juridictions administratives, conformément aux dispositions de la loi n° 02 03 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Royaume du Maroc, à l'émigration et à l'immigration irrégulière.

Chapitre V: Les rapports du médiateur

Article 84:

Outre ses composantes stipulées par l'article 37 du dahir portant création de l'institution du Médiateur, le rapport annuel soumis à Sa Majesté le Roi, comprend les résultats du traitement des plaintes et doléances ainsi que les dysfonctionnements de l'administration affectant éventuellement ses relations avec l'Institution.

Article 85:

Le Médiateur adresse au Chef du Gouvernement des rapports l'informant, de manière régulière, de tous les cas où l'Administration s'est abstenue de répondre aux demandes d'informations qui lui sont adressées, ou de donner suite à ses recommandations, en lui communiquant ses observations sur la position de l'Administration et les mesures qu'il propose de prendre.

Chapitre VI: Les fonctionnaires et les employés de l'institution

Article 86:

Le Médiateur est assisté, dans l'exercice de ses missions, de fonctionnaires détachés auprès de lui par les administrations de l'Etat, collectivités locales ou des établissements publics, ou bien de fonctionnaires et d'employés mis à la disposition de l'Institution, ou bien de personnes recrutées par contrats.

Il peut également se faire assister d'experts et de conseillers sur la base de contrats afin de réaliser des études ou bien d'accomplir des missions particulières.

Article 87:

Le Médiateur fixe, par décision spéciale, le statut des fonctionnaires et des employés de l'institution, document qui est mis à leur disposition.

Article 88:

Tous les membres du personnel de l'institution du Médiateur, de différents niveaux, missions et situations, sont tenus au devoir de réserve et de confidentialité en ce qui concerne toutes les données, documents et pièces dont ils ont à connaître, ainsi qu'en ce qui concerne toutes les informations dont ils auraient eu connaissance au cours de l'exercice de leurs fonctions.

Chapitre VII: L'Organisation financière et comptable

Article 89:

Le budget propre à l'Institution du Médiateur comprend l'ensemble des ressources et des dépenses indiquées dans le dahir portant sa création.

Le secrétaire général prépare, sous l'autorité du Médiateur, le projet de budget de l'Institution.

Le Médiateur veille à l'exécution du budget en sa qualité d'ordonnateur, conformément aux règles et procédures prévues dans l'organisation financière et comptable de l'Institution, fixée en vertu d'une décision de sa part.

Le Médiateur peut désigner le secrétaire général de l'Institution, ou bien l'un de ses cadres, en tant que sous ordonnateur.

Chapitre VIII: Dispositions finales

Article 90:

L'Institution du Médiateur est subrogée à l'Institution de Diwan Al Madhalim dans l'ensemble de ses droits et obligations.

Article 91:

Le Président de l'Institution du Médiateur peut, chaque fois que son bon fonctionnement ou ses conditions de travail l'exigent, prendre les mesures administratives appropriées.

Article 92:

Les dispositions du Règlement Intérieur peuvent être amendées ou complétées selon les mêmes procédures suivies lors de sa préparation.

Article 93:

Le présent Règlement Intérieur est soumis à l'approbation de Sa Majesté le Roi.

Toute modification de ses dispositions doit respecter les mêmes procédures que pour sa préparation.

Article 94:

Le présent Règlement Intérieur est publié au Bulletin officiel, conformément aux dispositions de l'article 53 du Dahir portant création de l'Institution du Médiateur.

Fait à Rabat, le 17 hija 1432 (14 novembre 2011).

Le Président de l'Institution du Médiateur

Abdelaziz Benzakour.

Bibliographie

Sources en langue Française :

1- Ouvrages:

- Aboughazi Abdelmajid, « Les institutions administratives », Ed. El Wataniya-Marrakech, 2002.
- ALANÇON, Guillaume, « Surmonter le conflit : les racines philosophiques de la médiation », Téqui, 2006.
- Al Mawardi Abou Al Hassan, « Les statuts gouvernementaux ou principes de droit public et administratif », traduit par Fagnan(E). Typographie Jourdan, Alger 1915.
- ANTAKI Nabil, « Le règlement amiable des litiges », Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998.
- Aristote, « Ethique à Nicomaque », Traducteur, Jean Voilquin, Paris GF Flammarion, 1965.
- Auby Jean-Marie, « Les sanctions administratives disciplinaires applicables aux usagers volontaires des services publics », Mélanges Brethe de La Gressaye, éd. Bière, Bordeaux 1967.
- Aristote, « Ethique à Nicomaque », Traducteur, Jean Voilquin, GF Flammarion.
- Benabdallah Mohamed Amine, « La police administrative dans le système juridique marocain ». Collection de droit public, 1987, publication APREJ.
- BENASAYAG, Miguel, DEL REY, Angélique, « Eloge du conflit », La découverte, 2012.
- Benjelloun Abdelaziz, « Droit administrative: l'organisation administrative », Ed, Dar Nachr El Maârifa, 1992.
- BEN MRAD, Fathi, MARCHAL, Hervé, STEBE, Jean-Marc (dir.), Penser la médiation, L'Harmattan, 2008.
- Benyoub, Ahmed Choauki, « Guide relatif aux institutions et mécanismes nationaux de protection des Droits de l'Homme », 1ère Ed, Rabat, SN, 2004.
- Bonafé-Schmitt Jean-Pierre, Jocelyne Dahan, Jacques Salzer et al, « Les médiations, la médiation », Imprimerie PARA Graphic, 2003, groupe lienhart-Aubenas.
- BONO, Edward de, « Conflits : comment les résoudre ? » Eyrolles, 2007.

- BRIANT, Vincent de, PALAU, Yves, « La Médiation. Définitions, pratiques et perspectives », Armand Colin, 2005.
- Broirbant Guy et Bernard Stirn, « Le droit administratif Français », 4ème éd, revue et mise à jour, presse de sciences po. et Dalloz, 1997.
- Bruguière Jean-Michel, « Les modes alternatifs de règlement des litiges ». Editions Dalloz, Droit Administratif, 2014.
- Calioppe Spanou, « Citoyens et administration, les enjeux de l'autonomie et du pluralisme », l'Harmattan, 2003.
- Campenhoudt L. Van et R.Quivy, « Manuel de recherche en sciences sociales ». Édition Dunod, 1995.
- Canavaggio Perrine et Alexandra Balafrej, « Vers un droit d'accès à l'information publique au Maroc : étude comparative avec les normes et les meilleures pratiques dans le monde». Publication de l'organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture, 2011.
- Cubertafond Bernard, « Le système politique marocain », l'Harmattan, 1997.
- Chevalier Jaques, « Figures de l'usager », Dans R. Draï (dir.), Psychologie et Science administrative, PUF, CURAPP, 1985.
- De Forges Jean Michel, « Droit administratif ».Collection Premier cycle, Puf, 1991.
- De Gaudusson Jean du Bois, « L'usager du service public administratif », LGDJ, 1974.
- Delaunay Benedicte, « Le Médiateur de la république », Presse universitaire de France, 1ère édition, janvier 1999 (que sais je ?).
- Delpérée Françis, Diane Déom, S. Depré, « Le Médiateur », Centre d'études constitutionnelles et administratives, Ed. Bruylant, 1995.
- Dupuis Georges et Marie-José Guédon, « Institutions administratives, droit administratif », éd, Armand Colin, 1989.
- El Yaagoubi Mohamed, « La mise à niveau de l'administration face à la mondialisation », sous la direction d'Ali Sedjari, Ed. L'Harmattan, GRET, 1999.
- FAGET, Jacques (dir.), « Médiation et action publique : La dynamique du fluide », Presses universitaires de Bordeaux, 2005.
- Frier Pierre-Laurent et Petit Jacques, « Précis de droit administratif », Domat droit public, 4ème édition Montchrestien 2006.

- GAILLARD, Bernard, DURIF-VAREMBONT, Jean-Pierre (dir.), « La Médiation. Théorie et pratiques », L'Harmattan, 2007.
- Gardet Louis, « La cité musulmane, vie sociale et politique », 4ème édition, Librairie Philosophique J.Vrin, Paris 1981.
- Gaudefroy-Demombynes Maurice, « Les Institutions musulmanes », Flammarion, Paris 1946.
- Genot .M, « Les autorités administratives indépendantes ». Coll. Clef politique, éd. Montchrestien, E.J.A., Paris 1991.
- Gohin Olivier, « Institutions administratives », 5ème édition -LGDJ-2006.
- Gournay Bernard, « Introduction à la science administrative ». Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1978.
- Grawitz Madeleine, « Méthodes des sciences sociales ». Dalloz, 1993.
- Guillaume-Hofnung Michèle, « La médiation », 3ème édition mise à jour, 10e mille. Octobre 2005, PUF (1995).
- Ibn Khaldun, « Discours sur l'histoire universelle » Al-Muqaddima, Traduction nouvelle, préface et notes par Vincent Monteil. Second édition revue, Sindbad, Tome 1, Commission Libanaise pour la traduction des chefs-d'œuvre 1967-1968, Beyrouth.
- Jestaz Philippe, « L'équité », recueil Dalloz, 1972.
- Karami Mohamed, « La Fonction législative en droit marocain ». Afrique Orient, 1992.
- Lahbabi Mohamed, « Le gouvernement marocain à l'aube du xxème siècle », Editions techniques nord africaines, Rabat 1957.
- Lange Jean Marie, « Une introduction à la médiation », Éditions du Céfal. Année 2003.
- Lascoux Jean-Louis, « Pratique de la médiation, une méthode alternative à la résolution des conflits », 2001, ESF éditeur.
- Linant De Bellefonds Xavier et Hollande Alain, « L'arbitrage et la médiation », Que sais-je ? 1ère edition, Paris, avril 2003.
- Magnette Paul, « La citoyenneté, une Histoire de l'idée de participation civique », Bruylant Bruxelles, 2001.
- Maisl Herbert, « Les autorités administratives indépendantes : protection des libertés ou régulation sociale ». Claude Albert Colliard et G.Timsit, Dir : « Les autorités administratives indépendantes », PUF 1988.

- Maillard Dominique, « Droit des relations de l'administration avec ses usagers », Thémis droit public, Presses universitaires de France, 2000.
- Maligner Bernard, « Les fonctions du Médiateur », Presse universitaire de France (PUF), 1979.
- Milliot Louis, « Introduction à l'étude du droit musulman », 4ème trimestre, recueil Sirey, 1981.
- Nyen Joseph Samuel, « Why People don't Trust Government », Jr.et al (editors), Harvard University. Press, Cambridge, MA.1997.
- Ouazzani Chahdi Hassan, « Droit administratif », 3ème édition revue et augmentée, 2003.
- Pelloux Robert, « Le citoyen devant l'Etat ». Que sais-je? n°66, PUF, 1972.
- Poulet-Gibot Leclerc Nadine, « Le Conseil d'Etat et le contenu de la motivation des actes administratif », Dalloz Sirey, chronique XII.
- Quin Claude, « Assujetti, client ou partenaire, que devient l'usager du service public? », Les usagers au cœur des réformes, collection recherches, éd. La découverte, SYROS, Paris 1997.
- Ragnermal Hans, «Administrative justice in Sweden», Juristforlaget, 1991.
- Rivero Jean., « Les libertés publiques », Paris, PUF, 1987.
- Rousset Michel, « L'administration marocaine entre tradition et modernité, immobilisme et progrès », Mélanges Paul Sabourin, Bruylant Bruxelles 2001.
- Rousset Michel et Jean Garagnon, « Droit administratif marocain ». 6ème édition ''La Porte'' 2003.
- Safdan Husayn Sayyed, traduit de l'anglais par : Abbas Al Bostani, « Histoire des premiers temps de l'islam », Publications du séminaire islamique 1991.
- Schacht Joseph, traduit de l'anglais par Paul Kempf et Abdel Magid Turki, « Introduction au droit musulman », Islam d'hier et d'aujourd'hui, collection dirigée par A.M.Turki, Ed, Maisonneuve et Larose 1983.
- Six Jean-François, « Dynamique de la médiation », Culture de Paix, Desclée De Brouwer (DDB), Paris 1995.
- TOURNICHE, Anne-Marie, MARQUENAUD, Jean-Pierre (dir), « La médiation : aspects transversaux », Lexis Nexis, 2010.
- TRICOIRE, Bruno, « La Médiation sociale. Le génie du « tiers » », L'Harmattan, 2002.

- Tyan Emile, « Histoire de l'organisation judiciaire en pays d'islam », 2ème édition. Leiden, E.G, 1960.
- Vedel Georges, « Droit administratif », Tome 1, PUF 1992.

2- Thèses et memoires :

- Badraoui Drissi Nour, « Les institutions politico-administratives marocaines et leur restructuration au début du protectorat français », thèse du doctorat d'Etat, Université de Nancy II, Faculté de Droit, sciences économiques et gestion, 1993.
- Charles Jarrosson, « La notion d'arbitrage », Thèse d'Etat, 1986, LGDJ, Préface de Bruno OPPETIT.
- El Kettani Chems El Arab Ech cherif, « La police administrative dans la cité musulmane ». Mémoire DES, FSJES Rabat, 1990.
- Harsi Abdellah, « L'administration en droit public musulman », mémoire DES, FSJES, Rabat 1988.
- IRAQI Rajae, « La protection des administrés en droit public musulman. Contribution à l'étude des principes de gouvernement en Islam : cas du Maroc avant le protectorat ».mémoire DES, FSJES Casablanca 1983.
- Mokhtari Mohamed, « Contribution à l'Etude du système Marocain de protection des citoyens dans leurs rapports avec l'Administration », mémoire DES, Université Mohamed V, FSJES Rabat, 1994.
- Gillet Sylvie, « Le Médiateur de la République : inventions et formalisations », Thèse de doctorat en science politique, Université de Paris I, 1994.

3- Articles:

- Akla Abdelhak, « Réflexions sur l'Institution du Médiateur », REMALD, N° 20, 2000.
- Antari Ahmed, « La nature juridique de Diwan Al Madhalim », REMALD, N° 34, 2002.
- Ba Mohamed Najib, « La place de Diwan Al Madhalim dans le droit comparé », REMALD, N° 34, 2002.

- Baudot Pierre-Yves et Revillard Anne, « Le Médiateur de la République au prisme de la démocratie administrative ». Revue française d'Administration publique, n°137-138(1), 2011.
-
- Berdouzi Mohamed, « Fondements de la bonne gouvernance », Gouvernance et conduite de l'action publique au 21 siècle. Sous la direction d'Ali Sedjari.Ed. L'Harmattan-GRET, 2003.
- Biloco Marc, « Le processus de production du discours sur la citoyenneté au Québec à l'aube de l'an 2000 ». Faculté des études supérieures de l'université Laval, Fac des sciences sociales, Janvier 2007.

- Boltanski Luc, Darré Yann, Schiltz Marie-Ange, « La dénonciation ». Actes de la recherche en sciences sociales. Vol. 51, mars 1984.
- Bousta Rhita, « Contribution à une définition de l'Ombudsman », E.N.A. Revue française d'administration publique 2007/3, n° 123.
- Braibant Guy, « Nouvelles réflexions sur les rapports du droit et de l'équité ». Médiateurs et ombudsmans, revue française d'administration publique, n°64, Paris, Octobre-décembre 1992.
- Chafik Said, « Les avatars du principe de non-ingérence », REMALD n°37, 2002, p : 87.
- Chauvière Michel, « Que reste-t-il de la ligne jaune entre l'usager et le client ? », politiques et management public, volume 24, n°24-3
- Chevalier Jacques, « La participation dans l'administration française : discours et pratique » partie I, Bulletin de l'institut international de l'administration publique, n°37, 1976.
- Cornu Gérard, « Les modes alternatifs de règlement des conflits ». Rapport de synthèse. Revue internationale de droit comparé, Vol. 49, N°2, Avril-juin 1997.
- Deguergue Maryse, « Les dysfonctionnements du service public de la justice ». Revue française d'administration publique, 2008/1, n°125.
- Diakité N'Diaye Fatoumata, « Le médiateur de la République du Mali, réalités actuelles et perspectives d'évolution », Revue Diwan al Madhalim, n°6-7, 2008.
- El Yaâgoubi Mohamed, « L'opportunité de l'Institution du Médiateur au Maroc », REMALD, N° 20, 2000.

- El Yaâgoubi Mohamed, « Les grandes particularités du nouveau concept de l'autorité », REMALD, N° 25, 2001.

- El Yaâgoubi Mohamed, « Les principes généraux du droit et la protection des droits de l'Homme par le juge administratif au Maroc », REMALD, série" thèmes actuels", n°47, 2004.

- Essoulami Saïd, « Vers un droit d'accès à l'information publique au Maroc, étude comparative avec les normes et les meilleures pratiques dans le monde » les avancées récentes du droit d'accès à l'information publique dans le monde. Editée par Misako Ito, Conseillère pour la Communication et l'information, Bureau de l'UNESCO pour l'Algérie, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie, 2011.

- Garner J.F, « L'ombudsman Britannique », revue internationale de droit comparé, vol.22, n°3, Juillet-Septembre 1970.

- Guillaume-Hofnung Michèle, « Fondements conceptuels d'une pratique de médiation », AGIR « Médiation et négociation », n°24.

- Gode- Sanchez Cécile, « Le rôle de la confiance dans la gouvernance de l'action publique ». Gouvernance et conduite de l'action publique au 21ème siècle. Sous la direction de : Ali Sedjari, Ed. L'Harmattan –GRET, 2003.

- Harakat Brahim, « Le makhzen Sa'adien ». Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée, N°15-16, 1973.

- Harsi Abdellah, « Diwan Al Madhalim ou ''office de redressement des abus'' : étude comparative », REMALD, N° 34, 2002.

- Harsi Abdellah, « Introduction au droit publique musulman », REMALD, n° 64.

- Harti El Wardi Ahmed, « L'Institution de Diwan Al Madhalim, une expérience originale de promotion de l'intermédiation entre l'administration et les citoyens. », Diwan Al Madhalim : revue semestrielle spécialisée N°1, 2004.

- Jahel Selim, « Les principes généraux du droit dans les systèmes arabo-musulmans au regard de la technique juridique contemporaine ». Revue international de droit comparé, 2003, Volume 55, N°1.

- Jarrosson Charles, « Les modes alternatifs de règlement des conflits : présentation générale ». Revue internationale de droit comparé, 1997, Volume 49, numéro 2.

- Jegouzo Yves, « L'Etat moderne et l'administration », Sous la direction de Christian Join-Lambert, éd: LGDJ, Paris 1994.

- Khelloufi Rachid, « Le Médiateur de la République », Revue de l'école nationale d'administration, n°1, 1998.

- Kettani Mohamed, « L'évolution de la justice des Madhalim entre le passé et le présent », Revue Diwan Al Madhalim, n°4-5, Décembre 2006.

- Le Clainche Michel, « L'Ombudsman, cet inconnu », RFAP, 1992, n° 64.

- Legrand André, « Médiateur et Ombudsman: un problème mal posé», Revue politique et parlementaire, n° 75, mars 1973.

- Legrand André, « Une Institution universelle : l'Ombudsman ? », Revue internationale de droit comparé, 1973, volume 25, n°4.

- Legrand André, « L'Ombudsman scandinave, études comparées sur le contrôle de l'administration ». Revue internationale de droit comparé, volume 22, n°4, 1970.

- Lemoult Philippe et Malbosc Patricia, « Le rôle de la médiation dans la société », les Cahiers du journalisme, n°18.

- Le Roy Etienne, « La médiation, mode d'emploi ». Droit et Société, 29-1995.

- Lewalle Paul, « Contentieux administratif », 3ème édition, collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège, éd. Larcier, 2008.

- Lundvik Ulf, « Abrief survey of the History of the Ombudsman », The Ombudsman Journal 1982/2.

- Magnette Paul, « Entre contrôle parlementaire et ''État de droit'', le rôle politique du médiateur dans l'Union européenne ». Revue française de science politique, 51ème année, n°6, 2001.

- Meschériakoff Alain Serge, « La place du Médiateur dans les Institutions françaises », RFAP, Juillet- Septembre 1983.

- Melin Mats, « Les Ombudsmans parlementaires Suédois ». Revue Diwan al Madhalim, n° 6-7, 2008.

- M'Hamdi Mohamed, «Gouvernance territoriale et environnement », REMALD, n°65, novembre-décembre 2005.

- Ouazzani Chahdi Hassan, « Réflexions sur l'Institution de Diwan Al Madhalim : un nouveau système de médiation entre le citoyen et l'administration », REMALD, N° 47, 2002.

- Ouazzani Chahdi Hassan, « L'accès à Diwan Al Madhalim et le traitement des plaintes et doléances déposées à ce niveau », Diwan Al madhalim : revue semestrielle spécialisée, N°1, 2004.

- Ouazzani Chahdi Hassan, « Diwan Al Madhalim une Institution de médiation entre le citoyen et l'administration », REMALD, n°47, 2002.

- Perrine Canavaggio, « Vers un droit d'accès à l'information publique au Maroc, étude comparative avec les normes et les meilleures pratiques dans le monde » les avancées récentes du droit d'accès à l'information publique dans le monde. Editée par Misako Ito, Conseillère pour la Communication et l'information, Bureau de l'UNESCO pour l'Algérie, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie, 2011.

- Puget M. Henry, « Le contrôle de l'administration : les systèmes classiques, l'ombudsman et la Prokuratura ». Revue internationale de droit comparé. Vol. 17, N°1, Janvier-mars 1965.

- Regoud Serge, « Service public et productivité. L'usager face au produit », Cahiers du CNFPT, n°26, 1988.

- Rodriguez Yves, « Le Défenseur du peuple ou l'Ombudsman Espagnol ». Revue internationale de Droit comparé, vol 34, N°4, octobre-décembre 1982, p : 1226.

- Rousset Michel, « Administration et société au Maroc ». Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée, N°15-16, 1973.

- Saint-Germain Raymonde, « Le protecteur du citoyen du Québec ». Revue Diwan Al Madhalim, n°6-7, 2008.

- Sabourin Paul, « Recherche sur la notion de mal administration dans le système français », A.J.D.A, 1974.

- Setta El Houari, « Réflexions sur Diwan Al Madhalim ». Revue marocaine d'économie et de droit, revue semestrielle, n°9, 10 novembre 2004, Edition El Joussour.

- Tarchouna Lotfi, « La médiation dans le champ Administratif », Actualités juridiques tunisiennes, n°9, 1995. Faculté de droit et des sciences politiques de Tunis.

- Terrab Mustapha, « La place du système d'arbitrage dans la législation marocaine », Revue DAM n°6-7, 2008.

- Thibault André, « Les réformes administratives et les rôles des citoyens », Télescope, Mars 1999, volume 6.

- Voisset Michèle, « La reconnaissance en France d'un droit des citoyens à la qualité dans les services publics », R.F.D.A, n°4, 1999.

4- Actes de colloque et congrès :.

- Conseil de l'Europe, « congrès des pouvoirs locaux et régionaux : la fonction d'Ombudsman et les pouvoirs et régionaux », 21ème session, Strasbourg, 18-20 octobre 2011).

- Conseil de l'Europe « une protection des droits plus proche des citoyens : le médiateur au niveau local et régional » actes, Messine Italie, 13-15 Novembre 1997. Etudes et travaux, n°58.

- « Les mutations des relations entre l'administration et ses administrés », Actes du colloque, 11-12 Mai 2000. Collection Forum des juristes n°10, Université de Tunis, Faculté de droit et de sc.po.

- Fischbach Marc, « Le Médiateur garant de l'équilibre entre droits collectifs et droits individuels », 5ème congrès de l'Association des ombudsmans et médiateurs de la Francophonie, (AOMF), Bamako 11-12 décembre 2007.

- Bonafé –Schmitt J.P, « La médiation : une technique ou un nouveau mode de régulation sociale ? ». Actes du colloque : « la Médiation » du 10 octobre 1996. Centre d'études, de technique et d'évaluation législative, université de Genève, travaux CETEL, n°49- septembre 1997, Université de Genève, Faculté de Droit, groupement pro médiation.

- Truchet Didier, « Le point de vue du juriste: personnes, administrés, usagers, clients ». Administration: droits et attentes des citoyens, colloque IFSA, 1997, La doc. franc, 1998.

- Rhita Bousta, « Le Défenseur des droits : une apparence trompeuse d'innovation », communication, VIIIe Congrès français de droit constitutionnel AFDC - Nancy 16, 17, 18 juin 2011.

- « Les solutions alternatives aux litiges entre les autorités administratives et les personnes privées : conciliation, médiation et arbitrage ». Actes de la conférence multilatérale, Lisbonne (Portugal), 31 Mai-2 Juin 1999, éditions du conseil de l'Europe, Strasbourg, Mars 2000.

- Michaud Pierre, Actes du congrès, « L'ombudsman une clé pour la paix sociale, la démocratie et les droits humains », 1er congrès des ombudsmans et médiateurs de la francophonie, 1ercongrès des ombudsmans et médiateurs de la francophonie: Québec : Du 9 au 12 juin 1997.

- Monette Pierre-Yves, « De la médiation comme mode de résolution des conflits et de ses différentes applications ». Actes de la deuxième réunion préparatoire au symposium de Bamako : Les institutions de la démocratie et de l'Etat de droit. Mars 2000.

- Jacoby Daniel, « Indépendance et imputabilité de l'ombudsman : mythes et réalités », communication au congrès des Ombudsmans du Canada, Toronto, Novembre 1993, p : 4.

- Jacoby Daniel, « Les Ombudsmédiateurs : dix ans d'évolution dix ans de transformation ». Actes de la 2ème réunion préparatoire au symposium de Bamaco : les institutions de la démocratie et de l'Etat de droit, N'Djaména (Tchad), 29-31 mars 2000, Mars 2000.

- Moussa Zahia, « La crise de légitimité de l'administration Algérienne ». Acte du colloque « Les mutations des relations entre l'administration et ses administrés », op.cit, p: 102.

- « Institutions Nationales pour les Droits de l'Homme, Historique, principes, fonctions et attributions », Haut Commissariat des Nations unies aux Droits de l'homme .Série sur la formation professionnelle n°4, Nations unies, New york et Genève 2010.

- Fonds International de Développement Agricole, « La bonne gouvernance : une mise au point ». Conseil d'Administration - Soixante-septième session. Rome, 8-9 septembre 1999.

5- Textes législatifs et réglementaires:

- Dahir n°1.11.91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution.
- Dahir n°1-01-298 du 23 ramadan 1422 (9décembre 2001) portant création de l'Institution de Diwan Al Madhalim.
- Règlement intérieur de l'Institution de Diwan Al madhalim, Dahir du 4 Décembre 2003.
- Dahir n°1-11-25 du 12 rabii II 1432 (17 Mars 2011) portant création de l'institution du Médiateur du Royaume.

-Règlement intérieur de l'institution du Médiateur du royaume. Bulletin officiel n°6054 du 16 rajeb 1433 (7 Juin 2012).

- La loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits en France.

- Texte de l'instruction des « Ombudsman » suédois Svensk Forfattningssamiling, 1967- n° 928.

- Dahir n°1-56-279 du 14 avril 1957 portant création du bureau de recherche et d'orientation.

- La loi française n°2000-321 du 12 Avril 2000, J.O.R.T du 13 Avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

6- Documents de références :

- Discours de S.M. le Roi Mohamed VI à l'occasion de la journée mondiale des Droits de l'Homme, Rabat le : 9 décembre 2001.

- Discours du Trône adressé le 30 juillet 2000 par SM le Roi à la nation.

- Communiqué du Premier ministre à l'occasion de l'audience accordée à Wali Al Madhalim, Rabat le : 18 Septembre 2003.

- Circulaire du 1er ministre du 14 Juillet 2008, invitant les administrations, entre autre à recourir à ce mode civilisé de règlement des conflits.

- Conclusions du commissaire de gouvernement L. Blum, sur CE 26 juillet 1918, Epoux Lemonnier C. Commune de Roquecourbe, Publié au Recueil Lebon.

7- Rapports:

- « Les modes alternatifs de règlement des conflits ». Rapport de synthèse, M. Gérard Cornu. Revue internationale de droit comparé. Vol. 49 N°2, Avril-juin 1997.

- « Programme d'appui à la réforme de l'administration publique au Maroc ». Rapport d'évaluation. Banque Africaine de développement. Mai 2010.

- Rapports d'activité de l'Institution de Diwan Al Madhalim, 2004-2005, 2008-2009.

- Rapport d'évaluation du Programme d'Appui à la Réforme de l'Administration Publique (PARAP I). Décembre 2009.

- « L'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone ». Rapport réalisé pour l'AOMF, par Serge Petit, 7 Mars 2008. Association des ombudsmans et médiateurs de la francophonie.

- Rapports de l'Institution de Diwan Al Madhalim : 2004-2005 / 2006-2007 /2008-2009.

- Rapports de l'Institution du Médiateur du Royaume : 2011 / 2012/2013.

- « L'Institution de l'Ombudsman dans l'espace francophone », Assemblé Parlementaire de la Francophonie, projet de rapport présenté par M.Henri-François Gautrin, Liège Belgique, 2-3 mai 2011.

- Conseil de l'Europe, « Commission Européenne pour la démocratie par le droit », Commission de Venise. Etude n°470/2008, Strasbourg, 8 avril 2011.

- « Les Médiateurs, acteurs de la bonne gouvernance », étude réalisée par M. Gérard Fellous, Expert pour l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF). Janvier 2007

8- Dictionnaires et encyclopédies :

- Cornu Gérard, « Vocabulaire juridique », Paris, Presses universitaires de France, 1987.

- "Dictionnaire étymologique de la langue française ". O.Bloch – W. Wartburg. Presse universitaire de France, 9ème édition 1991.

- " Dictionnaire Etymologique et Historique du français "J.Dubois, H.Mitterand, A. Dauzat. Editions Larousse 2007.

- "Dictionnaire anglais – français / français – anglais ", Harrap's shorter 1996.

- "Petit dictionnaire de théologie catholique", k.Rahner, Paris 1970.

- " Dictionnaire historique de la langue française" , Vol. 2, Robert, 2000.

- " Dictionnaire encyclopédique de la langue française ", Larousse 1998.

- " Dictionnaire étymologique de la langue latine ", A. Ernoux et A. Meillet, Klincksieck, 1967.

- "Dictionnaire historique de la langue française", Paris, le Robert 1992.

- " Dictionnaire historique de l'Islam ", Janine et Dominique Sourdel, Quadrige, PUF, 1ère édition 1996.

- " Dictionnaire de l'Islam, religion et civilisation ", Albin Mihe. Paris 1997.

- "Oxford English dictionary ", Oxford Claiendon press, 2ème éd.1989.

- "A dictionary of modern written English ", Edited by J Milton Cowan 1960.

- ″Oxford Advanced Learner's Dictionary ″, 8th Edition, 1995.

- " Le nouveau petit Robert de la langue française ", Nouvelle édition millésime 2007.

- " Le Petit Larousse illustré 2007 ", Maury imprimeur S.A.

- "Petit dictionnaire de théologie catholique", k.Rahner, Paris 1970.

- "Le petit Robert", Many imprimeur S.A, Paris 2001.

- "Encyclopédie de l'islam (E.I) ", Tome II ; nouvelle édition 1977 ; Paris, Maisonneuve et Larose S.A.

- " Trésor de la langue française ", Ed.du CNRS, 1971. TLF, T.I.

9- Sites web:

- www.mediateur.ma

- www.defenseurdesdroits.fr

- www.mmsp.gov.ma

- www.universalis.fr

- www.viepublique.fr

- www.aomf-ombudsmans-francophonie.org

II – Sources en langue arabe :

1- الكتب:

- الدغيثر فهد بن محمد بن عبد العزيز، **"المطالبة القضائية أمام ديوان المظالم، دراسة مقارنة"**، منشورات جامعة الملك سعود، الرياض 1993.

- الدغيثر فهد بن محمد بن عبد العزيز، **"رقابة القضاء على قرارات الإدارة، ولاية الإلغاء أمام ديوان المظالم، دراسة مقارنة"**، دار النهضة العربية، القاهرة 1992.

- بنباصر يوسف، **"ديوان المظالم: دراسة تحليلية في الظهير** 1.01.298" مطبعة بنسي، الداخلة، 2003.

- عبد العزيز خليل بدوي، **"القضاء في الإسلام وحماية الحقوق"**، دار الفكر العربي، 1979.

- عبد المنعم حمدي، **"ديوان المظالم، نشأته، تطوره واختصاصاته مقارنا بالنظم القضائية الحديثة"**، دار الشروق بيروت 1983.

- محمد انس قاسم جعفر، **"ولاية المظالم في الإسلام و تطبيقاتها في المملكة العربية السعودية"**، دار النهضة العربية،1987.

- محمد محمد شتا أبو سعد، **"مختصر كتاب الأحكام السلطانية للماوردي"**، دار النهضة العربية، القاهرة 1993.

- نكاوي سعيد، **"ديوان المظالم، مدخل للمصالحة بين الإدارة والمواطن"**، مؤسسة النخلة للكتاب، وجدة، 2002.

- هاشم بن الحسن العلوي، **" أطوار ولاية المظالم عبر التاريخ"**، الجزء 1 و2، الشركة الجديدة للمطابع المتحدة، 1985.

2- أطروحات ورسائل:

- محمد بن عبد الله بن محمد عادار أبا عمر، **"واقع القضاء الإداري وماضي قضاء المظالم"**، أطروحة، كلية الحقوق أكدال- الرباط، 2005.

- مولاي إدريس الحلابي الكتاني " **المشروعية الإدارية، دراسة مقارنة**". أطروحة، كلية الحقوق أكدال- الرباط 1995.

- لحسن البلقاسمي " **الإدارة العمومية المغربية بين محاولة الإصلاح وضرورة التغيير**". أطروحة، كلية الحقوق أكدال- الرباط 2002.

- عبد الحافظ ادمينو **"نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب"**. أطروحة، كلية الحقوق أكدال -الرباط 2002-2001.

- محمد علي محيي الدين إيلام السليماني " **نظام الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية**". أطروحة، كلية الحقوق أكدال – الرباط 2001.

- الحاج شكرة " **الفكر الإداري الإسلامي انطلاقا من النص القرآني**". دبلوم الدراسات العليا. أكدال- الرباط 1996.

- العربي الهاشمي " **الفكر الإداري الإسلامي انطلاقا من السنة النبوية**". دبلوم الدراسات العليا. أكدال- الرباط 1997.

3- مجلات ومقالات:

- أجعون أحمد، " **تموقع ديوان المظالم ضمن المؤسسات الإدارية والقضائية والاستشارية**"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ع 34، 2002.

- الحسن سيمو، **"ديوان المظالم بين الأصالة والانفتاح على القيم الإنسانية المشتركة"**، مجلة ديوان المظالم، ع 1، 2004.

- الخروبي مراد، **"إطلالة على مؤسسة ديوان المظالم بين الماضي والحاضر"**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ع 34، 2002.

- إدريس بلماحي، **"التواصل في مفهوم مؤسسة ديوان المظالم"**، مجلة ديوان المظالم، العدد الأول، 2004.

- إدريس بلمحجوب، **"ديوان المظالم و مؤسسة النيابة العامة..أية علاقة؟"**، مجلة ديوان المظالم، ع، 2004.

- بنباصر يوسف، **"ديوان المظالم، خطوة أخرى في بناء الصرح الحقوقي بالمغرب"**، مجلة البحوث، فقهية، قانونية، ثقافية، عدد2، 2003.

- بنور سعاد، **"مؤسسة ديوان المظالم، مقاربة جديدة لتكريس دولة الحق والقانون"**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ع 34، 2002.

- بنيوب أحمد شوقي، **"ديوان المظالم المغربي...أية قيمة مضافة؟"**، سواسية، عدد 43-44، 2002.

- بوعتيق أحمد، **"ديوان المظالم والمفهوم الجديد للسلطة"**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ع 34، 2002.

- درميش عبد الله، **"ديوان المظالم بين المنظور الإسلامي ومتطلبات الحديث"**، مجلة المحاكم المغربية، ع 97، 2002.

- شنقيط عتيقة، **"الإطار السياسي والدستوري لمؤسسة ديوان المظالم"**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ع 34، 2002.

- عبد الإله فونتير، **"مؤسسة ديوان المظالم، مقاربة أولية لاختصاصاتها وطبيعتها القانونية"**، مجلة ديوان المظالم، ع 1، 2004.

- فائزة بلعسري، **"ولاية المظالم والقضاء الإداري"**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ع 20، 2000.

- مصطفى التراب، **"مؤسسة ديوان المظالم..مفاهيم ودلالات لبعض شروط تقديم التظلمات والشكايات"**، مجلة ديوان المظالم، ع 1، 2004.

4- **قواميس وموسوعات:**

- أحمد الشرباصي، **"المعجم الاقتصادي الإسلامي"**، دار الجيل 1981.

- سميح دغيم، **"موسوعة مصطلحات العلوم الاجتماعية والسياسية في الفكر العربي والإسلامي"**، مكتبة لبنان ناشرون، 2000.

- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي **"القاموس المحيط"** ، دار الحديث القاهرة، 2008.

- منير البعلبكي، **"المورد"**، قاموس انكليزي عربي، دار العلم للملايين، بيروت 1993.

- **"موسوعة الحضارة العربية الإسلامية"**، الجزء 3، الطبعة الأولى، 1995، المؤسسة العربية للدراسات والنشر.

Table des matières

Introduction 1

1ère partie : De Diwan Al Madhalim au Médiateur du Royaume, pour une remise en question des pratiques et méthode de l'administration 11

Chapitre 1 : Diwan Al Madhalim : Institution multiséculaire et toujours actuelle.....12

Section 1 : Définition et évolution 13

Section 2 : Diwan Al Madhalim et autres Institutions similaires 36

Section 3 : Diwan Al Madhalim à travers l'histoire du Maroc.....44

Chapitre 2 : Le Médiateur du Royaume : de la mal administration à l'équité 54

Section 1 : Le contexte général de la création du Médiateur du Royaume.....58

S/s1 : Le contexte interne 61

S/s2 : Le contexte externe 66

Section 2 : Le constat de la crise d'efficience de l'administration marocaine 71

S/s1 : Carences et insuffisances de l'administration marocaine 73

Para 1 : Dysfonctionnements structurels 75

Para 2 : Dysfonctionnements relatifs au comportement de l'administration 78

S/s2 : Une administration au service de la citoyenneté 87

Para 1 : Qui est citoyen? 89

Para 2 : Les destinataires de l'action administrative : administré, usager ou client ?.....97

Section 3 : Les conditions d'une démocratie administrative 101

S/s1 : Une confiance à construire 103

S/s2 : La transparence de l'action administrative 107

Para 1: La motivation des actes administratifs 109

Para 2: Le droit d'accès aux documents administratifs.....112

S/s3: Le cadre juridique et Institutionnel 116

Parg1 : Le juge administratif 119

Parag2 : La médiation : un mode alternatif de règlement des conflits 126

Chapitre 3 : Lecture dans le Dahir Instituant le Médiateur du Royaume 130

Section 1 : Nature juridique 132

S/s1 : Une Institution indépendante.....134

Para 1 : Les garanties de l'indépendance fonctionnelle et organique 135
Para 2 : L'autonomie financière 137
S/s2 : Une Institution originale.....140
Para 1 : Le Médiateur n'est pas une autorité hiérarchique ni un avocat 141
Para 2 : Le Médiateur du Royaume : un conciliateur un Arbitre ?.....143
Para 3 : Le positionnement du Médiateur par rapport aux autres pouvoirs et Institutions 148
Section 2: L'organisation de l'Institution.....157
S/s1 : L'organisation centrale 157
S/s2: Les services extérieurs.....162
Para 1: Les Médiateurs régionaux 163
Para 2: Les interlocuteurs permanents et les comités de suivi et coordination 168
Section 3: Le Médiateur du Royaume : une Institution personnalisée.....171
S/s1 : Désignation et Attributions 172
S/s2 : Saisine 179
Para 1: Les conditions de saisine.....182
Para 2: L'auto-saisine.....185
S/s3 : Procédure de traitement des plaintes et doléances 187
Section 4 : Les moyens d'action 194
S/s1 : Les pouvoirs du Médiateur.....194
Para 1: Pouvoir de recommandation.....196
Para 2: L'action préventive de l'institution : le pouvoir de proposition....200
Para 3: Pouvoir d'enquête et d'investigation.....202
S/s2 : Publicité de l'action du Médiateur 207
Para 1: Les rapports annuels.....208
Para 2: Les rapports spéciaux 211
Conclusion de la première partie.....216

2ème partie : Perspectives à la lumière du droit comparé.....220
Chapitre 1 : L'universalité de l'Institution 223
Section 1 : Les fondements d'intervention de tout ombudsman et Médiateur.....229

S/s1 : L'intervention en équité 229
S/s2 : L'existence d'un dysfonctionnement 234
Section 2 : Une Institution adaptée au mode de fonctionnement de l'administration de chaque pays 241
S/s1 : Ombudsman de type parlementaire 243
Para 1 : Illustrations : l'Ombudsman Suédois 245
Para 2 : Appréciations 250
S/s2 : Ombudsman de type administratif……..…….252
Para 1 : Le Défenseur des droits en France……252
Para 2 : Appréciations……..……...258
Chapitre 2 : Le Médiateur en perspective 261
Section 1 : Les atouts et les limites 262
S/s1 : Une justice souple 262
S/s2 : Un détecteur de réforme 265
S/s3 : Une portée limitée des prérogatives et moyens d'action 267
Section 2 : Le Médiateur, acteur de la bonne gouvernance 273
S/s1 : Le Médiateur et la mise en œuvre de la bonne gouvernance 276
S/s2 : Dialogue et coopération interinstitutionnelle 280
S/s3 : L'utilité sociale de la médiation 288
Conclusion de la 2ème partie 294
Conclusion générale 297
Annexes 302
Annexes 1 : Indicateurs et données statistiques générales sur l'évolution des plaintes et doléances reçues par Diwan Al Madhalim et le Médiateur du Royaume entre 2004 et 2013 303
Annexes 2 : Ombudsman et Médiateur dans le monde 320
Annexes 3 : Dahir n°1-11-25 du 17 Mars 2011 portant création de l'Institution du Médiateur du Royaume 346
Annexes 4 : Règlement intérieur de l'Institution du Médiateur du Royaume. Bulletin officiel n°6054(7 Juin 2012).....380
Bibliographie 388
Table des matières 405