



HAL
open science

La moralisation de l'administration publique marocaine : entre la norme juridique et les chartes de bonne conduite

Mohammed Zaouaq

► To cite this version:

Mohammed Zaouaq. La moralisation de l'administration publique marocaine : entre la norme juridique et les chartes de bonne conduite. Bulletin de l'Observatoire marocain de l'Administration publique, 2019, pp. 13-15. hal-02883193

HAL Id: hal-02883193

<https://hal.science/hal-02883193>

Submitted on 28 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La moralisation de l'administration publique marocaine : entre la norme juridique et les chartes de bonne conduite



Mohammed ZAOUAQ,
Chercheur en droit public

À chaque fois qu'on pense qu'on a tout dit à propos de la moralisation de l'administration, et qu'il est temps d'agir, ce sujet s'impose de nouveau avec acuité sur la scène nationale comme l'un des obstacles majeurs de la modernisation de notre administration publique.

Ainsi, en dépit de l'importance des efforts et des initiatives déployés dans ce domaine au cours de ces dernières décennies, on peut dire que l'assise juridique demeure de loin l'une des principales causes de leur inefficacité et non aboutissement. À cet effet, on distingue actuellement deux procédés juridiques adoptés comme moyens d'action administrative en matière de moralisation, l'un se base sur l'application de la règle juridique, même de contenu basique, et l'autre consiste en l'adoption de chartes contractuelles de bonne conduite liant les agents publics aux administrations auxquelles ils appartiennent.

Delà, il est indispensable de nous demander quelle est l'importance de chacun de ces deux procédés ? Quelles sont leurs principales limites ? Et quel est le modèle d'action juridique à adopter dans le futur pour un meilleur ancrage des pratiques éthiques dans notre administration publique ?

I/ La norme juridique relative à l'éthique .

Un procédé essentiel mais insuffisant.

Le corpus de normes juridiques applicables à l'administration ne comporte pas de liste d'obligations claires et déterminées inhérentes aux valeurs éthiques que les fonctionnaires et les agents publics doivent respecter à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, il existe un ensemble de règles d'éthique disparates d'un texte législatif et réglementaire à un autre, sans qu'il y ait de lien ou de complémentarité entre elles en termes d'impact sur la transposition des valeurs morales au sein des différents services publics. Parmi ces textes on trouve notamment :

- Le statut général de la fonction publique (art. 15, 16 et 18) ;
- Le code des juridictions financières ;
- Le code pénal (art. 241 et 256) ;
- La loi n° 43-05 relative au blanchiment de capitaux ;
- La loi n° 54-06 instituant une déclaration obligatoire de patrimoine de certains élus des conseils locaux et des chambres professionnelles, ainsi que de certaines catégories de fonctionnaires ou agents publics ;
- Le décret n° 2-11-112 du 20 rejab 1432 (23 juin 2011) relatif aux inspections générales des ministères ;
- La circulaire Royale du 3 kaada 1385 (23 février 1966) relative à la désignation et aux attributions des membres des cabinets ministériels ;
- La circulaire Royale n° 16-02-cab du 20 ramadan 1423 (25 novembre 2002) relative à la constitution des cabinets ministériels ;
- La circulaire n° 30-99 du 19 novembre 1999 interdisant aux fonctionnaires et aux agents

de l'État le cumul entre l'exercice d'une activité publique et d'une activité privée.

En dépit de leur importance, les valeurs et normes éthiques prévues par ces textes sont insuffisantes quant à la satisfaction d'un objectif aussi important et majeur que la moralisation du secteur public. Ladite insuffisance est due, d'une part, au fait que les textes en vigueur ne couvrent pas l'ensemble des normes d'éthique administrative, telles qu'elles sont reconnues au niveau du droit comparé ; d'autre part, à la dispersion des règles générales d'éthique actuellement en vigueur. En effet, ces règles ne forment pas un corpus unifié-contenu dans un texte juridique spécifique- et dédié au sujet de l'éthique, ce qui nuit à leur effectivité et réduit leur impact sur le comportement des fonctionnaires.

En conséquence, et afin de combler les lacunes et les insuffisances citées, un ensemble de solutions ont été adoptées, dont le dénominateur commun est la charte de bonne conduite, comme moyen d'ancrage des pratiques éthiques dans le secteur public.

II/ La charte de bonne conduite : un procédé complémentaire dénué de toute valeur contraignante.

Conscient des carences caractérisant l'encadrement éthique actuel de l'activité administrative, l'ancien ministre de la modernisation des secteurs publics, Najib Zerouali Ouariti², a lancé, en 2004, un projet novateur, celui de moraliser l'administration publique moyennant un instrument volontaire, dit « Charte de bonne conduite ».

² Najib Zerouali Ouariti a occupé fut ministre de la modernisation des secteurs publics de 2002 à 2004.

Cette charte que chaque département ministériel se trouvait dans l'obligation d'adopter, comporte des principes et des règles de bonne conduite que tout fonctionnaire public doit observer dans l'exercice quotidien de son travail. Dans ce sens, l'ensemble du personnel administratif est tenu d'en prendre connaissance et avant de la signer, et cela en guise de preuve de leur engagement personnel à en respecter les dispositions³.

Cependant, et en dépit de son importance, cette initiative gouvernementale n'a pas donné les résultats escomptés, pour la simple raison que les chartes de bonne conduite signées par les fonctionnaires sont dépourvues de valeur contraignante, ce qui rend leur transgression non passible de sanctions disciplinaires.

Du point de vue juridique, ces chartes constituent de simples mesures administratives visant l'amélioration de la gestion des ressources humaines, et ne sont pas de facto susceptibles d'imposer de nouvelles obligations professionnelles à la charge des fonctionnaires. Or, pour qu'elles soient opposables à leurs destinataires, il faut qu'elles soient prévues et érigées au rang d'obligations statutaires par le statut général de la fonction publique⁴, ce qui implique la révision des dispositions de ce statut en vue de préparer le

³ Le département chargé de la modernisation des secteurs publics a imposé aux différents ministères l'adoption et la mise en application d'une charte de bonne conduite du fonctionnaire propre à leurs départements, et ce en s'inspirant de celle qui leur a été dictée par le biais de la circulaire n° 02 de l'année 2004. Ainsi, tous les fonctionnaires publics devaient signer personnellement les chartes de bonne conduite adoptées par leurs départements respectifs, en vue de les joindre par la suite à leurs dossiers administratifs.

⁴ Puisque les droits et les obligations statutaires des fonctionnaires publics relèvent du domaine de la loi, on ne peut imposer à ces derniers le respect de nouvelles obligations que si elles sont prévues par l'une des dispositions du statut général de la fonction publique.

fondement juridique nécessaire à l'opérationnalisation des chartes de bonne conduite⁵.

Au vu de ce qui précède, une question fondamentale s'impose : Quelle est la solution à adopter pour pallier aux défauts de la pratique actuelle de moralisation du secteur public, caractérisée par l'insuffisance de la norme juridique et l'inopposabilité des chartes de bonne conduite?

III/ Dans la nécessité de l'adoption de décrets portant chartes d'éthique.

Afin de conférer aux valeurs éthiques le caractère d'obligations statutaires, il incombe au législateur d'intervenir pour compléter le statut général de la fonction publique, en y insérant une disposition claire prévoyant la soumission des fonctionnaires à des obligations d'éthique administrative, et dont la liste sera fixée et adoptée par voie réglementaire.

Pour se faire, deux types de textes réglementaires doivent être adoptés, dans ce sens, à savoir un décret portant une charte d'éthique générale et applicable à l'ensemble des administrations publiques sans distinction, et des instruments de même nature (décrets) portant des chartes d'éthique spéciale propres à l'exercice de certaines fonctions particulières.

Pour la charte d'éthique générale, elle doit comporter l'ensemble des normes que tous les fonctionnaires et agents publics doivent respecter à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Leur élaboration nécessite de prendre la charte de bonne

conduite du fonctionnaire de 2004 comme référence, l'actualiser et l'enrichir à la lumière des bonnes pratiques étrangères.

Quant aux chartes d'éthique spéciale qui sont destinées à moraliser le comportement des fonctionnaires dont les professions nécessitent l'application de valeurs éthiques spécifiques, comme les médecins, les infirmiers, les magistrats, les enseignants et autres, elles doivent comporter les normes et les valeurs applicables au niveau international, et dont la transposition dans le contexte national ne causera pas de difficultés, et ne nuira pas à l'ordre public.

Ainsi, une fois préparés⁶, ces deux types de charte doivent être soumis par les départements ministériels concernés par leur élaboration, aux organisations syndicales les plus représentatives, et ce afin qu'elles puissent en discuter et valider le contenu. Ce n'est que par la suite qu'elles seront adoptées par voie de décrets.

Enfin, et compte tenu de ce qui précède, on peut dire que le procédé de décret portant charte d'éthique constituera, au cas où on parviendra à mettre à profit les avantages que présente à la fois la charte et la règle juridique, la solution la plus efficace pour pouvoir relancer et faire aboutir, finalement, le chantier de moralisation du secteur public au Maroc.

⁵ La réussite de ce mode spécifique en matière de transposition des valeurs éthiques au sein de quelques organismes semi-publics (ONE, la MAP, la SNRT...) est due principalement au caractère libéral de la gestion de leurs ressources humaines, notamment la contractualisation des droits et des obligations professionnelles.

⁶ La préparation des chartes d'éthique d'ordre général relève de la compétence du ministère de l'économie, des finances et de la réforme de l'administration. Tandis que pour les chartes d'éthique à caractère spécifique, c'est aux ministères de tutelle (santé, justice, éducation nationale etc...) que revient la tâche de les élaborer.