



دولة القانون

التنمية المستدامة

السلطة التنفيذية

السلطة التشريعية

السلطة القضائية

أجهزة الرقابة والتفتيش

ديوان المظالم

المرفق العام

الإعلام

المجتمع المدني

الوظيفة العمومية

الأحزاب السياسية

هيئات الحكامة المحلية

المجلس الأعلى للحسابات

نظام الصفقات العمومية

الهيئة المستقلة للوقاية من الرشوة

القطاع الخاص

الفاعلون الدوليون

ETUDE DU SYSTEME NATIONAL D'INTEGRITE
MAROC 2009

Ce document a été produit par Transparency Maroc conjointement avec Transparency International



www.transparencymaroc.org

Dépôt légal: 2009 MO 2674 du 12-10-2009

ISBN:978-9954-28-924-0

© 2009 Transparency Maroc. Tous droits réservés.

Design: Lemke-Mahdavi Kommunikationsdesign.

Transparency International a publié cette étude avec le soutien de l'USAID.

Transparency Maroc a mis en œuvre tous les efforts possibles pour assurer l'exactitude des informations contenues dans ce rapport. Toutes les informations ont été jugées correctes en date de Septembre 2009. Toutefois, Transparency International et Transparency Maroc ne peuvent endosser la responsabilité des conséquences de son utilisation à d'autres fins ou dans d'autres contextes.

Auteurs de l'étude

Omar Bendourou
Mohamed Madani
Azeddine Akesbi
Abdelaziz Messaoudi
Abdellatif Ngadi

Professeur / chercheur
Professeur / chercheur
Professeur / chercheur
Haut cadre/Financier
Economiste/Auditeur
Coordinateur de l'étude

Table des matières

	Avant-propos	2
I	Le système national d'intégrité (SNI) et les études-pays	3
II	Résumé	8
III	Evaluation du SNI	13
IV	Priorités et recommandations	15
V	Profil du pays	22
VI	Le système National d'Intégrité	27
	1. Le pouvoir exécutif	28
	2. Le Parlement	34
	3. Les partis politiques	41
	4. L'organe de régulation des élections	48
	5. La Cour des Comptes	51
	6. La justice	57
	7. La Fonction publique	65
	8. Les institutions de mise en application de la loi	69
	9. Le système de passation des marchés publics	73
	10. Diwan Al Madhalim	79
	11. L'Instance centrale de prévention de la corruption	84
	12. Les médias	90
	13. La société civile	98
	14. Le secteur privé	102
	15. Les administrations régionales et locales	108
	16. Les acteurs internationaux	114
VII	Bibliographie	122
VIII	Annexes	127

Avant-propos

Rachid Filali Meknassi
Secrétaire Général
de Transparency Maroc

Dans le schéma d'analyse et de communication proposé par Transparency International (TI), le système national d'intégrité (SNI) est symbolisé par un temple dont les nombreux piliers, représentant chacun un lieu de pouvoirs, supportent le poids imposant de la toiture et participent au maintien de l'équilibre global de l'ouvrage. Une telle figure suggère d'une part que les facteurs qui déterminent l'état d'intégrité dans un pays sont parfaitement identifiables et d'autre part qu'ils sont interdépendants, la vulnérabilité de chacun d'eux affectant la résistance des autres et, par conséquent, la solidité de l'ensemble de l'édifice.

En empruntant cette image pour l'examen du système d'intégrité au Maroc, la présente étude se propose, d'une part de focaliser l'analyse sur chacun des principaux facteurs qui déterminent le niveau de transparence et de corruption du pays et, d'autre part d'identifier les voies susceptibles d'apporter sa contribution à l'amélioration de la gouvernance globale.

On peut reprocher à une telle démarche de présenter l'inconvénient d'identifier in abstracto les principaux éléments présumés responsables de l'état d'intégrité qu'on cherche précisément à identifier et à évaluer. Cette approche présente néanmoins l'avantage de la simplicité en se focalisant sur les sources les plus répandues de la corruption et facilite les analyses comparatives des différents aspects de la corruption tout en permettant une appréciation globale de ses causes et manifestations.

Le présent rapport qui clôt la première phase du **projet MABDA** (Measuring Anti Corruption Efforts and Building Demand for Effective NIS in the Arab World)¹ a pour finalité de se livrer à une première étude exhaustive du système national d'intégrité marocain et de soutenir une démarche similaire dans l'ensemble du monde arabe, à commencer par les pays dans lesquels des études ont été parallèlement lancées dans le cadre de ce projet de Transparency International, en l'occurrence l'Egypte, la Palestine et le Liban.

Ce document est l'aboutissement d'un travail d'équipe patiemment accompli durant huit mois par une équipe constituée de deux consultants externes et de quatre responsables de Transparency Maroc qui ont bien voulu s'en tenir dans leur démarche à la méthodologie retenue pour les études susmentionnées et se plier de bonne grâce à ses canons, en regroupant les différents piliers retenus en trois axes principaux. Les investigations théoriques auxquelles ces questions ont été soumises ont été ensuite livrées à des focus groupes thématiques et ont ensuite fait l'objet d'un atelier de travail commun axé sur les principales recommandations.

Le produit final exprime donc les analyses des auteurs telles qu'elles ont été enrichies et amendées à l'occasion de ces réunions de restitution auxquelles ont pris part les membres de l'association ainsi que les personnes ressources invitées en raison de leur expertise ou de leur pratique professionnelles.

Transparency Maroc a pour ambition de faire de ce projet la première phase d'un processus ouvert d'apprentissage, d'investigation et de communication autour du SNI marocain, en donnant la priorité aux thématiques qui se sont imposées tout au long de ce processus telles que l'accès à l'information, la transparence budgétaire et les droits de recours. Grâce à l'activité de l'Observatoire et du Centre d'assistance juridique anti-corruption (CAJAC), elle espère aussi alimenter l'analyse par l'observation et la lecture directe des faits.

Le meilleur hommage qu'on puisse rendre à tous ceux qui ont contribué à donner jour à cette publication consiste à la faire connaître et à l'enrichir par des critiques et des suggestions afin d'en faire une référence pour les activités futures qui seront engagées aux fins de consolider le système national d'intégrité marocain.

¹ En français : « Mesurer les efforts de lutte contre la corruption et bâtir une demande pour un SNI effectif dans le monde arabe »

I
**LE SYSTEME
NATIONAL D'INTEGRITE (SNI)
ET LES ETUDES PAYS**

Qu'est-ce que le SNI ?

Le SNI est constitué des secteurs et des institutions clés (les « piliers ») qui contribuent à la diffusion de l'intégrité, de la transparence, de la reddition des comptes et de sa sanction dans toute société. Lorsqu'il fonctionne correctement, le SNI contribue à la lutte contre la corruption comme partie intégrante d'un combat plus large contre l'abus de pouvoir, les malversations et les dénis de justice sous toutes leurs formes. Renforcer le SNI consiste à promouvoir la bonne gouvernance dans tous les aspects de la vie en société.

Le concept de SNI a été conçu et promu par Transparency International comme un outil visant à lutter de manière holistique contre la corruption². En l'absence d'un modèle universel de transparence et de lutte contre la corruption, le SNI synthétise un consensus qui s'affirme au niveau international autour des principes, des valeurs et des mécanismes institutionnels permettant le mieux possible de prévenir la corruption et de promouvoir l'intégrité. Aussi, les études nationales d'intégrité s'articulent-elles, le plus souvent, sur l'appréciation qualitative des principales institutions sur lesquelles repose dans son ensemble le système anti-corruption, notamment :

- le pouvoir exécutif
- le pouvoir législatif
- les partis politiques
- les commissions électorales
- les institutions suprêmes d'audit
- le pouvoir judiciaire
- les services publics et les agences de la fonction publique
- les corps d'inspection et de contrôle
- les systèmes de passation des marchés publics
- le système de médiation
- les agences publiques de lutte contre la corruption
- les médias
- les acteurs de la société civile
- les opérateurs du secteur privé
- les administrations régionales et les collectivités locales
- les acteurs internationaux.

La liste de ces espaces/acteurs abordés ici en tant que piliers du SNI est forcément indicative, certaines parmi ses composantes et la pertinence des facteurs retenus variant inévitablement en fonction du contexte de chaque pays. C'est pourquoi la méthodologie adoptée dans le cadre de ces travaux doit adapter le champ d'étude du SNI au contexte local en fonction des suggestions des experts locaux.

² Pour des informations détaillées relatives au SNI, veuillez vous référer au TI Source Book 1997 et 2000, et au TI Anti-corruption Handbook, tous deux disponibles sur le site www.transparency.org

1. Pourquoi réaliser des études-pays du SNI?

Le but de chaque étude est d'évaluer le système national d'intégrité d'un pays donné, sur le plan normatif (lois et dispositions réglementaires) ainsi que sur le plan de la pratique (leur mise en œuvre effective). Grâce à ces études, TI vise à donner un aperçu des systèmes nationaux d'intégrité dans toutes les régions du monde et à disposer de repères permettant de mesurer l'évolution de la situation dans ces pays et d'opérer des comparaisons entre les différents systèmes nationaux.

Les études du SNI offrent, dès lors, un premier éclairage des domaines qui appellent une intervention prioritaire. Elles fournissent également la base à partir de laquelle les acteurs impliqués peuvent évaluer les initiatives de lutte contre la corruption existantes. Les études nationales d'intégrité permettent, par exemple, de mettre en valeur les piliers les plus solides et de dégager aussi bien leurs interférences que les facteurs qui les consolident ou qui entravent leur efficacité. Elles permettent aussi d'identifier les domaines sur lesquels il importe de concentrer les efforts en vue de l'amélioration du système ainsi que les besoins à combler afin de consolider le développement de l'ensemble du SNI.

Dans leur dimension comparative, les études du SNI constituent un référentiel empirique mais solide qui éclaire l'appréciation des bonnes et des mauvaises performances de chaque SNI. Lorsque plusieurs pays partagent un même cadre politique, économique ou social, l'utilité de ces données est très éclairante et suscite une concurrence vertueuse de réformes.

Chaque étude replace le SNI dans le contexte des tendances économiques et/ou de l'état de développement, permettant ainsi d'affiner la perception et l'impact de la corruption observée. Elle contribue ainsi à évaluer au niveau national, non seulement les efforts du gouvernement en matière de stratégies, mais également la pertinence des stratégies et des réformes qu'il engage ainsi que l'action des autres acteurs tels que le secteur privé et la société civile. A ce titre, elle constitue un outil pertinent pour apprécier les initiatives de lutte contre la corruption déployées par les bailleurs de fonds et représente un levier permettant leur amélioration.

En analysant les pratiques et les contraintes spécifiques à chaque pays, les études du SNI apportent aussi leur contribution à l'élaboration des indices et des enquêtes que TI réalise au niveau mondial, tels que l'*Indice de perception de la corruption*, l'*Indice de corruption des pays exportateurs* et le *Baromètre mondial de la corruption*, ainsi que les enquêtes conduites au niveau national. Elles procurent ainsi des données qualitatives complémentaires sur les règles et les pratiques qui régissent les systèmes d'intégrité. A ce jour, des études de ce type ont déjà été réalisées dans une soixantaine de pays.

TI considère qu'il est nécessaire de comprendre les mesures normatives relatives aux piliers d'intégrité, leur capacité à remplir leur fonction ainsi que la manière dont elles sont mises en œuvre pour être en mesure de diagnostiquer les risques de corruption et mettre en place des stratégies qui limitent ou éliminent ces risques. Les études du SNI expriment l'approche systémique qu'adopte TI pour lutter contre la corruption. Elles reflètent aussi l'indépendance d'analyse qu'offre l'organisation de la société civile la plus engagée au plan de la lutte mondiale contre la corruption.

2. Méthodologie des études du SNI

Les études du SNI proposent une évaluation qualitative du système d'intégrité d'un pays. Ces études sont basées sur des données à la fois **objectives et subjectives**, qui varient en fonction du pays évalué. Plus spécifiquement, les sources des données pour les études nationales d'intégrité comprennent la législation en vigueur, les rapports des organisations gouvernementales et non gouvernementales, la couverture médiatique des questions relatives à la corruption, les diagnostics de corruption, les analyses et publications universitaires, les entretiens avec des experts et les discussions de groupes. En conséquence, les études nécessitent à la fois des recherches **documentaires et des investigations de terrain**.

Ces études sont réalisées par des **organisations basées dans le pays étudié**, généralement les sections nationales de TI, ou par des experts nationaux indépendants, spécialistes des questions relatives à la corruption et la gouvernance. Les auteurs de ces études sont engagés au terme d'un processus de sélection organisé par TI. Dans certains cas, l'étude nationale d'intégrité peut être réalisée par un groupe d'auteurs sous la direction d'un auteur principal qui coordonne l'équipe. Chaque étude du SNI est suivie par au moins un expert indépendant, qui est lui-même sélectionné par TI et qui est chargé de contrôler/réviser la qualité des études.

Un « questionnaire guidelines » présente les lignes directrices de l'évaluation du SNI afin de contribuer à la conduite des études³. Comme indiqué dans les termes de référence relatifs aux études nationales d'intégrité du SNI, cette évaluation constitue l'élément central de ces études. Les chercheurs devaient donc concilier les contraintes d'une enquête (architecture et réponses aux questions) et celles d'un travail de réflexion et d'analyse. Sept catégories d'évaluation et de questions relatives à chaque catégorie structurent l'approche adoptée et visent à offrir un aperçu détaillé des capacités formelles et réelles de chaque « pilier » du SNI :

1. Ressources/structure

- Taille et composition de l'institution/du secteur
- Taille du budget de l'institution/du secteur
- Sources de financement de l'institution/du secteur

2. Rôle(s) de l'institution/du secteur comme pilier du SNI

- Indépendance de l'institution/du secteur
- Responsabilités et objectifs déclarés ou implicites par rapport à la promotion de l'intégrité/de la transparence/de l'obligation de rendre des comptes, ou par rapport à la lutte contre la corruption dans le pays
- Nominations et avancement dans la carrière

3. Obligation de rendre des comptes

- Dispositions relatives aux rapports/comptes-rendus
- Autres formes de contrôle
- Rôle du public en matière de concertation/supervision régulière

4. Mécanismes d'intégrité

- Codes de conduite/engagement en matière de politiques et pratiques de lutte contre la corruption
- Règlements relatifs aux conflits d'intérêts
- Règlements relatifs aux cadeaux, dépenses et hospitalité
- Restrictions post-emploi

5. Transparence

- Règlements relatifs à la divulgation, y compris la déclaration des biens/du patrimoine
- Dispositions relatives à l'élaboration et la publication des rapports
- Accès aux procédures/à la documentation

³ Cf. « Questionnaire Guidelines. Études nationales d'Intégrité » Mise à jour du 30 janvier 2008. Document de TI accompagnant les Termes de Référence de cette étude.

6. Mécanismes de plaintes/mise en vigueur

- Dispositions existantes pour protéger ceux qui dénoncent la corruption
- Mécanismes de sanction envers ceux qui enfreignent les règlements
- Mécanismes de recours/réparation accessibles au public/à la société civile

7. Relations avec les autres piliers du SNI

- Le rôle de l'institution/du secteur par rapport aux autres dans le système
- La manière dont il/elle interagit avec les autres piliers dans le système pour promouvoir l'intégrité

Par ailleurs, au niveau des activités de Transparency Maroc, si le SNI n'a pas fait l'objet d'une étude globale, plusieurs études ont traité de certains piliers et de différents thèmes de façon transversale. De même des enquêtes d'intégrité ont été menées dont les conclusions sont souvent reprises par la presse et les analystes⁴. Il faut également préciser que, parallèlement à des études et activités au sein du mouvement international de Transparency, l'Association marocaine de lutte contre la corruption - Transparency Maroc - développe d'autres types d'études et d'activités et réalise - en interne ou en partenariat avec plusieurs autres réseaux nationaux ou internationaux - divers projets structurants liés aux thèmes de la transparence et de l'intégrité. On peut citer à titre d'exemple trois cas d'illustration:

- L'enquête annuelle : Open Budget avec Partenariat Budgétaire International (IBP)
- L'observation qualitative des élections avec Democratic Reporting International (DRI)
- Le projet d'Observatoire de la Corruption avec l'appui financier de l'ambassade des Pays-Bas.

⁴ *La corruption au Maroc. Synthèse des résultats des enquêtes d'intégrité. Publié par Transparency Maroc (TM) avec l'appui de la Fondation Friedrich Ebert Stiftung en 2005 et réédité en 2008.*

II RESUME

L'objectif de cette étude est de réaliser une analyse argumentée et partagée des piliers sur lesquels repose le système national d'intégrité.

Le système national d'intégrité n'opère pas sur un terrain vierge, mais dans un champ politique et social complexe déjà structuré autour d'acteurs, de ressources et d'interdépendances.

Le système politique national est fortement dominé par le pouvoir exécutif et, en particulier, par le Roi. Pour rester dans la métaphore architecturale, l'institution royale est la clé de voûte qui imprègne tout le système politique, une sorte de claveau central qui commande fortement l'essence et l'état des différents piliers du système. Les larges pouvoirs dont il dispose lui permettent de contrôler les autres piliers.

L'exécutif, théoriquement bicéphale, est en fait déséquilibré au profit du monarque qui nomme le Premier ministre. Le Roi nomme également, sur proposition de ce dernier, tous les autres membres du gouvernement et met fin à leurs fonctions. Le Souverain préside le conseil des ministres, proclame l'état d'exception, dissout les deux Chambres et signe et ratifie les traités. Ces pouvoirs sont renforcés par l'article 19 de la Constitution qui accorde un statut exceptionnel au Roi, en soustrayant ses actes à tout contrôle juridictionnel ou autre, lui permettant dès lors de décider souverainement dans des domaines relevant de la compétence du Parlement ou du gouvernement.

Le Souverain dispose également de pouvoirs très étendus en matière de nomination **aux hautes fonctions civiles et militaires y compris dans les entreprises publiques** (secrétaires généraux, directeurs des ministères, présidents et directeurs généraux des entreprises publiques...etc.).

Le **gouvernement** est formellement responsable à la fois devant le **Parlement** et devant le Roi, mais les moyens dont disposent les deux Chambres pour exercer leur pouvoir de contrôle et pour légiférer sont limités. Le domaine législatif est strictement encadré par la Constitution. L'intervention du Parlement en matière financière est réduite, que ce soit en matière de vote du budget ou de celui de la loi de règlement. Son pouvoir d'approbation des traités internationaux qui engagent les finances de l'Etat est symbolique.

La loi ne fait pas l'objet d'une évaluation de la part du Parlement et l'exécution de celle-ci relève des prérogatives de l'exécutif. Le Premier ministre dispose du pouvoir réglementaire qu'il peut déléguer aux ministres. Au niveau des provinces et des préfectures, les gouverneurs veillent au fonctionnement de l'ensemble des rouages de l'Etat, sous la supervision exclusive du ministre de l'Intérieur.

De plus, en raison du manque de personnel qualifié et du fait que les parlementaires sont généralement techniquement peu qualifiés, le Parlement ne dispose pas de moyens suffisants pour traiter d'égal à égal avec l'administration.

Les autres moyens de contrôle reconnus au Parlement, tels que le dépôt d'une motion de censure ou la création d'une commission d'enquête, sont difficiles à mettre en œuvre. Les conclusions des commissions d'enquêtes qui ont pu être constituées dans les affaires de la gestion du Crédit immobilier et hôtelier (CIH) et de la Caisse nationale de la sécurité sociale (CNSS) n'ont pas été suivies d'effets, notamment par la justice, ce qui conforte la suspicion à l'égard de la démarche dans laquelle ces commissions d'enquête s'inscrivent et confirme également le sentiment de prédominance de l'impunité dont bénéficie l'élite dirigeante.

Les juges sont également nommés par le Roi sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Cette institution constitutionnelle, qui est présidée par le Roi, veille à l'application des garanties accordées aux magistrats quant à leur avancement et aux règles relatives à la discipline.

La dépendance de la justice (qualifiée de simple autorité dans la Constitution) vis-à-vis du pouvoir politique est aggravée par un certain nombre d'insuffisances : manque de moyens matériels, formation très brève notamment du personnel administratif des tribunaux, nombre insuffisant de magistrats, absence de formation continue, difficile accès à l'information y compris à la jurisprudence, etc.

Le Conseil constitutionnel est formé de douze membres dont six - y compris le président - sont nommés par le Roi. Son mandat principal concerne le contrôle de la constitutionnalité des lois au cours de la procédure visant à leur adoption. Mais il est aussi saisi, - en l'absence d'un organe chargé de veiller à l'organisation et au déroulement des élections - de la régularité des opérations électorales, même si la proclamation des résultats des élections relève de la compétence du ministère de l'Intérieur.

La **Cour des comptes** - dont le président est nommé et révoqué par le Roi - remplit une triple fonction : assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances ; veiller sur la régularité des opérations de recettes et de dépenses des organismes soumis à son contrôle ; et sanctionner les manquements aux règles qui régissent lesdites opérations. Ses activités ont été renforcées depuis sa consécration par la Constitution de 1996 (multiplication des missions, rapports relayés par la presse etc.). Son efficacité demeure cependant suspendue au renforcement de ses moyens et de l'efficacité des sanctions. En l'absence d'une stratégie nationale de renforcement de la gouvernance, son inefficacité relative s'explique, à l'instar des instances étudiées dans ce rapport, par les mêmes causes : ressources humaines et financières insuffisantes ou inadéquates, obstacles à l'effectivité des poursuites et des sanctions.

Le même sentiment prévaut à l'égard du **Diwan Al Madhalim** (l'équivalent d'une médiature) et de l'**instance centrale de prévention de la corruption (ICPC)**. Le Diwan al Madhalim est une institution chargée de deux missions principales. La première consiste à examiner les doléances et les plaintes des citoyens qui s'estiment victimes de tout acte incompatible avec les principes de la primauté du droit, émanant des administrations publiques, des collectivités locales ou de tout autre organisme ou établissement public. La seconde mission consiste en l'instruction des demandes portant sur des différends opposant l'administration à des personnes physiques ou morales de droit privé. Il ne s'agit pas sur le plan pratique d'un ombudsman ni même d'un médiateur administratif autonome (sur le modèle français). Outre l'intercession qu'elle peut engager en faveur des victimes auprès des administrations, elle établit un rapport périodique qui est présenté au Roi et publié au Bulletin officiel (ci-après B.O.).

Le gouvernement a mis en place l'Instance centrale de prévention de la corruption en août 2008. Cette instance ne dispose pas de pouvoirs directs d'investigation et ne peut pas non plus engager des poursuites judiciaires ou infliger des sanctions. L'accomplissement de ses missions dépend largement de la collaboration des services du Premier ministre et des autres départements ministériels.

S'agissant des marchés publics, il faut noter qu'en dépit de deux réformes des textes touchant cette question⁵, la situation ne s'est pas améliorée et l'impact de ces modifications demeure limité. Malgré l'importance des achats publics et les enjeux qu'ils suscitent, la transparence des commandes publiques n'est pas garantie, ce qui implique un impact négatif tant sur la crédibilité des institutions que sur le développement socio-économique du pays.

La gestion territoriale reproduit, par certains de ses aspects, les défaillances du système national, quand bien même elle serait portée par une dynamique propre.

⁵ Le texte de 1976 a fait l'objet d'une première réforme en 1998 (avec le gouvernement dit d'« alternance consensuelle » de M. Abderrahman Yousouffi, puis, en 2002, et enfin le texte actuel régissant les marchés publics est le décret n° 2.06.388 du 5 février 2007 publié au Bulletin officiel (ci-après B.O.) n° 5518 du 19 avril 2007.

Les collectivités locales disposent d'attributions propres, de compétences transférées et d'autres fonctions consultatives. Les pouvoirs les plus étendus sont à caractère économique, social et culturel.

Sur le plan pratique, les assemblées locales sont limitées dans leurs attributions et leur marge de manœuvre est très réduite. La forte tutelle du ministère de l'Intérieur conjuguée à un déficit important en matière de ressources humaines et financières, limitent considérablement les compétences des collectivités locales.

La participation citoyenne tout autant que l'accès à l'information administrative sont extrêmement réduits en l'absence de tout dispositif légal et de mesures incitatives de la part des administrations de tutelle. La transparence du fonctionnement du service public fait défaut tant au niveau central que territorial.

Dans le cadre du multipartisme, le champ politique est fortement fragmenté et se développe en l'absence de régulation efficace des finances qu'il draine. Compte tenu de l'insignifiance des cotisations des membres et du recul du militantisme bénévole, les partis politiques sont portés à recourir aux notabilités et aux hommes d'affaires au risque d'aliéner leur indépendance et de s'exposer durablement aux pressions des intérêts privés auxquels ils sont liés notamment en matière de commandes publiques.

Du côté de la **société civile**, on observe une variété d'associations qui toutes ne relèvent pas au même titre de l'étude du système national d'intégrité. C'est le cas, en particulier, des associations qui constituent des relais du pouvoir exécutif et de l'administration : étroitement contrôlées, ce type d'associations servent à conférer une plus grande souplesse à l'action politique et administrative et doivent logiquement être abordées sous la rubrique des instruments de l'Etat.

Certaines associations de droits de l'homme, telles que l'Association marocaine des droits humains (AMDH), l'Organisation marocaine des droits de l'homme (OMDH) et Transparency Maroc jouent un rôle important dans la lutte contre la corruption.

Dans la législation actuelle, les associations de personnes sont placées sous le régime de la simple déclaration administrative. L'obtention du récépissé de déclaration peut se transformer en une arme juridique redoutable contre certaines associations. L'administration, même après la « réforme » de 2002, continue de différer ou de refuser la délivrance du récépissé en justifiant ses décisions par toute une série de motifs (liés à la sécurité publique, au respect de l'intégrité territoriale et, depuis septembre 2001, à la lutte contre le terrorisme).

Le gouvernement et certaines associations s'opposent quant à la définition de la reconnaissance de l'utilité publique. Pour ces dernières, il s'agit d'un droit dont doivent bénéficier les organisations de la société civile qui ont montré leur sérieux et leur utilité sur le terrain alors que, pour le pouvoir exécutif, il s'agit d'« *une faveur que le gouvernement accorde aux associations* ».

La reconnaissance de l'utilité publique permet de bénéficier de certains avantages - notamment certaines exonérations fiscales pour leurs bailleurs de fonds - en contrepartie d'un contrôle administratif.

La liberté d'entreprendre a été confirmée par la Constitution de 1996. Le cadre légal de la libre concurrence et des prix est soutenu par des mesures de promotion de l'investissement et de protection des intérêts privés. Parmi ses composantes, on peut citer les normes régissant les transactions boursières et bancaires, la protection des actionnaires, le secret bancaire ainsi que la répression des infractions économiques. Cependant, les nombreuses limites, répertoriées dans le présent document, ont pour conséquence que les réformes économiques n'ont pas pu prendre tout leur essor en l'absence de réformes politiques. Elles sem-

blent trouver leurs limites dans les cercles de l'économie de rente et sa panoplie de pratiques déloyales et occultes : corruption, pouvoir discrétionnaire, absence de transparence, domestication des instances de régulation...etc. Cependant, face aux forces économiques qui favorisent le maintien de cette situation, la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM) et de nombreux hommes d'affaires se sont exprimés en faveur des réformes et de la transparence.

Le rôle des **acteurs internationaux** est très important en matière de renforcement de la société civile. Cependant, l'absence de coordination entre ces acteurs et les aléas du financement, notamment externe, altèrent son efficacité et réduisent considérablement sa capacité - déjà faible - d'initiative et de pression. Des projets et des programmes sont élaborés et mis en œuvre non pas parce qu'ils sont perçus comme des priorités pour le pays mais parce qu'ils attirent des ressources financières externes. La quête de ce type de rente n'est sans doute pas étrangère à l'émergence et à la floraison d'un certain profil d'associations.

III EVALUATION DU SNI

Les différents indicateurs auxquels a eu recours la présente étude afin de mesurer la perception, l'expérience ou le vécu de la corruption au Maroc, tendent à dégager une image négative du SNI au Maroc. Pour leur part, les enquêtes ponctuelles sur le terrain et les reportages filmés de certains citoyens anonymes mettent à mal les efforts du SNI visant à lutter contre le fléau de la corruption.

Quelles soient qualitatives ou quantitatives, les études et les enquêtes disponibles permettent d'identifier d'emblée certains problèmes :

- l'incapacité du SNI à jouer un rôle déterminant dans la lutte contre la corruption, ce qui souligne, par conséquent, l'urgence de réformes profondes ;
- la faiblesse intrinsèque de la plupart des piliers ;
- l'incapacité de la justice à remplir valablement sa fonction ;
- la non-reconnaissance du droit d'accès à l'information comme facteur essentiel du manque de transparence, de la non reddition des comptes et de la corruption.

Les prémisses d'une évolution favorable peuvent être décelées dans l'adoption en 2006 d'un plan gouvernemental de lutte contre la corruption ainsi que dans les contributions potentielles de certains piliers :

- l'engagement de la société civile y compris le secteur privé ;
- la veille sans cesse plus dynamique et courageuse des médias ;
- l'incitation des acteurs internationaux.

Force est de constater, cependant, que, dans la conjoncture actuelle, le déficit de la gouvernance internationale tel qu'il a été révélé par la crise financière mondiale ainsi que les contraintes engendrées par la lutte contre le terrorisme portent grandement atteinte à l'exigence de réformes politiques urgentes et entretiennent le schisme que l'on constate entre la dénonciation quasi-unanime de la corruption et le faible engagement effectif sur la voie de la transparence, de la reddition des comptes et de la sanction des acteurs de la corruption. La généralisation, voire la banalisation, du phénomène se confirme, sans répit. L'étude du SNI doit contribuer à la compréhension de ce paradoxe et promouvoir les voies susceptibles d'atténuer tant ses causes que ses effets.

Le présent rapport s'inscrit dans cette dynamique. Il participe d'un processus de recherche-action sur la thématique de la corruption dont Transparency Maroc demeure un acteur central. Mais par sa méthodologie comme par ses objectifs, il est aussi un instrument d'alerte et le levier d'un processus évolutif et inclusif d'apprentissage, de plaidoyer et de réforme afin de relever le défi que représente, pour le développement du Maroc, le fléau de la corruption.

IV PRIORITES ET RECOMMANDATIONS

Recommandations générales et transversales

- Généraliser la reddition des comptes, notamment pour les responsables des entreprises publiques ;
- Renforcer la participation citoyenne dans la prise de décision et l'interpellation des pouvoirs publics ;
- Coordonner et diversifier l'action des institutions anti-corruption ;
- Renforcer et diversifier les voies et mécanismes de recours ;
- Fixer juridiquement et clarifier les situations de conflit d'intérêts et les restrictions post-emploi et post-fonction ;
- Reconnaître le droit d'accès à l'information (informations à caractère administratif, documentations publiques, journalistes, entreprises, budget citoyen, actionnaires et investisseurs, reddition des comptes...) ;
- Protéger les whistleblowers (dénonciateurs), témoins et experts et encourager leur participation à la lutte contre la corruption ;
- Renforcer la transparence, la bonne gouvernance, l'éthique, le droit d'accès aux services publics par l'éducation et la formation.

Recommandations concernant le renforcement de l'exécutif

- Etablir la monarchie parlementaire, ce qui doit conduire à confier au gouvernement, responsable de ses actes devant le peuple et ses représentants, la détermination de la politique générale de l'Etat et permettre aux ministres de nommer les responsables des différents services qui répondent aux conditions d'ancienneté, de compétence et d'intégrité ;
- Réviser les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à la Haute cour de justice chargée de juger les ministres lorsqu'ils commettent des délits ou des crimes dans l'exercice de leurs fonctions ;
- Assurer l'indépendance de cette Cour quant au mode de nomination de ses membres et de son fonctionnement ;
- Rendre plus accessible aux justiciables le recours à cette Cour et permettre selon une procédure simplifiée la mise en cause des membres du gouvernement ;
- Rendre public la déclaration du patrimoine des membres du gouvernement et introduire une procédure de démission d'office en cas de non respect de la loi sur la déclaration du patrimoine.

Recommandations concernant le renforcement du Parlement

- Consolider les pouvoirs du Parlement aussi bien au niveau législatif qu'au niveau politique en matière d'élargissement du domaine de la loi, de renforcement des compétences financières y compris le droit pour le Parlement de contrôler la gestion des établissements et entreprises publics, d'approbation des conventions internationales et de renforcement des droits et libertés, etc.
- Consolider le pouvoir politique du Parlement, ce qui implique la création de commissions de contrôle et de procédures moins contraignantes pour rendre effective la mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement.
- Revoir la structure du Parlement pour éviter qu'une Chambre élue au suffrage indirect, dispose de prérogatives disproportionnées eu égard aux intérêts économiques qu'elle représente.
- Accorder au Parlement la compétence de délimiter les circonscriptions électorales pour éviter que le gouvernement ne fasse des découpages électoraux qui prennent en considération les intérêts de certains partis au détriment d'une répartition équitable qui respecte le principe d'égalité entre citoyens (« un homme, une voix »), tel que défendu et garanti par les juridictions constitutionnelles des démocraties modernes⁶.

⁶ Voir les manuels de droit constitutionnel : J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Paris 2008. On a constaté que le dernier découpage des circonscriptions électorales arrêté en 2007 (décret n° 2-07-160 du 30 mars 2007, B.O. n° 5514, 05-04-2007) a été réalisé en vue de réduire l'influence de certains partis politiques dans certaines villes du pays comme Casablanca, Fès, Tanger, Tétouan... ce qui a suscité les critiques de plusieurs partis notamment le Parti de la justice et du développement (PJD), L'Union socialiste des forces populaires (USFP)... Voir *Al Ahdath al maghribia*, 26 février 2007, *Aujourd'hui le Maroc*, 6 février 2007 et *Libération*, 24 février 2007.

- Réviser la loi sur la levée de l'immunité parlementaire pour permettre sa mise en œuvre dès que les parlementaires sont impliqués dans des affaires de droit commun.
- Introduire les procédures du référendum et de l'initiative populaire pour permettre aux citoyens de proposer ou d'adopter par référendum des textes législatifs.

Recommandations concernant le renforcement des partis politiques

- Réhabiliter l'action politique et représentative en matière de pouvoirs du Parlement et d'assainissement des élections ;
- Renforcer les contrôles et les sanctions à l'égard des électeurs et des candidats qui se livrent à l'achat de voix et autres pratiques touchant à l'intégrité et à la transparence des élections ;
- Consacrer constitutionnellement la reconnaissance du pluralisme politique ainsi que le statut de l'opposition et le rôle des partis en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques ;
- Réformer la loi sur les partis en précisant les dispositions qui donnent lieu à des interprétations extensives notamment en matière de sanctions ;
- Lever la confusion sur l'interdiction de la transhumance politique de manière à mettre fin au débat sur la constitutionnalité des dispositions de la loi sur les partis relatives à ce sujet.

Recommandations concernant le renforcement de l'organe de régulation des élections

- Réformer le Conseil constitutionnel pour permettre l'instauration d'un équilibre entre les différentes autorités de nomination et réserver la nomination à ces charges aux postulants réunissant les conditions de qualification en droit et les qualités de probité requises ;
- Doter cette institution d'un code d'éthique pour éviter tout conflit d'intérêt et permettre à ses membres de se consacrer principalement à leur mandat ;
- Renforcer les attributions du Conseil en matière de contrôle de la régularité des élections en lui reconnaissant le droit de procéder à des enquêtes et de faire appel à des experts ;
- Fixer des délais pour l'aboutissement définitif des recours en matière électorale ;
- Instituer des organes de veille sur la régularité des élections, constitués de représentants de l'Etat et des principaux partis politiques.

Recommandations concernant les organes de contrôle

- Améliorer l'efficacité du système de contrôle des finances publiques par :
 - Une meilleure coordination entre les organes de contrôle (IGF, IGM⁷, et Cour des Comptes) ;
 - Une complémentarité avec les organes d'encadrement, de prévention et de médiation (DEPP⁸, TGR⁹, ICPC, Diwan al Madhalim,)
- Garantir l'indépendance des organes de contrôle sous toutes ses formes institutionnelle et matérielle (évaluation par le Conseil d'administration des EEP¹⁰ des nominations et des rémunérations, vérification de l'absence d'abus dans les remplacements, révocation et démission des responsables d'organes de contrôle, renforcement de la formation, mise à disposition de ressources humaines et matérielles suffisantes, exercice effectif des missions, vérification de la gestion des organes et corps d'audit tant que ces derniers rendent compte uniquement aux directions générales et dans le strict respect de l'autorité et des responsabilités).

⁷ Inspection Générale des Finances, Inspections Générales des Ministères

⁸ Direction des Etablissements et Entreprises Publics

⁹ Trésorerie Générale du Royaume

¹⁰ Etablissements et Entreprises Publics

- Créer dans chaque Conseil d'administration d'un EEP, un comité d'audit composé des différentes parties prenantes. L'audit interne apporte sa compétence au conseil, à travers ce comité d'audit avec lequel, il entretient des relations transparentes de coopération et de suivi.
- Systématiser les audits à tous les établissements et entreprises publics (EEP), entités gérant des biens publics et marchés publics
- Evaluer (par le comité d'audit) le dispositif et le plan d'audit, la cartographie des risques et le contrôle interne des EEP.
- Développer les contrôles de bon fonctionnement des processus internes relatifs à la fiabilité des filières de remontée d'informations et aux systèmes d'information ;
- Améliorer les approches de contrôle (établir des cartographies des risques, prioriser l'appréciation sur la base de la qualité et des résultats sur le contrôle de régularité; contrôler l'opportunité des dépenses, institutionnaliser le recours aux indicateurs de performance et aux outils de maîtrise des besoins);

Recommandations concernant le renforcement de la Justice

- Consacrer, au sein de la Constitution, la justice en tant que pouvoir et interdire toute immixtion du pouvoir exécutif dans le domaine judiciaire ;
- Renforcer les pouvoirs du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) en dépassant le rôle d'organe consultatif et lui confier l'ensemble des compétences relatives à la promotion et au pouvoir disciplinaire ;
- Réformer le Statut du CSM notamment sa composition et sa présidence ;
- Renforcer l'indépendance du CSM par la levée de l'ingérence du ministère dans l'encadrement de ses élections, la gestion de ses dépenses et le rattachement de son secrétariat au ministère ainsi que dans le financement de ses activités et lui accorder un budget propre et adéquat ;
- Renforcer l'indépendance des juges par la réforme des procédures de promotion¹¹ et de sanctions disciplinaires ;
- Renforcer la formation des magistrats aussi bien au niveau de leurs études à l'Institut supérieur de la magistrature, qu'au niveau de la formation continue en les sensibilisant aux droits de l'homme et à la lutte contre la corruption ;
- Consacrer l'indépendance des procureurs à l'égard du ministre de la Justice et les soumettre aux mêmes conditions que les magistrats de siège.

Recommandations concernant la fonction publique

- Etablir des codes de bonne conduite des fonctionnaires à l'égard des administrés basés sur l'intégrité, la transparence et la bonne gouvernance ;
- Soumettre l'ensemble des fonctionnaires à la procédure de déclaration des biens.
- Endiguer le népotisme, le copinage et le clientélisme et faire notamment en sorte que, lors des nominations à des hautes fonctions et à des postes de responsabilité, les procédures suivies privilégient le mérite et la transparence ;
- Garantir l'égalité et la non-discrimination notamment en fin de carrière des fonctionnaires ;
- Protéger les fonctionnaires whistleblowers (dénonciateurs), témoins et experts et encourager leur participation à la lutte contre la corruption ;
- Renforcer la formation en matière d'éthique professionnelle et de prévention de la corruption ;
- Combattre le pantouflage et le clientélisme consécutifs au terme d'une cessation de mandat ou lorsqu'une personne cesse de remplir des fonctions publiques.

¹¹ Actuellement, l'intervention du ministre de la Justice et son pouvoir d'établir les listes des candidats à la promotion influe sur la carrière des magistrats et placent ces derniers dans une situation de dépendance.

Recommandations concernant les institutions de mise en application de la loi

- Soumettre la nomination de l'ensemble du personnel à la procédure du concours pour éviter le clientélisme et le népotisme.
- Clarifier et informer du rôle des différents agents quant aux droits des mis en cause au cours des enquêtes et arrestations pour éviter les abus.
- Sensibiliser les autorités chargées de l'application de la loi, à la corruption et au respect des droits de l'homme en prévoyant des formations adéquates.
- Soumettre l'ensemble de ces autorités à la déclaration des biens.
- Prévoir des restrictions post-emploi.

Recommandations concernant les marchés publics

- Développer les mécanismes d'intégrité (reddition périodique et obligatoire des comptes, séparation des fonctions de prescripteur et d'acheteur; généralisation de la pratique des CPS types; élaboration de manuels de procédures de gestion et de guide de bonnes pratiques, publication des informations relatives aux conditions d'attribution ou de rejet.)
- Renforcer l'efficacité du mécanisme de recours: fixation de délais de réponse aux requêtes, opposabilité de l'avis émis par la commission aux ordonnateurs et contestation par les seuls tribunaux, possibilité de recours pour les associations professionnelles, prise en considération des délais en cas de recours à la justice...
- Améliorer l'accès à l'information (améliorer et généraliser la dématérialisation des procédures; mettre en place la passation des marchés en ligne, faciliter l'accès aux archives et à l'information sur le déroulement des marchés publics; prévoir des délais obligatoires de conservation des documents d'appel d'offre; instituer un accompagnement pédagogique de l'administration publique);
- Accorder des moyens suffisants à la Commission des Marchés pour mener à bien ses attributions en matière d'arbitrage, d'instruction des réclamations et de propositions de réformes de la réglementation.
- Harmoniser les réglementations en matière de marchés publics applicables aux différentes entités publiques (Administrations, Collectivités Locales et Etablissements et Entreprises Publics).
- Mettre en place un observatoire des marchés publics associant administration publique, associations professionnelles et société civile.

Recommandations concernant les médias

- Revoir l'encadrement juridique de l'activité des médias dans un sens favorable à la liberté d'expression, au pluralisme et à la diversité en se basant sur les modèles internationaux¹² de bonnes pratiques,
- Revoir les critères de répartition de l'aide publique aux médias dans le cadre d'une approche participative et en partant des besoins du secteur;
- Faire participer le public et la société civile à l'élaboration de la politique publique en matière d'information et de régulation des médias ;
- Fédérer les efforts des différents médias et des ONG autour d'un programme de lutte contre la corruption,
- Développer le volet déontologie par l'adoption de différents mécanismes : code de bonne conduite basé sur les modèles internationaux, organe pluraliste de médiation,
- Assurer une veille déontologique : repérage des conflits d'intérêt notamment pour les médias appartenant à de grands groupes économiques, proposition d'une loi interdisant aux grands groupes qui vivent des commandes de l'Etat d'acquiescer des entreprises de médias ou réglementant le conflit d'intérêt dans ce cadre,
- Garantir le droit à la formation des personnes travaillant dans les médias : formation académique, professionnelle, nombre de jours de formation par an.

¹² Cf. normes, modèles et recommandations de l'UNESCO

- Renforcer le métier de journaliste d'investigations.

Recommandations concernant la société civile

- Reconnaître l'importance de la participation des associations dans l'élaboration des politiques publiques, leur contrôle/évaluation et l'interpellation des pouvoirs publics à ce sujet ;
- Evaluer, suivre et sanctionner les actions de l'administration en matière de respect et d'application de la législation existante sur la liberté d'association ;
- Délivrer sur le champ un récépissé provisoire pour toute demande de création et d'enregistrement des associations ;
- Rendre plus transparente la procédure de traitement des demandes de reconnaissance d'utilité publique et mettre en place un cadre législatif qui définisse de manière objective les conditions de la reconnaissance d'utilité publique ;
- Etablir un rapport annuel relatant l'ensemble des projets et conventions établies entre l'administration et les associations en fournissant des informations sur les enveloppes budgétaires et les critères d'éligibilité et de sélection adoptés pour ce financement ;
- Instaurer l'obligation de certification et d'audit en exigeant la spécification d'une rubrique financière à cet effet, dans tous les projets des associations ;
- Développer le contrôle financier public des associations ;
- Autoriser les associations à se porter partie civile dans leurs domaines d'action chaque fois que sont constatés des violations de la transparence ou de l'intégrité touchant à des biens publics ;
- Faciliter l'accès à l'information pour les associations qui veulent s'enquérir sur la transparence et l'intégrité de gestion des biens publics.

Recommandations concernant le secteur privé

- Soutenir les efforts des acteurs nationaux demandant l'annulation de l'économie de rente (monopoles privés, octroi discrétionnaire par l'Etat de privilèges et autres agréments à certaines personnes ou entreprises) et demander aux pouvoirs publics l'adoption de l'approche participative pour tout projet de loi dans ce sens;
- Continuer à appuyer les efforts pour la bonne gouvernance et à sensibiliser les entreprises notamment familiales à cet effet;
- Renforcer l'action de toutes les parties prenantes appelant à la concurrence et à la lutte contre le monopole dans les secteurs économiques;
- Identifier les moyens susceptibles d'impliquer davantage l'entreprise marocaine dans la lutte contre la corruption.
- Renforcer et multiplier les relations avec les ONG et autres associations professionnelles.
- Combattre le conflit d'intérêt, le pantouflage et le clientélisme lorsqu'un homme d'affaires devient titulaire d'un mandat public.

Recommandations concernant les administrations régionales et locales

- Réviser le mode d'élection des conseils régionaux et provinciaux et renforcer les capacités des assemblées élues ;
- Développer un nouveau rapport entre l'Etat central et les collectivités locales et rendre moins rigide la gestion financière et budgétaire locale ;
- Désigner dans les grandes villes des ombudsmans chargés des relations entre l'administration et les citoyens ;
- Instituer la possibilité de recourir à des référendums locaux ;
- Mettre un terme au cumul des mandats surtout dans les grandes villes.

Recommandations concernant les acteurs internationaux

- Créer un cadre de coordination/information/débat pour doter les ONG d'une visibilité nationale et stratégique et s'assurer d'un effet de synergie des différentes orientations;
- Veiller à intégrer l'obligation redditionnelle et l'audit des projets à chaque financement d'ONG ;
- Veiller à développer, dans un cadre participatif, les principes de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, à élargir leur adoption¹³ et à intégrer leurs critères parmi les mécanismes de bonne gouvernance en matière de gestion des fonds d'aide.

13 Notamment envers les ONG internationales

V PROFIL DU PAYS

Le **Maroc** est situé à l'extrême nord-ouest de l'Afrique. Il a recouvré son indépendance en 1956 et s'est doté de sa première constitution en 1962. La première expérience parlementaire, issue des élections législatives de 1963, n'est pas arrivée à son terme (quatre ans) en raison de la proclamation de l'état d'exception en juin 1965. Le Maroc a connu d'autres constitutions promulguées respectivement en 1970, 1972, 1992 et 1996. L'actuelle constitution, celle de 1996, prévoit un parlement bicaméral : une Chambre des représentants élue au suffrage universel et une Chambre des conseillers élue au suffrage indirect. Si l'article premier de l'actuelle constitution énonce que le « *Maroc est une monarchie constitutionnelle* », l'essentiel du pouvoir est toutefois concentré entre les mains du Roi. Le Maroc compte seize régions ayant chacune à sa tête un wali nommé par le Roi, ainsi qu'un Conseil régional.

Le déroulement des élections législatives et communales de 2002, 2003, 2007 et 2009 constitue un progrès par rapport aux précédents scrutins dans la mesure où le pouvoir est moins intervenu de manière directe dans l'orientation des élections. Il a toutefois été constaté un développement des mécanismes d'achat des voix des électeurs par le biais des réseaux d'intermédiaires au vu et au su des autorités.

En termes de liberté de la presse, le Maroc a été classé, en 2006, 97e sur 168 pays¹⁴. En 2008, des observateurs¹⁵ ont à nouveau mis en lumière plusieurs violations de la liberté d'expression et de la liberté de presse.

L'économie du pays a connu une phase de développement planifié jusqu'au début des années 80, époque à laquelle la crise de la dette a permis au Fonds monétaire international (FMI) d'imposer un Programme d'ajustement structurel qui a réorienté la politique économique du pays vers une plus grande libéralisation, privatisation et ouverture des frontières. L'économie marocaine continue d'être tributaire de l'agriculture. En 2006, elle a enregistré un taux de croissance de 8,1 pour cent dopé par la bonne récolte agricole ; ce taux a été moins important en 2007 (3,2 pour cent).

Indicateurs	En 2006	En 2007	En 2008
Produit intérieur brut en milliards de dollars USD	65,4	72,7	79,7
PIB par habitant en dollars USD	2.149	2.368	2.569

Sources : Banque marocaine du commerce extérieur (BMCE)

Cette croissance économique n'a pas profité à tous les citoyens. En 2007, l'indice de pauvreté humaine IPH-1 a classé le Maroc à la 61e place sur 108 pays avec un taux de pauvreté de 33,4 pour cent. L'indice de développement humain du Maroc en 2007 (0,646, catégorie « moyen ») le classe à la 126e place. Le taux de chômage était, en 2007, de 9,8 pour cent. Le taux d'activité s'élevait à 76,9 pour cent chez les hommes contre 47,9 pour cent chez les femmes. En 2004, la diaspora marocaine s'élevait à environ 3 millions d'individus dont près de 85 pour cent résidaient en Europe. En 2007, les citoyens représentaient 55,1 pour cent de la population, laquelle s'élevait à 31 millions d'habitants. L'urbanisation s'est accompagnée du développement des « bidonvilles », de la « ruralisation » des cités, d'une explosion des pratiques mafieuses et de la banalisation de la corruption dans les secteurs fonciers et du BTP¹⁶.

¹⁴ Classement annuel effectué par l'ONG « Reporters sans frontières ». Rapport 2006

¹⁵ Source : Rapports 2008 des organisations Reporters Sans Frontières, le Syndicat national de la presse marocaine et les trois principales ONG marocaines de droits humains.

¹⁶ Tout au long des deux dernières années, la presse a rapporté différents cas de corruption et d'acquisition de terrains du domaine public à bas prix. Pour une revue de presse et un débat sur la question, voir *Transparency News*, la revue de l'Observatoire de la Corruption de Transparency Maroc, n° 4 à 6, janvier-juin 2009.

Etat de la corruption

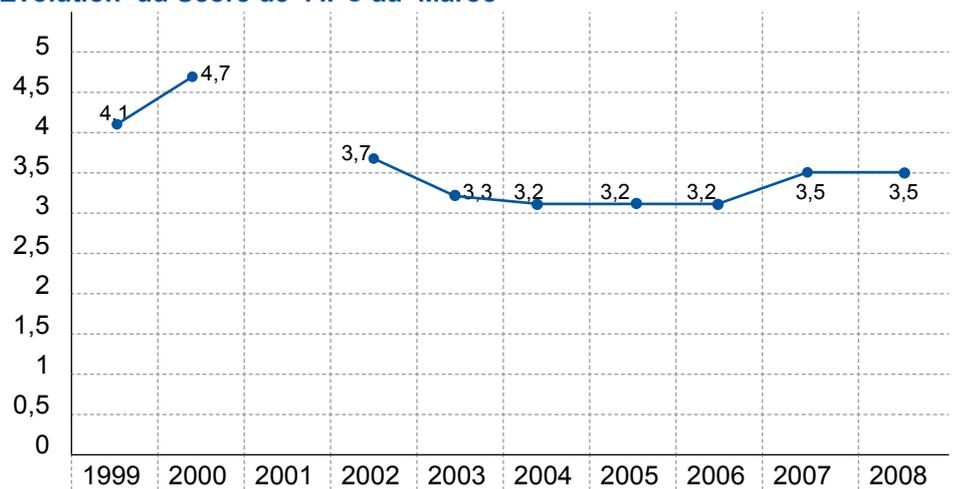
L'école est obligatoire pour les enfants de moins de quinze ans, mais en 2007, le taux d'analphabétisme à l'échelle nationale¹⁷ était de 37 pour cent et l'espérance de vie moyenne atteignait 71,22 ans¹⁸.

Le Maroc est constamment mal classé sur la plupart des échelles internationales de notation relatives à la corruption. Le Roi a, certes, ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption¹⁹ et le gouvernement a adopté un plan²⁰ et des lois anti-corruption et installé l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC), mais tout cela n'a, cependant, pas été accompagné de mesures concrètes faisant reculer la corruption.

Si le tabou entourant la corruption a été partiellement levé depuis une dizaine d'années, ce phénomène fait partie du « comportement normal » de plusieurs acteurs de la vie économique, sociale et politique. Cette banalisation est mise en évidence par les chiffres des enquêtes sur le vécu de la population ou sur leur perception de la corruption.

Ainsi, en 1999, avec les changements institutionnels de la fin des années 90, le Maroc avait obtenu un score de 4,1 en 1999. Ce score est passé à 4,7 en 2000 (selon l'Indice de perception de la Corruption de TI) mais il a régressé en 2002 à 3,7 pour s'aggraver ensuite et passer à 3,3 en 2003 et à 3,2 en 2004 et à 3,2 en 2006. Ces chiffres révèlent l'existence d'une corruption endémique.

Evolution du Score de l'IPC au Maroc



Quant au **Baromètre mondial de la corruption**²¹, il révèle que 60 pour cent des ménages marocains consultés ont déclaré avoir payé des pots-de-vin au cours de l'année qui a précédé l'enquête. Le Maroc est ainsi classé dans le groupe critique des « plus de 40 pour cent » regroupant l'Albanie (40 pour cent), le Cameroun et le Gabon (60 pour cent).

L'analyse par secteur montre, selon les sondés, que le système judiciaire²² est considéré comme le plus corrompu de tous les secteurs. Il obtient la note de 3,6 sur 5 (la même échelle que celle utilisée pour le Baromètre mondial de la corruption). Il est suivi par la police qui obtient une note de 3,4, les partis politiques et les services de santé recevant respectivement la note de 3,1 et de 3. Nous retrouvons ainsi dans cette enquête pratiquement les mêmes secteurs, considérés parmi les plus corrompus, par les ménages dans le cadre l'enquête du Baromètre 2006.

¹⁷ Ce taux était encore plus élevé chez les femmes et en milieu rural.

¹⁸ Ce taux était de 68,88 ans pour les hommes et de 73,67 ans pour les femmes

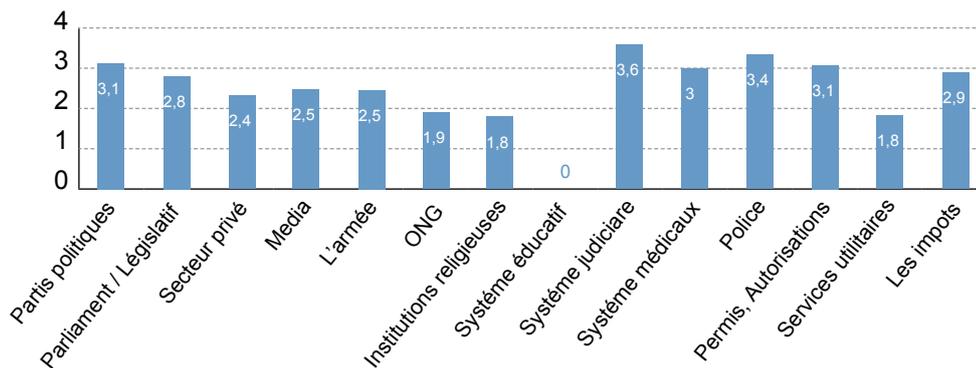
¹⁹ La Maroc a signé cette convention en 2003, l'a ratifiée en mai 2007 et a publié la ratification de ce texte au B.O. N° 5596 du 17 janvier 2008.

²⁰ Le Plan d'action gouvernemental a été adopté en mai 2005.

²¹ Le Baromètre de TI explore les opinions et les expériences de la corruption des citoyens. Voir le document relatif à l'enquête annuelle 2009 dans le site : <http://transparency.org/publications/gcr>.

²² Dans les pays du Moyen-Orient, c'est la police qui est jugée la plus corrompue.

Appréciation de la corruption dans les secteurs, Maroc



Source : Enquête, ICPE, 2008

La corruption prolifère dans des situations où les intérêts publics interfèrent avec les intérêts privés, dans les domaines marqués par l'absence d'informations et dans des secteurs que le droit régit mal ou peu. La « petite » corruption s'observe dans les transactions « ordinaires » de la vie, à travers des formes multiples. Elle prend souvent un aspect coercitif relié à un espace de pouvoir réglementaire, de contrôle, etc. L'accumulation des infractions « mineures » auxquelles elle donne lieu finit par saper lentement les bases d'un pays. Quant à la « grande » corruption, elle imprègne certains niveaux et mécanismes de décision et met en jeu des sommes d'argent importantes. Elle est souvent liée aux conditions de passation de certains marchés publics, à certaines autorisations donnant lieu à de grands projets d'investissements, à l'établissement des contingents d'importation, à la réglementation de monopoles naturels, à des opérations de privatisation ou même de délégation de services publics locaux (eau, électricité, assainissement...).

VI

LE SYSTEME NATIONAL D'INTEGRITE

1. LE POUVOIR EXÉCUTIF

Le pouvoir exécutif au Maroc est formé de deux organes : le Roi et le gouvernement. Si l'exécutif est bicéphale, c'est le Roi qui est le chef réel de l'exécutif et la clé de voûte du régime. A ce titre, il nomme les membres du gouvernement et met fin à leurs fonctions. Il préside le Conseil des ministres (art. 25), proclame l'état d'exception (art. 35), dissout les deux Chambres du Parlement ou l'une d'entre elles (art. 71), et signe et ratifie les traités, à l'exception de ceux qui engagent les finances de l'Etat, qui doivent être, au préalable, approuvés par le Parlement (art. 31). Le Roi nomme à toutes les hautes fonctions de l'Etat. Il est le chef des Forces armées royales et exerce le droit de grâce, etc. Bien que la Constitution ne précise pas l'autorité chargée de déterminer la politique générale de la Nation, il ressort aisément du texte constitutionnel que c'est le Roi qui la définit. Cette tendance est confirmée dans la pratique.

Les pouvoirs du Roi sont davantage renforcés par l'article 19 de la Constitution qui dispose : « *Le Roi est Amir Al Mouminine, Représentant suprême de la nation, Symbole de son unité, Garant de la pérennité et de la continuité de l'Etat, veille au respect de l'Islam et de la constitution. Il est le protecteur des droits et libertés des citoyens, groupes sociaux et collectivités. Il garantit l'indépendance de la nation et l'intégrité territoriale du Royaume dans ses frontières authentiques* ». En vertu de cet article, le Roi prend souvent des décisions qui ne relèvent pas expressément du texte constitutionnel et qui concernent les compétences propres du gouvernement ou du Parlement²³.

Ainsi, cet article est considéré comme une constitution dans la Constitution et a pour conséquence de déstabiliser les autres institutions constitutionnelles et de créer des incertitudes juridiques aussi bien pour les institutions que pour les citoyens.

Le gouvernement : organe lié au chef de l'Etat

Le gouvernement se compose du Premier ministre et des ministres. Le Roi nomme, comme on l'a souligné, le Premier ministre et sur proposition de ce dernier, il nomme les membres du gouvernement. En réalité, le Roi se réserve la nomination des ministres à la tête de certains départements (Intérieur, Justice, Affaires étrangères, Habous et Affaires islamiques²⁴, Défense nationale, Secrétariat général du gouvernement). Cette pratique est à l'évidence contraire à la Constitution. Le nombre de départements ministériels dépend de la seule appréciation du souverain. Contrairement aux principes et à la logique qui régissent le régime parlementaire²⁵, la nomination d'un ministre ne se fait pas en fonction de sa qualité d'élu, mais procède d'un choix discrétionnaire du Souverain. Toutefois, dans la formation du dernier gouvernement marocain, consécutif aux élections législatives d'octobre 2007, il a été décidé d'exclure des postes ministériels les

²³ Pour citer quelques exemples, on peut se référer aux dahirs royaux créant la Haute autorité de la communication audiovisuelle (dahir du 31 août 2002) et le Diwan al Madhalim (dahir du 6 décembre 2001). Ces deux institutions relèvent du domaine des libertés publiques qui fait partie de la compétence du Parlement. Dans le domaine gouvernemental, le Roi s'est octroyé en 2002 (Lettre royale du 9 janvier 2002) le droit de donner une injonction au Premier ministre pour déléguer une partie de son pouvoir gouvernemental aux walis dans la perspective de créer des centres régionaux d'investissement, alors que la Constitution ne le prévoit pas. En outre, le Roi nomme certains ministres sans en référer au Premier ministre, alors que la Constitution précise que les ministres ne sont nommés que sur proposition du Premier ministre. Parmi les récentes décisions, le Roi a publié, en janvier 2008, un communiqué annulant de fait un décret du Premier ministre pris le 15 novembre 2007 renforçant les compétences du ministre de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'espace à l'égard des trois centres régionaux d'investissements (Pour le détail, voir *Le Journal Hebdomadaire*, n° 333 du 19 janvier 2008). Par ailleurs, le Roi a nommé, le 20 août 2008, MM. Abdelali Benamour, Président du Conseil de la Concurrence et Abdeslam Abouddrar, Président de l'Instance centrale de prévention de la corruption (Voir *Aujourd'hui le Maroc*, 25-08-2008), alors que les décrets relatifs à ces institutions attribuent cette compétence au Premier ministre (Article premier du décret n° 2-00-854 du 17 septembre 2001 pris pour l'application de la loi n° 06/99 sur la liberté de la concurrence et l'article 3 du décret du 13 mars 2007 instituant l'Instance centrale de prévention de la Corruption).

²⁴ Ce ministère s'occupe de la gestion des biens Habous. Terme de droit musulman défini par la *Gazette des tribunaux* ainsi : « *Le Habous est une constitution de biens de mainmorte admise en droit musulman, afin de permettre, sous forme de donation pieuse, de laisser la jouissance à des dévotaires* ».

²⁵ Comme c'est le cas en Grande-Bretagne, pays dans lequel est né et s'est développé un régime parlementaire, appelé par les constitutionnalistes « régime parlementaire moniste ». Par ailleurs, la tradition politique en France fixe que le membre du gouvernement battu aux élections législatives ne peut prétendre demeurer au gouvernement.

candidats n'ayant pas été élus. Le Roi a, par contre, nommé comme ministres des responsables politiques qui ne se sont pas présentés aux élections. Si le gouvernement est nommé par le Roi, il demeure responsable devant lui. Le Souverain dispose de toute la latitude pour le révoquer ou destituer un ministre. Cette situation met le gouvernement en situation de dépendance totale dans la mesure où il doit bénéficier de la confiance permanente du Roi.

En raison de sa dépendance envers le Roi, le gouvernement n'est conçu, en réalité, que pour assurer la liaison entre le chef de l'Etat et le Parlement.

Départements ministériels et rouages administratifs

Dans la gestion administrative, le Premier ministre dispose du pouvoir réglementaire indispensable au fonctionnement de l'administration et en délègue une partie à ses ministres (art. 61 et 63 de la Constitution). Les décrets réglementaires du Premier ministre font l'objet d'une délibération en Conseil des ministres qui est présidé par le Roi. Ainsi, rien n'échappe au contrôle du chef de l'Etat.

Les ministres ont le droit de choisir librement les membres de leur cabinet. Le dahir²⁶ du 23 avril 1975, qui régit cet organe, exige cependant que ces membres fassent preuve de compétence et de qualités humaines dans leurs relations avec les tiers et en limite le nombre, ce qui ne se vérifie pas toujours dans la pratique. Le ministre a compétence pour recruter du personnel par contrat. A l'exception des marchés publics qui sont soumis aux appels d'offre, le ministre peut accorder des avantages à certaines personnes. Le Premier ministre actuel, M. El Fassi, a précisé, au cours d'une émission télévisée, diffusée en avril 2009 sur la deuxième chaîne nationale (2M), qu'il avait demandé aux ministres de lui faire part de la nature et des motifs des avantages déjà accordés.

Le budget de chaque ministère est inscrit dans la loi de finances et il n'existe pas de disposition prévoyant des fonds extrabudgétaires.

La promotion du personnel dans les ministères obéit à des critères qui sont prévus par des textes juridiques (nombre d'années de service, nouveaux diplômes, concours, entretiens, etc.). Les départements ministériels sont formés d'un secrétariat général, de directions, de divisions, de services... Les nominations aux hautes fonctions administratives sont faites par dahirs c'est-à-dire par le Souverain. Si le ministre est considéré comme le responsable de son département ministériel, la gestion de différents services incombe à des responsables dont la nomination lui échappe, ce qui crée parfois des antagonismes entre le ministre et les différents responsables de son département, étant donné que ces derniers peuvent agir à l'encontre de la politique décidée par le ministre concerné et mettre en échec ses initiatives. Ces hauts responsables se prévalent souvent de leur mode de nomination (par le Roi) pour ignorer les ordres des ministres, ce qui rend ces derniers impuissants à leur égard. Le choix des hauts fonctionnaires (nommés par le Roi) et des responsables des services aux ministères (désignés par le ministre) n'obéit pas toujours aux critères de compétences, d'ancienneté et d'intégrité, mais s'effectue souvent sur la base du clientélisme et du népotisme²⁷.

²⁶ Texte de loi promulgué par le Roi, appellation qui remonte aux khalifes et princes andalous.

²⁷ Les liens familiaux jouent un rôle important dans la nomination à des postes de responsabilité (Voir Ali Benhaddou, *Les élites du Royaume*, L'Harmattan, 1997). Aujourd'hui, la famille El Fassi occupe une place particulière dans le Maroc politique. L'actuel gouvernement compte quatre membres avérés de la famille El Fassi. Il y a tout d'abord le Premier ministre Abbès El Fassi, son gendre M. Nizar Baraka qui occupe le poste de ministre délégué chargé des Affaires générales. L'actuel ministre des Affaires étrangères M. Taïb Fassi-Fihri est un cousin de la famille du Premier ministre et son frère est marié à Madame Yasmina Baddou, ministre de la Santé. Le cas de la famille Benslimane et de ses ramifications est également frappant. Le général de corps d'armée Hosni Benslimane, commandant de la gendarmerie royale depuis de nombreuses années et ancien président de la Fédération royale marocaine de Football (également neveu du Docteur Abdelkrim El Khatib) est l'oncle maternel de Saad Hassar, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Intérieur. Ce dernier a toujours occupé de hautes fonctions dans l'administration marocaine (voir sa biographie à l'adresse suivante : www.map.ma/mapfr/maroc/gouvernement/bio-fr/bio-hassar.htm). Sa mère Fatima Benslimane-Hassar (également nièce du Docteur El Khatib) occupe, depuis 1957, plusieurs fonctions (membre du conseil d'administration de la Fondation Mohammed V, présidente déléguée de « Special Olympics Maroc » (présidé par la Princesse Lalla Amina, sœur d'Hassan II, Vice-Présidente du Croissant Rouge Marocain, etc...). Ces familles ont des prolongements dans des postes de responsabilité au niveau des établissements publics. M. Ali Fassi-Fihri, l'époux de la ministre de la ministre Yasmina

L'importance des ministères

Historiquement, les ministères clés sont ceux qui sont communément appelés au Maroc « ministères de souveraineté ». Il s'agit d'une part des ministères en relation avec les forces publiques (Défense nationale et Intérieur) et des ministères dont le domaine d'action correspond aux prérogatives du Souverain, comme les ministères des Affaires étrangères, des Habous et des Affaires islamiques et de la Justice. Quant au Secrétariat général du gouvernement, c'est un département important dans la mesure où il est chargé de filtrer les projets de loi et de décret et de les orienter en fonction des directives du palais royal.

Contrôle des actes des membres du gouvernement

Le gouvernement est responsable devant les deux Chambres qui peuvent mettre un terme à sa mission par le vote d'une motion de censure ou de refus de la confiance. Les deux Chambres peuvent également créer des commissions d'enquête sur des affaires dans lesquelles sont impliqués les services de l'Etat (voir infra). Par ailleurs, les actes des ministres comme ceux des autorités administratives doivent, en principe, être motivés. Cette exigence n'est pas toujours respectée mais ces actes sont toutefois soumis au contrôle de légalité, assuré par le juge administratif. En outre, les ministres sont pénalement responsables des crimes et délits, dont ceux de corruption, commis dans l'exercice de leurs fonctions devant la Haute Cour de Justice (Titre VIII de la Constitution). Ils doivent être mis en accusation par les deux Chambres du Parlement. Ce cas de figure ne s'est jamais produit.

La loi organique relative à la Haute Cour de Justice n'a été adoptée par les deux Chambres qu'en 2008²⁸. La Haute Cour est formée d'un président et de son suppléant, nommés par dahir, et de vingt-quatre membres (douze permanents et douze suppléants). Chaque Chambre élit la moitié des membres (six permanents et six suppléants) parmi ses membres à la majorité absolue des membres composant chaque Chambre (art. 8). La Chambre des représentants désigne ses membres après les élections législatives générales et la Chambre des conseillers à chaque renouvellement partiel ou total de cette assemblée (art.7). L'élection se fait au scrutin secret (art.8). Les juges parlementaires sont assistés par une commission d'instruction formée de huit magistrats du siège de la Cour suprême (quatre titulaires et quatre suppléants) et de huit membres représentant à parts égales les deux Chambres (quatre titulaires et quatre suppléants) (art. 7). Chaque Chambre élit la moitié des membres (titulaires et suppléants). Par ailleurs, le ministère public est assuré par le procureur général du Roi près la Cour suprême

Baddou, est directeur général de l'Office national de l'électricité (ONE) et président de la Fédération royale marocaine de Football. Le neveu du premier ministre Mounir Chraïbi était directeur général de la CNSS avant d'être nommé Wali à Marrakech. Plusieurs membres de certaines familles n'ont participé à l'exercice du pouvoir que grâce aux liens de famille dont la docilité et l'allégeance au Makhzen se sont vérifiées. Voir, entre autres, A. Benhaddou, op. cit. D'autres exemples récents confirment également cette tendance. Le ministre de l'Agriculture, Aziz Akhennouch, a fait nommer un membre de sa famille M. Aziz Abdelali, directeur général de l'Office nationale interprofessionnel des céréales et des légumineuses. M. Khalid Alioua, ancien ministre et ancien président du Crédit immobilier et hôtelier (CIH) n'a pas hésité à nommer son neveu comme responsable d'un service sanitaire dans l'Hôtel Riad Salam qui appartient au CIH quand il exerçait cette fonction (Voir Al Massae, 3 août 2009). Dans de nombreux établissements publics ou départements ministériels, des nominations de cette nature ont également eu lieu (nominations comme conseillers ou sur contrat...). Le réseau clientéliste est également frappant (voir Al Massae déjà cité à propos des nominations de Khalid Alioua). Comme exemples récents, on peut citer la nomination de M. Khabbachi à la tête de la l'Agence Maghreb Arabe Presse (MAP), nomination intervenue en raison de sa solide amitié avec son prédécesseur M. Mohammed Yassine Mansouri qui est aujourd'hui directeur général de la DGED (service des renseignements). M. Khabbachi deviendra par la suite son beau frère. La nomination de M. Ali Bouzerda à la tête de la même institution en janvier 2009 s'explique par sa proximité avec Fouad Ali El Himma. La désignation, en juin 2009, de M. Anas Alami à la tête de la Caisse de dépôt et de gestion (CDG) est à mettre sur le compte de amitié avec Mounir Majidi (voir Le Journal Hebdomadaire, n° 401, du 20 au 26 juin 2009). La nomination de plusieurs responsables à la têtes de différentes institutions de premier plan de l'Etat comme le Conseil consultatif des droits de l'homme, la Haute Autorité de la Communication audiovisuelle, le Conseil de la concurrence, l'Instance de lutte contre la corruption, le Conseil constitutionnel, la Cour des comptes, etc. dépendent de la proximité de ces personnes avec le pouvoir. Ainsi, il existe plusieurs canaux permettant des nominations politiques à des hautes responsabilités : les conseillers du Roi, l'entourage immédiat du Roi (secrétaire particulier du Roi, Mounir Majidi, Fouad Ali El Himma, Rochdi Chraïbi...). Les nominations partisans n'interviennent qu'après des enquêtes assurant l'allégeance des personnes proposées au Makhzen. Il faut rappeler que les nominations à des hautes responsabilités n'ont lieu qu'après des enquêtes sur les candidats (leur parcours politique, leur train de vie, leurs relations avec les tiers, leurs activités et responsabilités antérieures).

28 Dahir n°1-08-64 du 20 octobre 2008, B.O. n° 5484 du 20 novembre 2008, p. 1556.

assisté par le premier avocat général près la Cour suprême et par quatre membres (deux titulaires et deux suppléants) élus par les deux Chambres (un titulaire et un suppléant) (art. 7). Si les membres de la Haute Cour et de la commission d'instruction sont élus par les deux Chambres, les présidents et leurs suppléants sont désignés par le Roi. Il en est de même des magistrats du siège titulaires et suppléants (art. 4).

La Constitution, dans son article 90, précise que la proposition de mise en accusation des membres du gouvernement doit être signée par au moins le quart des membres de la Chambre et ne peut être approuvée que par un vote identique émis dans chaque Chambre au scrutin secret et à la majorité des deux tiers des membres les composant, à l'exception de ceux appelés à participer aux poursuites, à l'instruction ou au jugement des affaires.

De ce qui précède, il paraît peu probable que les Chambres puissent mettre en accusation les membres du gouvernement dans la mesure où le quorum exigé est très difficile à atteindre. Il est, en effet, plus contraignant que celui exigé pour le renversement du gouvernement par la Chambre des représentants (majorité absolue). A cela s'ajoute le contrôle par le Roi de la procédure suivie au sein de la Haute Cour puisque c'est lui qui désigne les présidents et les suppléants de la Haute Cour et de la Commission de l'instruction ainsi que les magistrats de carrière qui font partie de ces institutions.

Gestion ministérielle et secteur privé : Conflits d'intérêt

La loi ne prévoit pas d'incompatibilité entre les fonctions de ministre et des activités à caractère privé. Elle n'interdit pas non plus de recevoir des cadeaux et de bénéficier de l'hospitalité d'autrui, à l'exception des présents visant l'obtention d'avantages ou de services. On relève également l'absence d'interdictions temporaires ou définitives et de restrictions post-emploi. Il en résulte qu'un ministre pourrait orienter l'action de son ministère pour la réalisation de ses propres intérêts - du moins pour certains intérêts privés dont il est proche - au détriment de l'intérêt général et/ou préparer les conditions pour assurer, après son départ du ministère, la réussite des projets dont son ministère connaissait les tenants et les aboutissants.

- Déclaration des biens : Cette déclaration existe depuis la promulgation de la loi de 2008 (dahir n° 1-08-72 du 20 octobre 2008)²⁹. Cette déclaration doit être fournie lors de la prise de fonction et doit être renouvelée tous les trois ans au mois de février. Il n'existe cependant aucun contrôle ou suivi du train de vie pendant l'exercice des fonctions ministérielles ou après. La Cour des comptes exerce son contrôle sur cette déclaration pour vérifier sa conformité à la loi. En cas d'infraction, la décision est laissée à l'appréciation du Roi.

Si la déclaration des biens constitue un pas important dans le suivi des fortunes des ministres, elle n'est toutefois pas rendue publique et les citoyens ne peuvent en avoir connaissance. Si le gouvernement promeut un discours axé sur la transparence et la lutte contre la corruption, il ne la considère pas encore comme un fléau à combattre rigoureusement dans l'administration marocaine, alors qu'elle est répandue à grande échelle dans le pays³⁰. Le Roi a, certes, ratifié la Convention des Nations unies contre la corruption et le gouvernement a installé l'Instance centrale de prévention de la corruption, mais le discours gouvernemental n'a cependant pas été accompagné de mesures concrètes et cette instance qui vient d'être créée ne dispose pas de compétences lui permettant d'investiguer et de poursuivre les cas de corruption, ce qui limite la portée et l'efficacité de cette institution.

Il ressort de cette analyse que le Roi est à la fois chef de l'Etat, chef du gouver-

²⁹ B.O. n° 5680 du 06 novembre 2008, p. 1349.

³⁰ Voir les enquêtes d'intégrité réalisées par Transparency Maroc (Transparency Maroc, *La Corruption au Maroc, Synthèse des résultats des enquêtes d'intégrité*, 2005 (75 p)).

nement et chef réel de l'administration, ce qui ne paraît correspondre ni à la logique du régime parlementaire ni aux principes de la démocratie, dans la mesure où la responsabilité suprême est héréditaire et où les actes du Roi sont soustraits au contrôle juridictionnel.

2. LE PARLEMENT

Structure et pouvoirs

Le Parlement se compose de deux Chambres : la Chambre des représentants (325 membres) et la Chambre des conseillers (270 membres)³¹. La première est élue au suffrage universel direct pour cinq ans au scrutin proportionnel au plus fort reste³². La seconde Chambre comprend pour deux tiers, des membres issus des Assemblées préfectorales et provinciales, des Conseils communaux et, pour un tiers, des membres élus par les Chambres d'agriculture, du commerce de l'industrie et des services et par les organismes syndicaux. Les membres sont élus pour neuf ans. Le tiers de la Chambre se renouvelle tous les trois ans (art. 38).

Les organes des deux Chambres sont constitués du président de la Chambre, du Bureau, des groupes parlementaires, des commissions permanentes, des commissions d'enquêtes parlementaires créés en cas de nécessité par la Chambre, de la Conférence des présidents et du Secrétariat général. Le président de la Chambre des représentants est élu au début de la législature puis à la session d'avril de la troisième année de cette dernière (art. 37 de la Constitution). Le Bureau de la Chambre des représentants se compose du Président, de huit vice-présidents, de deux questeurs et de trois secrétaires élus chaque année à la représentation proportionnelle des groupes parlementaires pour une durée d'une année (art. 11 du règlement intérieur).

La Conférence des présidents comprend les vice-présidents, les présidents des commissions parlementaires permanentes et les présidents des groupes parlementaires.

Le président de la Chambre des Conseillers et les membres du Bureau sont élus au début de la session d'octobre, lors de chaque renouvellement de la Chambre. Les membres du Bureau sont élus à la représentation proportionnelle des groupes. Le Bureau comprend, parallèlement au président, cinq vice-présidents, trois questeurs et trois secrétaires.

Le Bureau de la Chambre veille sur le bon déroulement des séances et sur l'organisation administrative et financière de la Chambre. Chaque Chambre dispose de son secrétariat général qui assure le bon fonctionnement des services administratifs et applique les décisions prises par le Bureau. Le président de chaque Chambre possède plusieurs prérogatives constitutionnelles : il représente la Chambre dans ses relations avec les différents organes extérieurs, saisit certaines institutions étatiques (Conseil constitutionnel, Conseil économique et social, Cour des comptes, Haute autorité de la Communication audiovisuelle, Conseil consultatif des droits de l'homme, etc.), nomme trois membres du Conseil constitutionnel et un membre de la Haute autorité de la Communication audiovisuelle (composée de neuf membres).

Chaque Chambre dispose de six commissions parlementaires élues à la représentation proportionnelle des groupes parlementaires et chargées essentiellement d'étudier les projets et propositions de loi³³. Les commissions d'enquêtes parlementaires, ont été prévues pour la première fois par la Constitution de 1992 et l'actuelle Constitution de 1996 les a confirmées. Depuis 1992, les deux

31 *Le Maroc a connu cinq Constitutions. La Constitution de 1962 a prévu un parlement bicaméral (une Chambre des représentants élue au suffrage universel et une Chambre des conseillers élue au suffrage indirect). Les Constitutions de 1970, 1972 et 1992 ont prévu une Chambre unique (une Chambre des représentants élue en partie au suffrage universel et en partie au suffrage indirect). C'est la Constitution de 1996 qui a restauré le système bicaméral.*

32 *Depuis les élections de 2002*

33 *Les six commissions parlementaires constituées à la Chambre des représentants sont les suivantes (art. 30 du Règlement intérieur : 1) La Commission des affaires étrangères, de la défense nationale et des affaires islamiques, 2) La Commission de la justice, de la législation et des droits de l'homme, 3) La Commission de l'intérieur, de la décentralisation et des infrastructures, 4) La Commission des finances et du développement économique, 5) La Commission des secteurs productifs, 6) La Commission des secteurs sociaux. Les six commissions parlementaires de la Chambre des conseillers sont les suivantes (art. 48 du Règlement intérieur) : 1) La Commission de l'enseignement, des affaires culturelles et sociales, 2) La Commission des affaires étrangères, des frontières, des régions occupées et de la défense nationale, 3) La Commission de l'Intérieur, des régions et des communes, 4) La Commission des finances, des équipements, de la planification et du développement régional, 5) La Commission de la justice, de la législation et des droits de l'homme, 6) La commission de l'agriculture et des affaires économiques. Les commissions à la Chambre des représentants sont constituées de 31 à 60 membres, alors que celles de la Chambre des conseillers sont constituées de 15 à 45 membres.*

Chambres n'ont créé que peu de commissions d'enquête. Ainsi, la Chambre des représentants en a créé quatre sur les affaires suivantes : fuites des épreuves du baccalauréat en 1979, événements du 11 décembre 1990 à Fès et à Tanger en 1991, affaires liées à la drogue en 1996, gestion du Crédit immobilier et hôtelier (CIH) en 2001 et événements de Sidi Ifni en 2008. Les deux premières commissions ont été créées par la Chambre des représentants en accord avec le gouvernement dans la mesure où la Constitution ne prévoyait pas leur création. Quant à la Chambre des conseillers, elle en a créé une. Il s'agit de la Commission relative à la Caisse nationale de la sécurité sociale (CNSS) que la Chambre a instituée en novembre 2001. Les deux commissions qui ont attiré l'attention des observateurs sont celles relatives au CIH³⁴ et à la CNSS³⁵ dans la mesure où les rapports ont été clairement rédigés ; ils mettaient en cause les différents responsables qui se sont succédés à la tête de ces deux institutions et ont dévoilé la corruption, le détournement et la dilapidation des fonds publics³⁶ au profit de responsables ou de certaines personnes. Les observateurs s'attendaient en bonne logique à ce que le gouvernement remette ces rapports à la justice en vue de poursuivre les responsables de ces actes. Or, cela n'a pas été le cas. Certains responsables ont été poursuivis non pas sur la base des rapports établis par ces commissions mais sur des faits particuliers sans que la justice ne se penche sur les cas dévoilés par les deux commissions. Cela conduit à s'interroger sur l'utilité de telles commissions et sur les objectifs réels de leur création, étant donné que le principe de l'impunité continue de se prévaloir dans le pays.

Parmi les instances du Parlement, il faut également citer les groupes parlementaires. Ces groupes sont généralement constitués en fonction des partis politiques représentés dans les deux Chambres. Les parlementaires qui n'appartiennent à aucun parti politique peuvent s'apparenter à des groupes ou garder leur autonomie. Des parlementaires de plusieurs partis politiques peuvent créer un seul groupe parlementaire pour mieux coordonner leurs actions ou s'ils ne disposent pas du quorum exigé par le règlement intérieur des Chambres pour constituer un groupe³⁷. Bien que la loi sur les partis³⁸ interdise la transhumance entre les partis politiques au cours du mandat parlementaire, de nombreux parlementaires changent de partis politiques et de groupes parlementaires au cours de la législature³⁹. Pour permettre au Bureau de déterminer le nombre de parlementaires appartenant à chaque groupe, une liste est arrêtée au début de la session d'octobre par chaque groupe et envoyée à la présidence de la Chambre des représentants. Pour la Chambre des conseillers, la liste des groupes est constituée et envoyée au président de la Chambre à chaque renouvellement total ou partiel de ses membres.

Le Parlement tient deux sessions par an, dont chacune a une durée d'au moins trois mois. Le Parlement peut se réunir en session extraordinaire, soit à la demande de la majorité des membres de la Chambre des représentants, soit par décret.

Le Parlement vote les lois et les parlementaires, au même titre que le gouvernement, bénéficient du droit d'initiative législative. Le domaine de la loi est toutefois limité par la Constitution qui énumère restrictivement les matières qui relèvent de

³⁴ Rapport de la Commission d'enquête parlementaire issue de la Chambre des représentants (B.O. en langue arabe, n° 4874, 15 février 2001, p. 477).

³⁵ La commission d'enquête de la Chambre des conseillers relative à la CNSS a été créée en novembre 2001 et a rendu son rapport en mai 2002.

³⁶ Voir, R. Charvin, M. Hammoudi (sous la direction de), *Pauvreté et développement*, Ed. L'Hermès, Lyon, France, 2003.

³⁷ Pour la constitution d'un groupe parlementaire à la Chambre des représentants, il faut la réunion de vingt (20) membres en dehors des membres apparentés (art. 24 du Règlement intérieur), alors que pour la Chambre des conseillers il suffit d'en avoir douze (12) (art. 42 du Règlement intérieur). Il existe actuellement au sein de chaque Chambre sept groupes parlementaires en plus des membres non apparentés.

³⁸ Article 5 du Dahir n° 1.06.18 du 14 février 2006, (B.O. n° 5397 du 20 février 2006, p. 466 (en arabe).

³⁹ Sur recours du Front des forces démocratiques (FFD), le tribunal de première instance de Rabat a condamné le 17 juin 2009 deux parlementaires élus lors des élections législatives de 2007 sous l'étiquette du FFD, en l'occurrence MM. Ismaïl Berhoumi et Mohamed Benatiya, à verser chacun 500 000 MAD (environ 65.000 dollars) en guise de dommages et intérêts à ce parti pour avoir rejoint en 2008 un autre parti politique, le Parti Authenticité et Modernité (PAM). Voir *Aujourd'hui le Maroc*, 19 juin 2009.

sa compétence, tous les autres domaines étant du ressort du gouvernement (art. 46 et 47). La Constitution précise que les lois sont adoptées par les deux Chambres en des termes identiques. En cas de désaccord entre les deux Chambres, le gouvernement dispose de la latitude de donner le dernier mot à la Chambre des représentants (sauf pour les propositions de révision constitutionnelles ou les lois relatives à la Chambre des conseillers). S'agissant de la révision constitutionnelle, les parlementaires, au même titre que le Roi, bénéficient du droit d'initiative; un tel projet de révision doit être approuvé par les deux Chambres à la majorité des deux tiers de leurs membres. La révision n'est définitive qu'après avoir été soumise au référendum qui est de l'initiative exclusive du Roi (art. 103-105). En d'autres termes, même si les deux Chambres votent une proposition de révision constitutionnelle, le Roi dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour la soumettre ou non au référendum, ce qui signifie qu'aucune révision constitutionnelle ne peut voir le jour sans l'approbation du Roi⁴⁰.

Par ailleurs, le Parlement ne ratifie pas les traités, à l'exception de ceux qui engagent les finances de l'Etat et qui sont soumis à son approbation. Cette procédure n'est pas toujours respectée par le Roi⁴¹. En outre, la déclaration de guerre échappe au contrôle du Parlement qui est uniquement informé de la décision royale (art. 74).

Dans ses relations avec le Parlement, le Roi promulgue la loi dans un délai de trente jours. Le Roi peut soumettre la loi à une nouvelle lecture (art. 67).

En examinant les compétences du Parlement et la place qu'il occupe dans l'ordre constitutionnel, on constate que le Parlement n'est pas en mesure d'assumer ses fonctions de législateur et se trouve subordonné au pouvoir exécutif. Ainsi, plusieurs dispositions constitutionnelles réduisent le Parlement au rang d'un organe subordonné. L'ordre du jour de chaque Chambre est fixé par le gouvernement, ce qui lui permet d'écarter toute proposition de loi émanant des parlementaires. Le gouvernement peut s'opposer à tout amendement des parlementaires et exiger un vote bloqué. Le gouvernement peut aussi engager sa responsabilité sur un texte et contraindre les parlementaires à l'accepter sans vote. En matière budgétaire, le gouvernement peut s'opposer à toute proposition et amendement lorsque ce texte influencerait sur la loi de finances, soit en diminuant les ressources publiques, soit en créant ou en aggravant une charge publique (art. 51). Si le gouvernement met en œuvre ces dispositions constitutionnelles, les parlementaires se retrouvent désarmés et ne peuvent jouer leur rôle de législateur.

Contrôle politique et financier du parlement

La loi organique de finances (art. 47) prévoit qu'une « *loi dite de règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année budgétaire et arrête le compte de résultat de l'année. Ce projet de loi doit être déposé sur le bureau d'une des deux Chambres du Parlement, au plus tard, à la fin de la deuxième année budgétaire qui suit l'année d'exécution de la loi de finances. Il est accompagné d'un rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et le compte général du Royaume* ». Dans la pratique, la loi de règlement est déposée avec beaucoup de retard sur le délai prévu.

Si les deux Chambres disposent des moyens de contrôle politique, certains mécanismes ne facilitent pas son exercice : difficultés de déposer une motion de censure (qui doit être votée par un quart au moins des membres de la Chambre des représentants et un tiers des membres de la Chambre des conseillers),

⁴⁰ Jusqu'à présent, aucun parlementaire n'a osé proposer une révision constitutionnelle comme si cette initiative était du domaine réservé du Souverain.

⁴¹ Pour citer un exemple récent, la ratification par le Maroc de la Convention des Nations unies contre la corruption implique la création d'une instance officielle de lutte contre la corruption qui exige des fonds publics. Or, cette convention n'a été ratifiée que par le Roi.

absence de création des commissions de contrôle qui sont indispensables au contrôle de la gestion des établissements publics dont les ressources proviennent du budget de l'Etat, etc.

Bien que la corruption constitue un fléau dans l'administration publique⁴², les deux Chambres n'organisent pas de débats sur cette question et n'ont jamais pris l'initiative de créer une commission d'enquête parlementaire sur ce problème⁴³.

Quant aux rapports entre les citoyens et le Parlement, la Constitution ne prévoit aucun moyen de pression dont pourraient disposer les citoyens pour contraindre les représentants et les conseillers à se pencher sur une question déterminée ou les faire revenir, le cas échéant, sur leurs actes législatifs. Parmi ces moyens de pression figurent principalement le référendum législatif et l'initiative populaire qui n'existent pas dans le régime constitutionnel marocain.

Autonomie budgétaire du Parlement et statut du parlementaire

Chaque Chambre a le droit d'élaborer son projet de budget en étroite coordination avec le gouvernement, ce qui signifie que son projet de budget n'est arrêté définitivement qu'avec l'accord de ce dernier. Une fois accepté, le projet est intégré dans le projet de loi de finances. Si ce dernier est soumis au débat lors du vote, les parlementaires ne peuvent proposer que des amendements acceptés par le gouvernement selon la procédure prévue par l'article 51 de la Constitution précédemment cité. Ainsi, l'indépendance budgétaire est, de ce point de vue, restreinte. Bien entendu, dès que la loi de Finances est adoptée, la gestion financière des institutions parlementaires incombe aux organes des deux Assemblées. Les différents actes engageant les dépenses des deux Assemblées ne sont pas accessibles au public. Il n'y a donc aucun moyen de connaître le fonctionnement financier des deux Assemblées. Cependant, les règlements des deux Assemblées parlementaires prévoient la constitution d'une Commission de contrôle des dépenses du budget de la Chambre, chargée de vérifier et de s'assurer de la bonne exécution du budget de la Chambre pour l'année écoulée. Dans la Chambre des représentants, cette commission est dénommée « Commission de Contrôle des dépenses du budget de la Chambre des Représentants » (Section 4 du règlement intérieur) et dans la Chambre des conseillers, elle est appelée « La Commission des vingt » (art. 41 du règlement intérieur)⁴⁴. Ces deux commissions sont élues. Elles sont créées au début de chaque législature et doivent rendre leur rapport à la Chambre dans un délai d'un mois à compter de la date de leur constitution en vue de son approbation.

Le budget, prévu dans la loi de finances de 2008, a consacré un montant de 251.413.000 dirhams marocain (MAD)⁴⁵ – soit environ 32.646.000 dollars USD (ci-après dollars) - à la Chambre des représentants et 195.960.000 MAD (environ 25.446.000 dollars) à la Chambre des conseillers. La loi de finances de 2009 a prévu un montant de 254.178.000 MAD (environ 33 millions de dollars) à la première Chambre et 206.779.000 MAD (environ 26.850.000 dollars) à la seconde. A cela s'ajoute un montant de 160.761.931 MAD (environ 20.875.000 dollars) consacré jusqu'en 2007, à la construction des locaux de la Chambre des conseillers. Le personnel affecté aux deux Chambres compte 632 fonctionnaires (300 pour la Chambre des représentants et 332 pour la Chambre des

⁴² Voir les différentes enquêtes réalisées par Transparency Maroc citées dans le chapitre relatif à la justice figurant dans le présent document.

⁴³ Il faut souligner qu'il n'y a aucun moyen pour les employés des deux Chambres de dénoncer un éventuel dysfonctionnement dans le comportement parlementaire, dans la mesure où la loi ne protège pas les témoins.

⁴⁴ Dans la Chambre des représentants, cette commission est composée de treize membres alors que celle de la Chambre des conseillers en compte vingt. Dans la première Chambre, cette commission se constitue, la première fois, après l'ouverture de la session d'octobre de la deuxième année législative, puis toutes les années suivantes et, la dernière fois, un mois avant la clôture de la session ordinaire qui termine la législature en cours (art. 23, al. 4. du Règlement intérieur). Dans la Chambre des conseillers, cette commission est créée après l'ouverture de la session d'octobre de chaque année (art. 41 du règlement intérieur).

⁴⁵ Les dirhams marocains sont désignés sous l'acronyme MAD selon la nomenclature internationale en la matière. Dans le présent document, toutes les sommes en dirhams ont été converties en dollars USD au cours de virement du 10 septembre 2009 : 1USD = 7,77292 MAD.

conseillers)⁴⁶ et le budget qui leur est alloué est estimé à 211.727.000 MAD (environ 27.493.000 dollars) pour la Chambre des représentants et 180.400.000 MAD (environ 23.425.000 dollars) pour la Chambre des conseillers, ce qui correspond à 21,13 pour cent du budget des deux Chambres.

Statut financier du parlementaire

Si les parlementaires perçoivent une rémunération mensuelle nette de 36.000 MAD (environ 4.600 dollars), les membres du Bureau, les présidents des commissions et des groupes parlementaires obtiennent une indemnité mensuelle complémentaire de 7.000 MAD (environ 900 dollars). En outre, les membres du Bureau disposent de véhicules de fonction. Le salaire du président de la Chambre est équivalent à celui du Premier ministre, c'est-à-dire un salaire mensuel net de plus de 80.000 MAD (environ 10.000 dollars), ainsi que plusieurs voitures de fonction, des chauffeurs, un cuisinier, un gardien, un jardinier, etc.)⁴⁷. Si les commissions et les groupes parlementaires disposent de leurs propres locaux (local pour la commission, local pour les employés et le secrétariat, bureau pour le président), ils ne disposent pas d'un budget spécifique et indépendant. Leur budget de fonctionnement fait partie du budget général du Parlement.

Déclaration des biens : Les parlementaires doivent faire une déclaration de leurs biens à la prise de leurs fonctions et à la fin de leur mandat parlementaire. Cette déclaration est renouvelable tous les trois ans au mois de février⁴⁸ mais n'est pas rendue publique. Le contrôle est effectué par la Cour des comptes (qui tient un registre), mais la décision de cessation de mandat est prise par le Conseil constitutionnel. Il n'y a pas de contrôle ou de suivi du train de vie des parlementaires pendant l'exercice de leurs fonctions ou après. Il n'y a pas, en outre, de restriction post-emploi pour les parlementaires.

Poursuite des parlementaires

La Constitution n'interdit pas des poursuites judiciaires contre les parlementaires. En effet, l'article 39 précise : « *Aucun membre du Parlement ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté pour crimes ou délits, autres que ceux indiqués à l'alinéa précédent, qu'avec l'autorisation de la Chambre à laquelle il appartient, sauf dans le cas de flagrant délit. Aucun membre du Parlement ne peut, hors session, être arrêté qu'avec l'autorisation du bureau de la Chambre à laquelle il appartient, sauf dans le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive. La détention ou la poursuite d'un membre du Parlement est suspendue si la Chambre à laquelle il appartient le requiert, sauf dans le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive* ». Ces dispositions sont pertinentes sur le plan pénal, alors que sur le plan civil, les parlementaires sont en principe soumis aux mêmes règles que les citoyens ordinaires.

Toutefois, plusieurs parlementaires se prévalent de leur immunité parlementaire pour commettre des actes illégaux et échapper aux poursuites. Historiquement, un seul cas de levée de l'immunité parlementaire a été enregistré au Maroc. Il concerne M. Mohammed Seghir, député du Mouvement démocrate social (MDS) de la circonscription de Taroudant. Le 23 décembre 1999, la Chambre des Représentants avait voté la levée de son immunité parlementaire pour avoir signé un chèque sans provision. Toutefois, plusieurs demandes de levée de l'immunité parlementaire sont parvenues aux deux Chambres sans qu'aucune suite n'ait été donnée à ces affaires. Et pourtant, il s'agit souvent d'affaires dans lesquelles les parlementaires sont impliqués et qui concernent des créances non honorées, des

⁴⁶ Source : Division des affaires administratives de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers.

⁴⁷ Voir L'Économiste, 17 septembre 2007

⁴⁸ Dahir n° 1-08-70 du 20 octobre 2008 relatif à la Chambre des représentants et dahir n° 1-08-71 du 20 octobre 2008 relatif à la Chambre des conseillers (B.O. n° 5680 du 6 novembre 2008, p. 1353 et 1355).

cas de faux et usage de faux, des chèques sans provision, etc.⁴⁹. Récemment encore, la Chambre des conseillers a décidé, en avril 2009, la suspension des poursuites judiciaires à l'encontre du conseiller à ladite Chambre en l'occurrence M. Youssef Tazi, accusé de « *complicité dans la dilapidation de deniers publics* », suite à une décision prise dans le même sens par la Commission de la justice, de la législation et des droits de l'homme à ladite Chambre⁵⁰.

Il a ainsi été constaté que les parlementaires faisaient preuve de solidarité afin de ne pas décider de la levée de l'immunité parlementaire de l'un d'entre eux⁵¹. Cela constitue un encouragement indirect pour les parlementaires qui veulent se cacher derrière cette immunité afin d'échapper à l'application de la loi. Ces comportements discréditent le Parlement et posent le problème de sa légitimité⁵².

De par la Constitution et la pratique parlementaire, le Parlement occupe une place subordonnée dans le régime politique et se voit contrôlé dans l'exercice de ses compétences par le pouvoir exécutif (constitué par le chef de l'Etat et le gouvernement).

49 L'Hebdomadaire, *La Vie économique*, a réalisé une enquête qui a dévoilé la compromission de plusieurs parlementaires dans différentes affaires. (Voir *La Vie économique*, 20 juin 2003). Le journal a recensé qu'entre 1998 et 2002, 99 dossiers mettant en cause des parlementaires avaient fait l'objet d'enquête dont 51 avaient été déférés devant les tribunaux. Plusieurs demandes de levée de l'immunité parlementaire sont parvenues à la Chambre sans que celle-ci décide de les transférer à la Commission de justice, de législation et des droits de l'homme, habilitée à statuer sur leur sort.

50 Voir Al Bayane, 3 juillet 2008 et 29 décembre 2008, ainsi que Al Ahdath al maghribia, du 10 janvier 2009. La Cour d'appel de Casablanca avait rejeté cette suspension et la Chambre des conseillers a décidé en avril 2009 la suspension de cette poursuite.

51 Le dahir relatif à l'immunité parlementaire prévoit que c'est le procureur général du Roi qui soumet la demande de la levée de l'immunité au ministre de la Justice qui saisit le président de la Chambre parlementaire concernée (art. 2 du Dahir n° 1-04-162 du 4 novembre 2004 portant promulgation de la loi n° 17-01 relative à l'immunité parlementaire, B.O. no 5266 du jeudi 18 Novembre 2004).

52 Actuellement, dans la Chambre des conseillers six cas sont parvenus à la Commission de la justice et de la législation et concernent les conseillers suivants : Mohammed Agnou, Mohammed Zouiki, Abdesslam Slaoui, Mohammed Bouhriz, Abdesslam Al Arbaine et El Mekki Zizi (Source : Commission de législation, de la justice et des droits de l'homme). Dans la Chambre des représentants, aucune demande n'est actuellement en instance devant la Commission de législation, de la justice et des droits de l'homme.

3.

LES PARTIS POLITIQUES

Le langage politique local classe les partis politiques en trois grandes catégories: les « partis historiques », les « partis de l'administration » et les islamistes.

Cependant, la « balkanisation » apparemment élevée du système de partis⁵³ - dénoncée par les observateurs et les médias comme étant le principal point faible de ce système - peut conduire à des interprétations erronées. Il existe en fait deux types de partis politiques au Maroc. Les partis traditionnels (les *mainstream parties*) peu nombreux (entre six et sept) dominent le paysage politique national et ont obtenu, au cours des dix dernières années, 70 pour cent de sièges au Parlement. Leur indépendance vis-à-vis de l'exécutif est variable et certains d'entre eux font l'objet de pressions multiformes⁵⁴ de la part de l'administration. Les autres formations politiques ne s'assignent pas pour objectif de gagner les élections ni même de remporter la vingtaine de sièges nécessaires pour constituer un groupe à la Chambre des représentants (Chambre élue au suffrage universel direct). Souvent la création de ces partis et leur participation aux consultations électorales sont simplement des moyens permettant à des notables de se positionner afin de se voir attribuer un poste après les élections ; cela explique également le nombre élevé de candidatures aux élections législatives qui n'ont, pour la plupart, aucune chance sérieuse de l'emporter⁵⁵.

Le système électoral (la représentation proportionnelle couplée à un découpage de circonscriptions spécifique) favorise cette tendance qui garantit la représentation d'un maximum d'intérêts locaux et contribue ainsi à la constitution d'un Parlement où n'émerge aucune majorité homogène. Lors des élections législatives de 2002, sur les 26 partis politiques présentant des candidats, 22 ont obtenu une représentation parlementaire. De même, en 2007, sur les 33 partis politiques et coalitions présentant des candidats, 24 ont obtenu des sièges au Parlement. De plus, si de nouvelles formations politiques sont créées à la veille de chaque scrutin, aucune d'entre elles ne se dissout et, même lorsqu'elle le fait, elle renaît sous une étiquette à peine modifiée⁵⁶ de sorte que parmi la trentaine de partis que compte le Maroc, nombre d'entre eux doivent au mieux être considérés comme des structures politiques en hibernation. Elles se réveillent le temps d'une élection pour donner une identité politique à des réseaux de notables ou pour applaudir à une décision royale.

Il n'existe pas de chiffres sûrs et précis sur le nombre d'adhérents aux partis politiques. Celui varie entre les quelques 12.000 membres revendiqués par le Parti de la justice et du développement (PJD)⁵⁷ et les quelques 120.000 membres proclamés de l'Union socialiste des forces populaires (USFP)⁵⁸, et il est possible de supposer qu'il existe une très large zone d'incertitude entre le nombre limité de militants des partis et leur électorat. L'existence d'un électorat islamiste, usfpéiste, *istiqlalien*⁵⁹ ou autre doit donc être évaluée avec précaution.

Dans la plupart des cas, la résolution des dissensions internes se fait par la scission : en cas de crise interne ou de défaite politique, le groupe perdant abandonne le parti et en crée un nouveau ou rejoint une formation déjà existante⁶⁰. Le « consentement des perdants » - une des conditions d'un fonctionnement démocratique des appareils politiques - n'est pas encore parvenu à s'enraciner au sein des partis marocains.

53 Le nombre des partis politiques est passé à 33 lors des dernières élections législatives de 2007 sans compter les formations politiques non reconnues comme *Al Adl Wal Ihssane* (Justice et Bienfaisance) ou celles qui ne participent pas aux élections comme *An Nahj Addimocrati* (la Voie démocratique).

54 Il s'agit de pressions exercées sur les hommes, sur l'appareil du parti, sur le groupe parlementaire et sur le tissu associatif.

55 Lors des élections législatives de 2007, 12 partis n'ont obtenu aucun siège à la Chambre des représentants

56 Par exemple, le Parti national démocrate (PND) devient le Parti démocrate national (PDN). Le parti d'*al Ahd* devient *al ahd addimocrati*.

57 Ce chiffre avancé par les responsables du parti n'inclut évidemment pas les membres de l'association *al Islah Wa Attawhid* (le mouvement unicité et réforme - MUR)

58 *Al Yazghi* : Aujourd'hui le Maroc No. 1425 du 3 juin 2007.

59 Militants des partis de l'USFP et de l'*Istiqlal*

60 À titre d'exemple le parti socialiste démocratique (PSD) (formé suite à une scission de l'Organisation de l'Action démocratique populaire (OADP) a rejoint l'Union socialiste des forces populaires (USFP).

En outre, dans la plupart des cas, les parlementaires et les partis ne sont pas élus sur la base d'un programme politique. Ils jouent le rôle d'interface (ou de courtier) entre l'électorat d'une zone donnée et le centre national du pouvoir ce qui favorise la transhumance politique. Ce nomadisme (interdit par la loi sur les partis de 2006⁶¹ mais qui demeure largement pratiqué⁶²) n'est pas nécessairement en contradiction avec les intérêts de certaines couches de la population (particulièrement des zones pauvres) : les hommes politiques ne sont pas élus pour défendre des programmes (même chiffrés et raisonnables, contrairement à ce que pensent certains observateurs) mais pour capter les ressources gouvernementales ou externes et les attirer vers leur région d'origine⁶³. La question de la couleur ou de l'idéologie du parti au sein duquel les élus remplissent cette fonction n'a pas une importance cruciale. Dans ce contexte, les notabilités priment sur les structures partisanes et, souvent, elles tentent de protéger leur position sociale en s'affiliant à un parti.

Cette question de la demande sociale des électeurs envers les notables et les élus est souvent négligée par les analyses focalisées sur le clientélisme. Un recours systémique à la notion de clientélisme peut stigmatiser cette demande et rendre par conséquent opaque les rapports entre élections et société.

La transhumance remodèle la carte parlementaire et « corrige » les résultats du suffrage universel. Un parti politique a même pu être représenté au Parlement alors qu'il ne s'était pas présenté aux élections législatives. C'est ainsi que le PAM⁶⁴, fondé par l'ancien secrétaire d'Etat à l'Intérieur, est, aujourd'hui, devenu un acteur incontournable au Parlement alors qu'il ne s'est pas présenté aux législatives générales de 2007.

En outre, la notion de « partis « gouvernementaux » ne signifie pas que les programmes de ces formations politiques se traduisent en politiques publiques globales ou sectorielles. Le Premier ministre et les partis de la majorité déclarent publiquement qu'ils appliquent le programme royal. De plus, comme il n'existe pas de statut de l'opposition (même s'il y a une loi sur les partis depuis 2006), les formations politiques rejetées hors de la coalition gouvernementale se sentent complètement exclues de la vie politique (il y a la perception qu'en dehors du gouvernement il n'y a pas de vie politique) et un certain nombre d'entre elles ont tendance à graviter autour du pouvoir.

Il en résulte que tous les « partis électoralement dominants » ont été fortement éprouvés par les scissions et les tensions internes. Les analyses de Waterbury sur le comportement « tribal » ou segmentaire de l'élite marocaine⁶⁵ apparaissent donc toujours d'actualité, ce qui est évidemment un peu simpliste.

Tandis que les partis politiques figurent parmi les principaux piliers du système national d'intégrité, ils ne sont pas eux-mêmes suffisamment transparents et démocratiques même si, sur le plan juridique, la loi⁶⁶ l'exige (article 21)⁶⁷ et que, sur le plan pratique, des avancées sont observées ici ou là. La confection des listes électorales est rarement soumise à un vote démocratique des militants contrairement à ce que stipule la loi⁶⁸. Elle fait l'objet, en revanche, de jeux complexes de tractations et de transactions entre les notables des partis qui demeurent opa-

61 B.O. n° 5397 du 20 Février 2006, pp. 466-473.

62 L'article 5 de la loi sur les partis donne lieu à des interprétations opposées et pose pour certains la question de sa conformité à la Constitution.

63 Outre sa proximité avec le Roi, c'est la promesse d'attirer vers sa circonscription des ressources externes et gouvernementales qui est derrière le score réalisé par la liste dirigée par Foud Ali el Himma à Benguerir lors des élections législatives de 2007.

64 Parti authenticité et modernité.

65 John Waterbury, *Le commandeur des croyants. La monarchie marocaine et son élite*, (traduction française) Paris, PUF 1975.

66 Loi de février 2006 sur les partis politiques.

67 L'article 21 prévoit que « le parti politique doit être organisé et administré selon des principes démocratiques donnant vocation à tous les membres de participer effectivement à la direction des différents organes. »

68 L'article 24 prévoit que : « le mode de choix des candidats du parti aux différentes consultations électorales doit être fondé sur des principes démocratiques ».

ques aux yeux des observateurs externes et d'un certain nombre de militants du parti. Les « guerres des têtes de listes » et les querelles relatives au classement des candidats présentés par le parti constituent l'un des motifs majeurs pour lesquels des militants se retirent d'une formation politique ou adhèrent à une autre.

Sur le plan juridique, il existe, depuis 2006, un cadre législatif régissant les partis politiques (la loi sur les partis). Cette loi définit le parti, exige qu'il ait un programme, des statuts et un règlement intérieur écrits. Elle impose également que les statuts du parti prévoient un nombre proportionnel de femmes et de jeunes siégeant dans les instances dirigeantes. Les statuts du parti doivent aussi prévoir un certain nombre de dispositions : droits et obligations des membres, périodicité de réunion des organes et mise en place des organes suivants: organe chargé du contrôle des finances, organe d'arbitrage.

La loi fixe en outre les conditions requises pour la constitution et le fonctionnement d'un parti politique.

- 300 membres fondateurs inscrits sur les listes électorales, âgés de 23 ans révolus et résidant dans au moins la moitié des régions du pays avec un minimum de 15 membres par région.
- Dépôt auprès du ministère de l'Intérieur d'une déclaration de constitution signée de 3 membres fondateurs, accompagnée des projets de statuts et du programme du parti.
- Tenue d'un congrès fondateur dans un délai d'un an à compter de la date de réception de l'avis favorable à la constitution du parti délivré par le ministère de l'Intérieur. Le congrès doit réunir au moins 500 membres (dont ¼ des membres fondateurs) résidant dans au moins la moitié des régions du pays avec un minimum de 15 membres par région.
- Dépôt auprès du ministère de l'Intérieur, à l'issue du congrès constitutif, du procès verbal, de la liste des congressistes, des noms des membres des instances dirigeantes ainsi que des statuts et programme du parti, adoptés lors du congrès.
- Si les conditions ou formalités de constitution du parti ne sont pas conformes aux prescriptions de la loi sur les partis, le ministre de l'Intérieur requiert du tribunal administratif de Rabat, dans un délai de 60 jours à compter de la date de dépôt du dossier de constitution du parti, le rejet de la déclaration de constitution du parti (art 9).

La déclaration de constitution du parti devient sans objet en cas de non tenue du congrès constitutif dans le délai d'une année au plus tard à compter de la date de l'avis prévu à l'article 10 (le ministre de l'Intérieur avise les membres fondateurs dans un délai de 60 jours qui suivent la date de dépôt du dossier) ou de la date du jugement définitif déclarant que les conditions et formalités de constitution du parti sont conformes à la loi.

En réalité, la manière dont la loi sur les partis est rédigée ainsi que sa complexité en ont fait un précieux moyen de lutte contre les adversaires du pouvoir. Ainsi, l'article 53 de cette loi a permis au ministère de l'Intérieur de présenter au tribunal administratif de Rabat une requête en déclaration de nullité et en dissolution contre le parti démocratique amazigh marocain qui avait déposé ses statuts le 13 février 2007⁶⁹. Cette requête s'est basée sur le fait que l'appellation de ce parti ainsi que son statut et son programme ont été considérés comme contraires à la loi et à son article 4⁷⁰. De même l'article 57⁷¹ de cette même loi a été utilisé pour

69 *La requête du ministère de l'Intérieur est contenue dans le dossier sur l'affaire préparé par le parti amazigh démocratique marocain.*

Le tribunal administratif de Rabat a déclaré (le même jour), le 17 avril 2008, la nullité de l'enregistrement du parti amazigh démocratique et du parti de la Oumma (islamiste).

70 « Est déclarée nulle et de nul effet toute constitution de parti fondée sur une base religieuse, linguistique, ethnique ou régionale ou de manière générale sur toute base discriminatoire ou contraire aux droits de l'homme » (article 4, alinéa 2)

71 *L'article 57 prévoit que : « sera dissous, par décret motivé, tout parti politique qui inciterait à des manifestations armées dans la rue, ou qui présenterait par sa forme et son organisation militaire ou paramilitaire, le caractère de groupes de combat ou de milices privées ou qui aurait pour but de s'emparer du pouvoir par la force, de porter atteinte à la religion islamique, au régime monarchique ou à l'intégrité territoriale du royaume ».*

dissoudre par décret motivé une formation islamiste : le parti Alternative civilisationnelle (*Al Badil Al Hadari*)⁷².

Une autre particularité importante du pluripartisme marocain est l'absence de régulation efficace des finances des partis politiques.

La loi sur les partis pose les principes centraux du financement public et direct des partis politiques et de la limitation du montant des dépenses autorisé. Outre la loi sur les partis, d'autres législations connexes (notamment le code électoral) réglementent d'autres aspects des finances des partis politiques notamment les dépenses admises lors des campagnes électorales.

Avant l'adoption du Code électoral de 1997, cette matière n'était régie que partiellement par le législateur et l'essentiel du financement des partis politiques était d'origine privée. Il existait néanmoins déjà certains mécanismes indirects en vertu desquels de l'argent public était versé à des hommes politiques dans le cadre de l'exercice de leurs mandats. Il est possible de citer la dotation aux groupes parlementaires (surtout depuis 1977), les dotations spécifiques aux membres du Bureau ainsi que l'indemnité parlementaire dont une part est généralement reversée aux partis par les députés dans une proportion variable selon les statuts et les pratiques de chaque parti.

Les ressources financières des partis politiques proviennent de diverses sources :

- les cotisations de ses membres ;
- des dons, legs et libéralités en numéraires ou en nature sans que leur montant ou valeur globale ne puisse dépasser 100.000 MAD (environ 13.000 dollars), par an et par donateur ;
- des revenus liés aux activités sociales et culturelles du parti ;
- un soutien de l'Etat.

Le parti doit être constitué et fonctionner exclusivement avec des fonds d'origine nationale. Le parti peut recevoir des dons, legs et libéralités en numéraires ou en nature mais ce montant ne peut pas dépasser 100.000 MAD (environ 13.000 dollars) par an et par donateur.

Le parti ne peut recevoir aucun soutien direct ou indirect des collectivités locales, des établissements publics ou des sociétés dont le capital est détenu en partie ou en totalité par l'Etat, les collectivités locales ou les établissements publics.

Tout versement de sommes en numéraires supérieures à 5.000 MAD (environ 650 dollars) pour le compte d'un parti politique doit se faire par chèque bancaire ou chèque postal.

Toute dépense en numéraire, dont le montant est supérieur à 10.000 MAD (environ 1.300 dollars), effectuée pour le compte d'un parti politique doit se faire par chèque.

Le financement par l'Etat d'un parti politique est lié à certaines conditions. Ces conditions sont liées à l'élection de ces candidats et à sa représentation au Parlement, ce qui exclut l'opposition non parlementaire.

L'Etat accorde aux partis politiques ayant obtenu au moins 5 pour cent des suffrages à l'occasion des élections générales législatives (au titre de l'ensemble des circonscriptions électorales) un soutien annuel pour la contribution à la couverture de leurs frais de gestion.

⁷² Le 20 février 2008.

Le montant global de ce soutien est inscrit chaque année dans la loi de finances.

La répartition du montant de la participation de l'Etat au titre du soutien annuel aux partis politiques est calculée sur la base de deux critères :

1. le nombre de sièges obtenu par chaque parti au Parlement conformément à un état de la situation établi annuellement par les présidents des deux Chambres,
2. le nombre de voix obtenues lors des élections générales législatives.

Les modes de répartition et de versement de la subvention sont fixés par décret pris sur proposition du ministre de l'Intérieur.

Le décret du 21 avril 2006 relatif au soutien annuel accordé par l'Etat aux partis politiques et aux unions de partis politiques fixe le montant de la subvention étatique. Le montant de la subvention est composé de deux tranches égales. Ces deux tranches sont réparties de la manière suivante :

- l'une des tranches est répartie en fonction du nombre de sièges de chaque parti et chaque union et, le cas échéant, des partis membres de l'union dans les deux Chambres du Parlement ;
- l'autre tranche est répartie sur la base du nombre de voix obtenues par chaque parti ou chaque union et, le cas échéant, par les partis membres de l'union aux élections générales législatives (au titre de l'ensemble des circonscriptions électorales).

Le montant du soutien annuel est versé en totalité au plus tard le 30 juin de l'année budgétaire au titre de laquelle le soutien est accordé. Les partis politiques bénéficiaires du soutien annuel doivent justifier que les montants reçus par eux ont été utilisés aux fins pour lesquelles ils ont été accordés. La Cour des comptes est chargée du contrôle des dépenses des partis politiques (concernant les sommes reçues au titre du soutien annuel pour la couverture de leurs frais de fonctionnement) ainsi que des comptes annuels des partis politiques. A cet effet les partis politiques adressent à la Cour des comptes, au plus tard le 31 mars de chaque année, un état accompagné des pièces justificatives des dépenses effectuées au titre de l'exercice écoulé et de l'ensemble des documents relatifs aux comptes annuels. Toute personne intéressée peut consulter les documents précités auprès de la Cour des comptes ou en obtenir copie à ses frais.

Les partis doivent tenir une comptabilité dans les conditions fixées par voie réglementaire. Ils sont tenus de déposer leurs fonds, en leur nom, auprès de l'établissement bancaire de leur choix (art 33). Les comptes des partis politiques sont arrêtés annuellement. Ils sont certifiés par un expert comptable, inscrit à l'ordre des experts comptables. Toutes les pièces comptables doivent être conservées pendant dix ans à compter de leur date.

Le décret du 13 janvier 2009 habilite le ministre de l'Intérieur et le ministre de l'Economie et des Finances à fixer le plan comptable normalisé des partis politiques après avis du Conseil national de la comptabilité⁷³.

Ce rôle de la Cour des comptes, qui se retrouve chargée de missions variées consistant notamment à contrôler la comptabilité des partis politiques, pose problème⁷⁴. La composition et le profil des présidents de cette Cour (qui sont proches du Palais) ne constituent pas une garantie d'indépendance.

Les sources de financement indirect sont variées : soutien à la presse partisane, groupes parlementaires, organismes de jeunesse etc. Certaines fondations ou centres d'études proches de certains partis ou hommes politiques (Allal al fassi,

⁷³ Bulletin officiel 5706 du 5 février 2009, p 74.

⁷⁴ La Cour des comptes a élaboré un rapport sur la question mais ce document est resté confidentiel et n'a jamais été publié. Certains milieux informés disent qu'il est compromettant pour plusieurs formations.

Abderrahim Bouabid, Groupement d'études et de recherches sur la Méditerranée, Fondation Mountada Assila etc.) sont reconnus d'utilité publique.

Cependant, les dispositions législatives et réglementaires relatives au financement politique n'arrivent pas à être efficaces. L'augmentation du coût d'entrée en politique, l'insignifiance des cotisations des membres, et le recul du militantisme bénévole font que tous les partis politiques ont besoin du soutien des notabilités et des hommes d'affaires qui, à leur tour, dépendent des marchés publics et des contrats du gouvernement aux plans national et local. Le cercle vicieux qui se met en place est à la base de la faiblesse du système institutionnel marocain.

4.

L'ORGANE DE REGULATION DES ELECTIONS

Il n'existe pas au Maroc d'organe chargé de veiller à l'organisation et au déroulement des élections. Il existe toutefois un organe dénommé « Conseil constitutionnel » qui statue sur la régularité des opérations électorales et référendaires. Prévu par la Constitution de 1996, il est formé de douze membres. Six sont nommés par le Roi -dont le président, trois sont désignés par le président de la Chambre des représentants et les trois autres par le président de la Chambre des conseillers après consultation des groupes parlementaires. La durée du mandat des membres de ce Conseil est de neuf ans non renouvelable. Les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec les fonctions de membre du gouvernement, de parlementaire ou de membre du Conseil économique et social ou toute autre fonction publique élective ou non, à l'exception de celle d'enseignant-chercheur, ainsi qu'avec tout emploi salarié dans des sociétés dont une ou plusieurs personnes publiques détiennent plus de 50 pour cent du capital. Il en résulte que tout emploi dans le secteur privé n'est pas incompatible avec le mandat du conseiller.

Les membres de ce Conseil sont soumis à une déclaration de patrimoine adressée à une instance créée auprès de la Cour des comptes dans les quatre-vingt-dix jours suivant leur nomination. Le même délai est requis lors de leur cessation de fonction⁷⁵. La déclaration est renouvelée tous les trois ans au mois de février. Cette déclaration n'est pas publique.

Le Conseil constitutionnel, qui est calqué à quelques exceptions près sur le modèle français, ne proclame pas les résultats des élections, domaine qui relève de la compétence du ministre de l'Intérieur. Comme il a été précédemment souligné, c'est ce dernier qui veille sur le processus électoral. L'établissement et la révision des listes électorales sont effectuées par une commission administrative et éventuellement par des sous-commissions (art. 8 du code électoral).

Les présidents des commissions et sous-commissions exercent leurs fonctions sous l'autorité du ministre de l'Intérieur (art. 8 du Code électoral) et les dates de délibération sont arrêtées par décret sur proposition du ministre de l'Intérieur (art. 11 du Code électoral).

En ce qui concerne les élections, le dépouillement des votes et la proclamation des résultats, les bureaux de vote sont constitués sur décision du gouverneur (art. 67 de la loi organique relative à la Chambre des représentants)⁷⁶. S'il y a plusieurs bureaux dans une circonscription électorale, un bureau centralisateur est créé. Chaque bureau proclame les résultats après dépouillement des votes. Il existe au niveau de chaque préfecture ou province une commission de recensement préfectorale ou provinciale qui centralise les différents procès verbaux.

Contestation des élections

Le refus de dépôt de candidature par les autorités est susceptible de recours devant le tribunal de première instance qui statue en dernier ressort sur les cas. La contestation de la proclamation des résultats peut émaner des électeurs et des candidats intéressés. Les décisions du tribunal et la proclamation des résultats ne sont contestés que devant le Conseil constitutionnel. Le même droit est également ouvert aux gouverneurs. Le recours peut concerner les décisions prises par les bureaux de vote, les bureaux centralisateurs ou les commissions préfectorale ou provinciale de recensement.

⁷⁵ Dahir n° 1-08-69 du 20 octobre 2008 (B.O. n° 5680 du 6 novembre 2008, p. 1350).

⁷⁶ Dahir n° 1-97-185 du jourmada I 1418 (4 septembre 1997) portant promulgation de la loi organique n° 31-97 relative à la Chambre des représentants.

En statuant sur les recours⁷⁷, le Conseil constitutionnel se base sur le rapport établi par le rapporteur qui est désigné par le président de cet organe. Le Conseil constitutionnel peut annuler les élections ou les corriger en proclamant élus les candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix⁷⁸. Un examen des décisions du Conseil constitutionnel en la matière permet de constater que cet organe se base souvent sur les procès-verbaux des bureaux de vote ou des commissions ou sur les décisions des tribunaux de première instance. Il peut procéder à des investigations. Même en cas de fraudes, le Conseil constitutionnel n'annule les décisions que lorsque les voix contestées peuvent influencer sur les résultats, ce qui est logique et correspond également à la jurisprudence du Conseil constitutionnel français.

Le Conseil constitutionnel n'intervenant qu'après la proclamation des résultats des élections législatives, il paraît souhaitable de prévoir une institution constitutionnelle qui puisse corriger les irrégularités pendant la campagne électorale et au cours du scrutin.

⁷⁷ Le conseil constitutionnel statue à chaque renouvellement des Chambres sur plusieurs recours qui ont augmenté avec l'instauration du bicaméralisme (deux Chambres) avec la Constitution de 1996. Voir *La Revue du Conseil constitutionnel*, (recueil des décisions) qui paraît depuis 2000 avec quelques années de retard. On peut également consulter les décisions du Conseil dans le B.O. en arabe.

⁷⁸ Le Conseil constitutionnel n'a pas hésité à annuler les élections dans certaines circonscriptions lorsque les conditions du déroulement des élections portent atteinte au principe d'égalité des électeurs et des candidats, à la liberté de choix des électeurs, au droit d'éligibilité comme droit intangible, à la sincérité du scrutin, à sa régularité et à sa transparence et au respect par les candidats des règles de moralité au cours de la campagne électorale (Voir sa jurisprudence dans *La Revue du Conseil constitutionnel*).

5.

LA COUR DES COMPTES

Historiquement, les autorités marocaines ont créé une Commission nationale des comptes en 1960 ainsi qu'une Cour des comptes en 1979. Mais ces deux entités n'avaient ni l'indépendance, ni les moyens nécessaires pour faire face à la situation difficile qu'a connu le pays après l'indépendance tant sur le plan politique que financier et économique. Ce n'est qu'en 1996 que la Constitution a consacré l'existence d'une Cour des Comptes (ci-après la Cour)⁷⁹. Six ans après cette mesure et du fait de l'évolution politique et économique sous le gouvernement d'alternance, une nouvelle Cour des comptes a été créée par dahir n° 1-02-124 du 13 juin 2002, portant promulgation de la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières⁸⁰.

Ce Code fournit une vision globale du système national de contrôle supérieur des finances publiques, composé de la Cour des comptes au niveau central et des Cours régionales des comptes au niveau local. Il définit l'organisation et le fonctionnement de la Cour (livre I), des Cours régionales (livre II) et le statut particulier des magistrats (livre III).

La Cour tient ses prérogatives de la Constitution et de la loi. Elle recourt à une programmation de ses opérations d'audit et de contrôle et reçoit les comptes des comptables publics, de façon à englober l'ensemble des secteurs et des services. La nomination ainsi que la révocation du Président de la Cour relèvent du pouvoir discrétionnaire du Roi. Ainsi, les raisons de la mise à l'écart d'Abdessadeq Glaoui, qualifié de patron « séculaire » de la Cour des comptes, pour l'avoir dirigée de 1979 à 2003, ne sont pas connues en dépit des multiples interrogations et spéculations suscitées par la nomination d'un nouveau président. Par ailleurs, la léthargie de cette Cour peut également émaner du procureur général du Roi près la Cour. C'est en effet lui, qui doit inciter à la production des comptes des organismes sous contrôle de la Cour et demander aux présidents des Chambres d'appliquer les amendes à l'encontre des organismes coupables de manquements. En fait, c'est à deux niveaux qu'il faut interroger la question de l'indépendance de cette Cour.

Il faut tout d'abord chercher la clé de la dépendance ou de l'indépendance des hauts commis de l'Etat sur le plan de l'obligation incombant à la Cour de rendre des comptes de manière publique et devant le Parlement.

Il faut, ensuite, signaler que les critiques émises au lendemain de l'installation de la Cour à propos de l'indépendance du président et de sa capacité à affronter ou à éviter les confrontations politiques se sont estompées, suite aux rapports des années 2006 et 2007 qui ont démontré à la fois une dynamique de la Cour mais également une négligence quant à l'application de ses recommandations. De même, la gravité de certaines anomalies n'a pas entraîné l'adoption de mesures à la hauteur de ces anomalies. En outre, des présidents de conseils de villes se sont permis de porter atteinte à la compétence des magistrats de cet organe sans être inquiétés.

Enfin, au niveau des Cours régionales des comptes (CRC), les magistrats sont également nommés par le Roi, aux termes des articles 30 et 84 de la Constitution. Le Code énonce toutefois que ces magistrats constituent un corps unique et sont inamovibles.

⁷⁹ La nouvelle Cour des comptes a été consacrée par la Constitution de 1996 (titre X), articles 96 à 99.

⁸⁰ Ce dahir a été publié au Bulletin officiel n° 5030 du 15 août 2002, pp. 785 à 815.

La Cour, s'est vue attribuer, aux termes de l'article 96, trois fonctions :

1. assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances ;
2. s'assurer de la régularité des opérations de recettes et de dépenses des organismes soumis à son contrôle⁸¹ en vérifiant et appréciant les comptes présentés par les comptables publics ;
3. sanctionner, les manquements aux règles qui régissent lesdites opérations, dans le cadre de sa fonction juridictionnelle en matière de discipline budgétaire et financière.

Les compétences des juridictions financières s'étendent à l'ensemble des intervenants dans le processus des dépenses et des recettes publiques (ordonnateurs, comptables et contrôleurs) et concernent aussi bien les organismes publics que les organismes de prévoyance sociale et les associations faisant appel à la générosité publique. La Cour a également pour mission d'évaluer des projets publics.

Au titre de l'assistance au Parlement et au gouvernement, explicitement citée par la loi, il faut noter que la Cour peut:

- répondre aux demandes de précision émanant du Parlement, à l'occasion de l'examen du Rapport sur l'exécution de la Loi de finances et de la Déclaration générale de conformité ;
- inscrire à ses programmes, à la demande du Premier ministre, des missions d'évaluation de projets publics et de contrôle de la gestion de l'un des organismes soumis à son contrôle.

Pour ce qui est des dépenses publiques (telles qu'elles sont présentées dans la Loi de Finances Règlement, LFR), la Cour est chargée d'en effectuer un audit chaque année, sauf cas de retard d'élaboration par le ministère des Finances. Par ailleurs, elle opère, par échantillonnage, le contrôle des dépenses des établissements publics et assure, à travers les CRC, la gestion des collectivités locales. Techniquement, trois types de contrôle sont mis en œuvre par la Cour:

- Le contrôle juridictionnel (régularité et conformité) ;
- Le contrôle de gestion (appréciation de la gestion) ;
- L'évaluation des projets publics (évaluation exécution, efficacité et efficience).

La Cour est composée de :

- la Présidence ;
- le Parquet général (dirigé par le procureur général du Roi, qui est assisté par les avocats généraux choisis parmi les conseillers de la Cour) ;
- le Secrétariat général ;
- les Chambres permanentes, les Chambres et instances exceptionnelles (cinq, composées de magistrats et fonctionnaires) ;
- les entités administratives.

Au niveau des 16 régions du pays, 9 CRC ont été créées en 2003 pour assurer le contrôle des comptes et s'enquérir de la gestion des collectivités locales et de leurs groupements. L'importance de la Cour apparaît à travers ces CRC qui lui sont rattachées et est soulignée par son rôle d'institution de recours. En effet, elle statue sur les appels formés contre les jugements prononcés à titre définitif par les CRC sur lesquelles elle exerce une mission permanente de coordination et d'inspection (Article 3).

Etant donné l'importance des attributions de la Cour, les ressources humaines dont elle dispose doivent également être conséquentes. Celles-ci englobent des magistrats hautement qualifiés, des ingénieurs dans diverses disciplines et des cadres. On relève un effectif en progression. De l'ordre de 351 personnes en 2004 (202 juges et 149 cadres et agents administratifs), l'effectif est passé à 363 (209 magistrats et 154 administratifs) puis, à fin 2006, il s'est élevé à 375 personnes dont 218 magistrats. La première promotion de magistrats des Cours des comptes régionales est sortie le 12 février 2000. Au vu des besoins réels afin

⁸¹ Une liste d'organismes soumis à son contrôle est arrêtée par le dahir portant création de cette Cour (article 3).

d'accomplir toutes ses missions, le déficit en personnel est important et la loi de finances 2009 n'a accordé que 20 nouveaux postes à la Cour. Deux ans après sa création, soit en 2004 et 2005, le fonctionnement de la Cour a suscité le mécontentement de certains magistrats et a entraîné des départs « volontaires ».

Sur le plan matériel, la Cour dispose d'un siège central et de 9 sièges régionaux et bénéficie de l'informatisation du processus d'intervention (base de données de la Cour et des CRC, schéma directeur informatique, Internet, Intranet, site web....), archivage selon des applications informatiques modernes.

Aux termes de l'article 9, le Premier Président de la Cour prépare le projet de budget des juridictions financières. Ainsi, ces dernières disposent d'un budget unique inscrit au budget général de l'Etat. Il est exécuté par le Premier Président de la Cour, institué ordonnateur, qui peut déléguer sa signature au secrétaire général de la Cour et instituer des présidents de Cours régionales sous-ordonnateurs. Au titre des deux derniers exercices, la Cour a bénéficié d'un budget de l'ordre de 85 à 90 millions de MAD (entre 11 millions et 11,5 millions de dollars) réparti comme suit :

En millions de MAD	Budget de fonctionnement	Budget d'équipement	Budget général
2008	62.778	21.809	84.587
2009	64.936	24.309	89.245

Le contrôle de l'exécution de ce budget est confié à un agent comptable qui est nommé par le ministre des Finances auprès de la Cour et qui exerce exclusivement un simple contrôle *a posteriori*.

La Cour « *rend compte au Roi de l'ensemble de ses activités* », aux termes de l'article 97 de la Constitution. Le rapport annuel de la Cour des comptes qui retrace l'activité des juridictions financières, est présenté au Roi par le Premier Président de la Cour des comptes ; Il est ensuite publié au Bulletin officiel du Royaume.

La saisine de l'extérieur, (par l'intermédiaire du Procureur général du Roi près la Cour), se fait sur la base de rapports de contrôle ou d'inspection, appuyés des pièces justificatives. Le Procureur peut décider soit la poursuite, soit le classement de l'affaire ; mais, dans ce dernier cas, il prend une décision motivée qui est notifiée à la partie qui lui a soumis l'affaire ;

Le livre III du Code portant statut des magistrats des juridictions financières traite des mécanismes d'intégrité. Les stipulations d'ordre général sur l'exercice de la mission des magistrats dans le respect des principes d'éthique et de transparence ont poussé la Cour à préparer un code déontologique fixant les règles professionnelles et morales à respecter. Les articles 182 à 185 fournissent davantage de précisions en la matière telles que l'interdiction d'exercer, à titre professionnel, une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit, celle d'exercer toute activité mettant le magistrat en situation de dépendance, ou celle d'avoir (directement ou indirectement) des intérêts dans l'un des organismes sur lesquels s'exerce le contrôle des juridictions financières.

Quant aux restrictions post-emploi, en l'absence de prescriptions spéciales, celles signalées pour les fonctionnaires dans le Code pénal (mais de manière non détaillée) s'appliquent pour le personnel de la Cour. Par ailleurs, en réalité, les cas de non respect des restrictions post-emploi ne font jamais l'objet d'interpellations.

L'article 5 traite du cas des contrôleurs ayant pratiqué la gestion dans un organisme soumis à inspection et stipule qu'ils ne peuvent pas participer à des missions

de contrôle dans le cadre des attributions de la Cour et des Cours régionales, autres que juridictionnelles, s'ils ont des intérêts directs ou indirects dans ces organismes publics objet du contrôle.

Il faut signaler que le Premier Président peut également désigner des experts du secteur privé (Article 6). Dans ce cas, en matière de discipline budgétaire et financière, l'expert est désigné selon les modalités prévues par l'article 59 du Code de procédure civile, à moins qu'il n'en soit dispensé par les parties.

S'agissant de la déclaration des biens, les magistrats sont tenus, préalablement à leur nomination de déclarer sur l'honneur et par écrit, les biens immobiliers et les valeurs mobilières possédées par eux ainsi que par leurs conjoints et enfants mineurs⁸². En cas de modification de son patrimoine, le magistrat doit fournir une déclaration complémentaire. Par ailleurs, le Président peut demander à l'administration toutes informations d'ordre patrimonial sur les magistrats et les membres susmentionnés de leurs familles (article 185).

Aucune commission parlementaire n'est destinatrice des rapports de la Cour qui sont publiés au Bulletin officiel. Cependant, seuls des extraits des rapports des CRC peuvent être insérés dans le rapport de la Cour.

La Cour adopte les normes relatives aux rapports contradictoires visant à donner la parole aux personnes contrôlées. Elle rend son arrêt lors d'une audience à laquelle est convoqué l'intéressé ou son représentant. Les arrêts de la Cour en matière de discipline budgétaire ou financière peuvent faire l'objet d'un recours en appel devant la formation inter-chambres.

Le chapitre IV traite dans ses articles 225 à 230 des différentes violations de la réglementation et des sanctions à infliger aux magistrats ou fonctionnaires fautifs. Quant aux justiciables qui enfreignent les règlements, qui manquent de respect à la Cour ou qui ne livrent pas les documents demandés, le Code prévoit, dans ses articles 101 à 107 et 149, les sanctions et dispositions à adopter à leur égard.

Le public et la société civile ne disposent pas de mécanismes de recours.

La Cour joue actuellement un rôle important et constitue une partie essentielle en tant que pilier du SNI. Ses prestations se sont améliorées et son rapport 2007, qui fait 730 pages, permet une lecture instructive des différents aspects de la gestion de la chose publique. Les observations des magistrats ont donné une idée de l'ampleur des multiples anomalies relevées au niveau de la gestion administrative, comptable et financière ainsi que l'étendue des 130 missions d'audit (50 en 2005), des 81 insertions et des nombreux contrôles juridictionnels qui en ont découlé.

Les missions de 2007 ont concerné 1.271 exercices budgétaires, se rapportant à 245 comptes des services de l'Etat et 198 des collectivités locales. Elles ont porté aussi bien sur les départements ministériels, les entreprises et établissements publics que sur des sociétés concessionnaires et des associations bénéficiant de subventions. Ce rapport a particulièrement pointé du doigt deux ministères, huit établissements et entreprises publics et une association. Il s'agit là d'une mine d'informations dont on ne disposait pas du temps de l'ancienne Cour créée en 1979. Cette dernière, d'ailleurs, n'intervenait que lorsqu'elle était sollicitée par l'exécutif. Elle n'a traité sa première affaire que fin 1994, soit 15 ans après sa création. Cette affaire avait été initiée par M. Mourad Chérif, alors ministre des Finances et des Investissements extérieurs, à la suite d'un rapport de l'Inspection générale des Finances concernant la gestion des responsables de la direction régionale des Travaux publics de Marrakech. En 1995, la Cour a été saisie par l'ancien Premier ministre Abdellatif Filali de l'affaire de l'ex PDG de la Royal Air

⁸² Article 184 du Code des juridictions financières.

Maroc. Ainsi, de 1994 à 1999, elle n'a traité que 149 affaires en matière de discipline budgétaire et financière, dont 136 par saisine du ministre de l'Intérieur.

Il est important de souligner que l'action du Parlement est renforcée en matière de contrôle budgétaire grâce aux missions de la Cour qui lui sont assignés par la loi.

Des améliorations de l'action de la Cour sont toujours possibles et souhaitables pour conduire les organismes publics à plus de transparence et imprimer à leur gestion un caractère sain et efficace. Après la formation et la qualité, la priorité doit être accordée à la coordination entre les différents corps de contrôle (l'Inspection générale des finances (IGF), les Inspections générales des ministères et la Cour des comptes).

Par ailleurs, l'un des principaux mécanismes d'intégrité, en l'occurrence la réception de « la déclaration de patrimoine », est confié à la Cour et représente, à cet égard, une grande nouveauté. L'ampleur de cette tâche doit militer pour le renforcement de la Cour par l'octroi de moyens humains et matériels plus importants.

Les acteurs internationaux entretiennent des rapports fructueux avec la Cour marocaine. Cette dernière fait partie de l'*International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) et y joue un rôle actif au niveau des comités spécialisés. Elle a réalisé plusieurs actions avec le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD).

6.

LA JUSTICE

La justice occupe une place importante dans le régime politique marocain. Elle fait l'objet de débats aussi bien dans les milieux politiques que parmi les juristes et les citoyens en raison de ses dysfonctionnements. Plusieurs études et rapports⁸³ s'accordent sur les défaillances de la justice marocaine : manque de moyens matériels, manque de formation pour le personnel administratif des tribunaux, insuffisance du nombre de magistrats, manque de formation continue pour les magistrats, problèmes suscités par la procédure de nomination de ces derniers qui est placée sous le contrôle du ministre de la Justice et par le fait que, dans les campagnes, les magistrats sont élus sans exigence d'une formation spécifique, problèmes posés par les juridictions d'arrondissement, par la tenue de certains procès qui ne respectent pas les normes d'équité (notamment dans les procès à caractère politique ou ceux relatifs à la liberté de la presse), statut controversé du Conseil supérieur de la magistrature, conditions de promotion relatives aux magistrats, problèmes liés aux textes qui régissent la magistrature au Maroc, lois relatives à la procédure civile et à la procédure pénale, etc. En outre, le problème de l'indépendance de la justice se pose avec acuité.

Parallèlement à ces problèmes réels, la question qui se pose aussi est celle relative à la corruption qui ronge le corps de la magistrature. En 1999 déjà, le ministre de la Justice de l'époque, M. Omar Azziman avait critiqué les magistrats⁸⁴. Selon des enquêtes réalisées par Transparency Maroc, le secteur de la Justice est, dans la perception des citoyens, l'un de ceux qui sont le plus touchés par la corruption. Il se retrouve même en tête des préoccupations des citoyens⁸⁵. Les enquêtes menées ont également montré, quelles étaient, aux yeux des personnes sondées, les raisons de la corruption dans le secteur public et de l'extension de ce phénomène⁸⁶. Les problèmes qui conduisent à la corruption dans ce secteur sont multiples : l'impunité dont bénéficient ceux qui la pratiquent, l'enrichissement, la faiblesse des salaires, la normalisation du phénomène de la corruption, le manque de transparence, la pression des supérieurs, la pression des proches⁸⁷, etc. La question de la corruption est rarement évoquée par les pouvoirs publics qui essaient de minimiser le phénomène à tel point que le cas de certains magistrats sanctionnés pour corruption passe inaperçu. Même les magistrats qui ont été déférés devant la justice et condamnés pour ce type d'actes ont aussitôt été innocentés suite à la cassation de ce jugement par la Cour suprême (voir infra). Le présent document va tenter d'examiner le statut de la justice à travers les textes et les problèmes qui entravent son bon fonctionnement.

Organisation de la magistrature et nomination des magistrats

L'institution judiciaire est prévue dans le Titre VIII de la Constitution. Elle n'est pas qualifiée de pouvoir, mais d'autorité. L'organisation judiciaire du pays comprend, selon l'article 1er du dahir n° 1-74-388 du 15 juillet 1974, les juges d'arrondissement, les cours de première instance, les cours d'appel, la Cour suprême (juridictions de droit commun), les juridictions administratives, les juridictions de commerce et cours des comptes et les cours d'appel administratives (juridictions spécialisées). A cela s'ajoute le tribunal permanent des forces armées royales qui est considéré comme un tribunal d'exception. Les juges sont nommés par le Roi sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature (leurs nominations sont rendues publiques par dahir). Cette institution, qui est également prévue dans la Constitution et qui est présidée par le Roi, est composée du ministre

⁸³ Voir, entre autres, *Évaluation du système juridique et judiciaire (Maroc)*, Banque mondiale, 2003, Abdellatif Hatimi, *Rapport sur la situation de la justice au Maroc et les perspectives de sa réforme*, (en arabe), mars 2005, Rapport non publié, Abdelaziz Nouidi, *Indépendance et intégrité du système judiciaire*, Rapport présenté dans le cadre du réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme, 2008, Ahmed Ghazali, *Processus de réforme et de mise à niveau de la justice et des réformes dédiées à assurer le règne de la loi in Rapport sur 50 ans de développement humain*. Site : www.rdh50.ma.

⁸⁴ M. Azziman avait évoqué le 5 avril 1999, au cours d'un dîner-débat organisé par l'USFP à Casablanca, « la situation des juges, des président des tribunaux qui sont toujours en attente des instructions, ce qui laisse la justice repliée sur elle-même et impuissante à évoluer ».

⁸⁵ Voir l'Indice de perception de la corruption réalisé en 2009 par Transparency Maroc. Voir également *Le Reporter*, 15 juin 2009, site : www.lereporter.ma, *L'Économiste*, 4 juin 2002, site : www.leconomiste.com.

⁸⁶ Voir, Transparency Maroc, *La Corruption au Maroc, Synthèse des résultats des enquêtes d'intégrité*, 2005 (75 p).

⁸⁷ *Idem*.

de la Justice (qui fait office de vice-président), du Premier Président de la Cour Suprême, du Procureur général du Roi près la Cour Suprême, du président de la première Chambre de la Cour Suprême, de deux représentants élus, parmi eux, par les magistrats des cours d'appel, de quatre représentants élus, parmi eux, par les magistrats des juridictions de premier degré. Les juges sont recrutés sur concours. Quant à l'admission sur titre, elle est ouverte aux professeurs de droit ayant enseigné une matière fondamentale pendant dix ans; aux avocats justifiant de quinze années d'exercice de leur profession; et, en ce qui concerne les tribunaux administratifs, aux fonctionnaires appartenant à un grade classé à l'échelle 11 ou grade assimilé, justifiant de dix années au moins de services publics effectifs, et qui sont titulaires d'une licence en droit ou d'un diplôme équivalent (article 3 du Statut de la magistrature).

Les candidats au concours doivent répondre à plusieurs conditions (être âgés de 21 ans, jouir des droits civils, être dotés de certaines aptitudes physiques...) et faire preuve, notamment, de bonne moralité (art. 4 du Statut). Dès leur admission, ils suivent un stage de deux années. La première année de stage s'effectue à l'Institut supérieur de la magistrature. La seconde année est consacrée aux stages dans les cours d'appel, tribunaux, administrations centrales, services extérieurs, collectivités locales, entreprises publiques ou privées. Après deux années de stage, les candidats sont soumis à un examen. S'ils le passent avec succès, ils sont alors nommés dans différentes juridictions du pays, sinon ils sont soit licenciés, soit mis à la disposition de leur administration d'origine s'ils étaient auparavant des fonctionnaires.

Au cours de leur stage, les magistrats sont formés dans différentes disciplines civiles, commerciales, pénales, administratives et financières. Bien que le corps de la magistrature soit accusé d'actes de corruption, il n'y a pas de formation spécifiquement consacrée à ce problème. Par ailleurs, l'Institut supérieur de la magistrature ne dispose pas d'un nombre important de formateurs permanents : ceux-ci ne seraient que cinq en plus des deux directeurs⁸⁸. Le corps formateur provient essentiellement des magistrats et des procureurs qui assurent des cours de manière ponctuelle, en plus de quelques enseignants universitaires vacataires (quatre ou cinq)⁸⁹. En outre, il n'existe pas de programme de formation continue des magistrats, celle-ci ne serait actuellement effectuée qu'une seule fois tous les cinq ans⁹⁰.

Il est interdit aux magistrats toute délibération ou démonstration politique et toute action de nature à arrêter ou à entraver le fonctionnement des juridictions (art. 13). Ils ne peuvent, par ailleurs, pas constituer de syndicats ou en faire partie (art. 14). Il s'agit d'une disposition qui est contraire aux droits humains et notamment au droit d'appartenance syndicale consacré par la Convention (n° 87) de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948)⁹¹. Les magistrats ne peuvent même pas, selon les instructions du ministre de la Justice et du Roi, créer des associations ouvertes au public et adhérer à des associations de leur choix au prétexte que cela porterait atteinte à leur indépendance⁹². Cela a conduit des magistrats appartenant à l'Association marocaine de défense de l'indépendance de la magistrature à présenter leur démission⁹³. En outre, les magistrats ne peuvent participer à des manifestations publiques que lorsqu'ils sont autorisés à le faire. Certains magistrats enfreignent ces règles, mais ils sont peu nombreux. Les magistrats participent souvent à des manifestations sous le couvert de la seule association des magis

⁸⁸ *Evaluation du Système Juridique et Judiciaire (Maroc), op. cit.*

⁸⁹ *Idem.*

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ *Cette Convention n'a pas été ratifiée par le Maroc. Mais, la constitution marocaine de 1996, dans son préambule, adhère aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus.*

⁹² *Discours royal lu par le conseiller du Roi, M. Abbès Jirari, le 12 avril 2004, lors de la séance d'ouverture du CSM. Le Roi a estimé que l'adhésion des magistrats à des associations qui ne sont pas prévues pour eux était incompatible avec l'indépendance de la justice*

⁹³ *Il s'agit de MM. Abdolkader Rafii et Abdelmoulah Kharchich respectivement président et secrétaire général de cette association (Voir A. Hatimi, op.cit.).*

trats autorisée, en l'occurrence l'Amicale Hassania des juges, créée en 1995 et considérée comme proche du pouvoir.

Les audiences des tribunaux sont publiques, à moins que la loi n'en décide autrement. Le juge peut ordonner que les débats aient lieu à huis clos si l'ordre public ou les bonnes mœurs l'exigent (article 43 du Code de procédure civile). Les jugements sont rendus et exécutés au nom du Roi.

Les décisions des juridictions sont souvent publiées dans des revues de droit et de jurisprudence. Seuls les arrêts de la Cour suprême sont publiés dans les revues suivantes : *La Revue droit et jurisprudence*, éditée par le ministère de la Justice et *La jurisprudence de la Cour Suprême*, éditée par la Cour suprême.

Rémunération et avancement des magistrats

Le corps de la magistrature est réparti en plusieurs grades : hors grade, grade exceptionnel, premier, deuxième et troisième grade. Le hors grade est accordé aux présidents de la Cour suprême et au procureur général du Roi près dudit conseil. Le grade exceptionnel est réservé aux présidents des Chambres près la Cour suprême, au Premier avocat général près dudit conseil, au Premier Président des cours d'appel de Casablanca, Rabat, Marrakech, Fès et Meknès, au procureur général du Roi auprès de ces cours ainsi qu'au Premier Président des tribunaux d'appel de commerce et des procureurs général du Roi auprès de ces cours. Le premier grade concerne une série de magistrats qui vont des conseillers près la Cour suprême aux présidents des Chambres des cours d'appel et concernent plusieurs catégories de magistrats. Il en est de même du deuxième grade. S'agissant du troisième grade, il concerne les magistrats qui ont achevé leur formation à l'Institut supérieur de la magistrature et qui sont affectés aux tribunaux de première instance (magistrats et procureurs adjoints), aux tribunaux administratifs et aux tribunaux de commerce (magistrats et procureurs adjoints)⁹⁴.

Le Conseil supérieur de la magistrature veille à l'application des garanties accordées aux magistrats quant à leur avancement et à leur discipline.

En 2002, le budget affecté au ministère de la Justice représentait 1,3 pour cent du budget de l'Etat⁹⁵. En 2009⁹⁶, il s'est élevé à 2,06 pour cent (2.498.000.000 de MAD, soit environ 324 millions de dollars). Si le budget est en progression, il demeure insuffisant dans la mesure où il ne suffit pas à combler le déficit du nombre de magistrats, de greffiers et du personnel administratif des juridictions.

Budget du ministère de la Justice (2001-2009) en MAD

Années	Budget de fonctionnement	Budget d'investissement	Total
2001	1.576.127.000	441.363.000	2.017.489.000
2002	1.728.428.000	390.715.000	2.119.143.000
2004	1.808.245.000	437.179.000	2.245.424.000
2005	2.115.958.000	520.113.000	2.636.071.000
2008	2.479.167.000	514.113.000	2.993.280.000
2009	2.163.150.000	334.113.000	2.497.263.000

Sources : • Site ministère de la Justice. Evolution du budget relatif au ministère de la Justice durant la période (2001-2005) en MAD⁹⁷.
• Loi de finances pour les années 2008 et 2009. Cf. Site ministère des Finances.

⁹⁴ Voir le tableau dressé in A. Nouidi, *op. cit.*

⁹⁵ Évaluation du système juridique et judiciaire (Maroc), Banque mondiale, *Op.cit.*

⁹⁶ Loi des finances 2009.

⁹⁷ www.justice.gov.ma/fr/Ministere/chiffres.aspx?_c=2&_=#.

La rémunération nette mensuelle⁹⁸ d'un magistrat en début de carrière, soit au grade 3, est de plus de 7.565,40 MAD (environ 980 dollars), celle du juge du 2ème grade est de 10.565 MAD (environ 1.370 dollars) et celle du juge du 1er grade est de 15.615,95 MAD (environ 2.000 dollars). Pour le juge classé au grade exceptionnel, elle est de 29.597,48 MAD (environ 3.840 dollars). Quant à la rémunération des magistrats hors grade (Premier Président de la Cour Suprême et Procureur Général du Roi près de celle-ci), elle est de 50.000 MAD (environ 6.500 dollars)⁹⁹. Ainsi, le salaire moyen d'un magistrat est deux fois plus élevé que celui d'un fonctionnaire. En effet, un fonctionnaire de la fonction publique, classé à l'échelle 10, perçoit un salaire mensuel net de 4.000 MAD (environ 520 dollars), celui classé à l'échelle 11 gagne 4.500 MAD (580 dollars) et celui appartenant au grade hors échelle 10.000 MAD (environ 1.300 dollars).

Le nombre de magistrats s'élevait au début du mois de décembre 2006 à 3 122 dont 711 du Parquet¹⁰⁰. Aujourd'hui, ils sont au nombre de 3.500, d'après une déclaration du ministre de la Justice, M. Abdelwahad Radi¹⁰¹. Ce nombre est insuffisant pour une population de plus de 30 millions d'habitants, ce qui a conduit ce ministre à programmer une augmentation de 1.500 magistrats d'ici à 2012¹⁰² avec pour objectif de parvenir à un total de 5.000 magistrats. Ce ministre a précisé que chaque magistrat traitait mille dossiers par an et il prévoit de réduire ce nombre à 700 en 2012. Ce chiffre restera important et ne permettra pas aux magistrats de disposer du temps nécessaire pour une étude sérieuse et approfondie des dossiers, compromettant ainsi le droit des justiciables à un procès équitable.

L'avancement des magistrats se fait d'échelon en échelon et de grade en grade. L'avancement d'échelon se fait en fonction de l'ancienneté et de la notation du magistrat. Il est fixé sur la liste d'aptitude. L'avancement de grade est lié aux postes budgétaires vacants et implique en outre une ancienneté d'au moins cinq ans d'exercice dans le même grade, alors que les magistrats qui passent au 2ème grade doivent avoir atteint le sixième échelon du 3ème grade. Le choix des magistrats se fait en fonction des diplômes universitaires, de la qualification et de leur aptitude à exercer les fonctions correspondant au grade supérieur. Les magistrats, candidats à une promotion, sont inscrits sur une liste d'aptitudes qui est établie et arrêtée annuellement par le ministre de la Justice, sur avis du Conseil supérieur de la magistrature (article 23). Or, il se trouve que le ministre arrête la liste en prenant en considération les candidats qui ont fait preuve de docilité et de discipline¹⁰³. En outre, le Conseil supérieur de la magistrature n'est consulté qu'après établissement de la liste et non avant, ce qui constitue une entorse à la loi¹⁰⁴.

L'âge de la retraite des magistrats est fixé, comme pour les fonctionnaires de la Fonction publique, à soixante ans (art. 65). Toutefois, la fonction du magistrat peut être prorogée par dahir pour une période de deux années renouvelable deux fois pour la même durée, sur proposition du ministre de la Justice, après avis du Conseil supérieur de la magistrature lorsque le maintien du magistrat a été reconnu indispensable dans l'intérêt du service. Si l'on se réfère au rapport du ministère de la Justice¹⁰⁵, la reconduction du magistrat se fait en fonction de son honnêteté, de son intégrité et de ses facultés physiques. Toutefois, dans la pratique, plusieurs magistrats ont été reconduits en raison de leurs liens avec les centres de décision.

98 *Idem.*

99 A. Nouidi, *op.cit.*

100 Association des Hautes Juridictions de Cassation des pays ayant en partage l'usage du Français (AHJUCAF), *op. cit.*

101 Déclaration lors de la présentation du budget du ministère de la Justice pour l'année 2009 devant la Commission de la Justice, de la législation et des droits de l'homme (voir rapport de ladite commission).

102 *Idem.*

103 Voir l'article 7 du décret du 23 décembre 1975 ainsi que A. Hatimi, *op. cit.*

104 *Idem.*

105 La situation de la justice au Maroc, rapport établi lors de la rencontre du 26 et 27 janvier 2007 au Caire sur la justice.

Mesures disciplinaires à l'encontre des magistrats

Si les magistrats du siège sont inamovibles (art. 85 de la Constitution), la loi prévoit dans ses articles 58 à 63 des sanctions disciplinaires en cas de manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité (art. 58). La loi prévoit deux degrés de sanctions en fonction de la gravité des faits reprochés aux magistrats. Les sanctions du premier degré comprennent l'avertissement, le blâme, le retard dans l'avancement et la radiation de la liste d'aptitude alors que les sanctions du second degré comprennent la rétrogradation, l'exclusion temporaire pendant une période de six mois au maximum, la mise à la retraite ou la révocation. Les sanctions du premier degré sont prises par le ministre de la Justice et celles du second degré par le Roi (art. 60). Dans les deux cas, l'avis du CSM est requis.

C'est le ministre de la Justice qui saisit le Conseil sur les faits reprochés. Une enquête est lancée et le magistrat concerné est assisté par un avocat ou un magistrat de son choix lorsqu'il comparaît devant le Conseil supérieur de la magistrature (art. 61). En cas de poursuites pénales ou de faute grave, le magistrat peut être immédiatement suspendu de ses fonctions par arrêté du ministre de la Justice avant qu'il soit traduit devant le Conseil supérieur de la magistrature, qui doit être convoqué dans les plus brefs délais. Cette suspension ne peut excéder quatre mois et le Conseil doit décider du sort du magistrat pendant cette période, sinon celui-ci retrouve son poste et reçoit à nouveau l'intégralité de son traitement (s'il en avait été privé) et a droit au remboursement des retenues sur ledit traitement (art. 62). Comme cela a été précisé plus haut, le CSM est présidé par le ministre de la Justice, lorsqu'il se réunit en tant qu'instance disciplinaire et c'est lui également qui désigne le rapporteur (après consultation du CSM). En assumant ces fonctions, il lui appartient de déterminer la sanction infligée au magistrat mis en cause. Ainsi, on constate que le ministre de la Justice contrôle la procédure disciplinaire, l'encadre et l'oriente donc dans le sens souhaité par ledit ministre¹⁰⁶.

Par ailleurs, le ministre de la Justice se voit octroyer le droit, depuis 1977, de muter un magistrat pour une période limitée de trois mois pour faire face à des pénuries en termes de personnel dans certains tribunaux du Royaume. En outre, ledit ministre dispose de la liberté de muter à tout moment les procureurs dans n'importe quel tribunal. S'agissant des juges d'instruction, ledit ministre a le droit, sur proposition des présidents des tribunaux de première instance et d'appel, de les désigner parmi les magistrats du siège pour une durée de trois ans renouvelable et de mettre fin à leurs fonctions. En outre, certains postes importants comme celui de Premier Président de la Cour suprême et de procureur général du Roi près cette Cour sont octroyés en fonction de considérations politiques.

Poursuites des magistrats

Le Code de procédure civile et le Code de procédure pénale prévoient des poursuites à l'encontre des magistrats. Si ces dispositions accordent aux magistrats une certaine immunité, elles protègent néanmoins également les personnes lésées en leur octroyant le droit de saisir les tribunaux compétents des faits incriminés.

L'article 391 du Code de procédure civile envisage la poursuite des magistrats en cas de dol, fraude, concussion, commis au cours de l'instruction - lorsqu'il s'agit des magistrats de siège - ou perpétrés dans l'exercice de ses fonctions - s'il s'agit d'un magistrat du ministère public.

C'est la Cour suprême qui statue sur ces cas (art. 395) et les affaires sont jugées par les Chambres réunies de la Cour, à l'exclusion de la Chambre qui a statué sur l'admission (art. 400).

¹⁰⁶ Plusieurs études abondent dans ce sens, Voir A. Hatimi, *op. cit.*, A. Nouïdi, *op.cit.*, etc.

Sur le plan pénal, le Code de procédure pénale prévoit plusieurs procédures en fonction du grade du magistrat. S'il s'agit d'un magistrat de la Cour suprême, de la Cour des comptes, d'un membre du Conseil constitutionnel ou des présidents des cours d'appel (ordinaires ou spécialisés) et des procureurs généraux de ces tribunaux, c'est la Chambre pénale de la Cour suprême qui ordonne l'ouverture d'une instruction sur demande du procureur général près la Cour. Après l'instruction, il appartient au juge d'instruction de décider ou non de l'opportunité des poursuites. S'il est décidé de donner une suite judiciaire à l'affaire, c'est la Chambre pénale qui juge l'affaire et, en cas d'appel, ce sont les Chambres réunies, à l'exception de la Chambre pénale, qui statuent définitivement (art. 265). Lorsqu'il s'agit d'un magistrat de la Cour d'appel, d'un président du tribunal de première instance et du procureur auprès de ce dernier, ou d'un magistrat d'une Cour des comptes régionale, c'est le procureur général près la Cour suprême qui transfère l'affaire devant la Chambre pénale de la Cour suprême qui décide de l'ouverture d'une instruction. Si une instruction est ouverte, un tribunal d'appel, autre que celui auquel appartient l'intéressé est désigné pour statuer sur l'affaire (art. 266). Lorsque l'affaire concerne un magistrat du tribunal de première instance (ordinaire ou spécialisé), il appartient au procureur général du tribunal d'appel de transmettre l'affaire au premier président dudit tribunal. Le sort du magistrat est décidé par ce tribunal (art.267).

Si l'on se réfère à quelques affaires récentes, la poursuite de certains magistrats n'a pas respecté les conditions légales prévues à cet effet¹⁰⁷. Pour le délit de corruption, cinq magistrats ont été poursuivis en 2003. Ils ont été dans un premier temps condamnés le 21 avril 2004 à des peines allant de deux ans (dans le cas d'un magistrat) à une année d'emprisonnement (dans le cas des quatre autres affaires). Ces peines ont été assorties d'une amende de 1.000 MAD (environ 130 dollars) chacun. En cassation, cette décision a été cassée et a été renvoyée devant la Cour d'appel de Tanger qui a innocenté ces personnes le 3 avril 2008¹⁰⁸.

Parallèlement à la procédure judiciaire, le ministre de la Justice reçoit chaque année des centaines de plaintes de citoyens¹⁰⁹ qui sont transmises à l'Inspection générale de ce ministère. Ces plaintes pourraient donner lieu à des rapports qui permettraient la comparution éventuelle des magistrats mis en cause devant le Conseil supérieur de la magistrature. En outre, l'organe de médiation, le Diwan Al Madhalim, transfère à l'Inspection générale du ministère de la Justice les doléances des citoyens relatives à la justice¹¹⁰.

Mécanismes d'intégrité

Les magistrats ne peuvent cumuler leurs fonctions avec d'autres activités rémunérées, même à titre occasionnel. Une seule exception est prévue pour l'enseignement ou la documentation juridique. Cette dérogation doit être autorisée individuellement par décision du ministre de la Justice (art. 17).

Toutefois, il n'est pas interdit aux magistrats de posséder des intérêts dans une entreprise sauf si ceux-ci sont de nature à nuire à leur fonction (art. 15). Ce même article prévoit que si le conjoint d'un magistrat exerce une activité privée et lucrative, déclaration doit en être faite au ministre de la Justice afin que les mesures nécessaires soient prises pour préserver le maintien de l'indépendance et de la dignité de la magistrature.

Il en va de même lorsqu'un magistrat ou son conjoint possède dans une entreprise des intérêts de nature à nuire à la fonction dont il est investi.

¹⁰⁷ En 2003, cinq magistrats ont été convoqués par le ministre de la Justice sous prétexte de recevoir leur décision de promotion. Or, à leur arrivée à Rabat, ils ont été arrêtés pour être traduits devant la Cour spéciale de justice (qui ne sera supprimée qu'en 2004). La suite de l'affaire a montré le non respect de la procédure (Voir A. Nouidi, Op. cit.).

¹⁰⁸ Idem.

¹⁰⁹ Voir le site du ministère de la Justice : www.justice.gov.ma/InspG

¹¹⁰ Idem.

Déclaration des biens : Les magistrats sont tenus de déclarer leurs biens auprès du secrétariat du Conseil supérieur de la magistrature dans un délai de trois mois après leur nomination. Cette déclaration est renouvelable tous les trois ans au mois de février¹¹¹. Elle est examinée par « *une commission présidée par le ministre de la Justice, vice-président du Conseil supérieur de la magistrature, et composée des membres de droit de ce Conseil, en présence du Secrétaire dudit conseil en tant que rapporteur* ». Cette commission examine régulièrement l'évolution des déclarations de patrimoine et des revenus. Cette commission peut demander à tout magistrat de déclarer le patrimoine et les revenus de son conjoint. Cette disposition qui est facultative constitue une entorse au principe d'égalité devant la loi dans la mesure où cette Commission se voit accorder un pouvoir discrétionnaire pour demander à tel ou tel magistrat, à l'exclusion des autres, de faire la déclaration des biens de son conjoint.

Si l'on se réfère à l'article 17 du Statut de la magistrature, c'est le ministre de la Justice qui est chargé de suivre l'évolution de la situation de fortune des magistrats et des membres de leur famille. Il a la faculté, après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature, de faire procéder, par voie d'inspection, à l'évaluation de leur patrimoine. Toutefois, le dahir du 30 novembre 2007, remplaçant l'article 16 du Statut de la magistrature, précise que c'est la Commission spéciale susmentionnée qui examine l'évolution des déclarations du patrimoine. Apparemment, il y a une certaine confusion entre ce nouvel article 16 et l'article 17 du Statut puisque l'article 17 attribue au ministre de la Justice la mission de suivre l'évolution de la fortune des magistrats et le nouvel article 16 accorde à la Commission spéciale susmentionnée la charge d'examiner l'évolution des déclarations. On peut toutefois estimer que c'est en fonction des déclarations et des rapports de cette commission, présidée par le ministre de la Justice, que celui-ci peut ordonner des investigations à l'encontre d'un magistrat sur lequel pèsent des soupçons.

Les magistrats désignés en qualité d'inspecteurs disposent d'un pouvoir général d'investigation, de vérification et de contrôle. Ils peuvent, notamment, convoquer et entendre les magistrats intéressés et se faire communiquer tous documents utiles.

Les rapports d'inspection sont transmis sans délai au ministre de la Justice avec les conclusions et suggestions des inspecteurs.

Les questions relatives au statut de la magistrature, au fonctionnement des tribunaux et aux conditions du déroulement des procès se posent avec acuité au Maroc, ce qui rend absolument nécessaire l'adoption de réformes afin de rendre crédible le système judiciaire qui est l'un des piliers fondamentaux pour garantir l'état de droit.

¹¹¹ Art. 16 du dahir n° 1-07-201 du 19 kaada 1428 (30 novembre 2007), portant promulgation de la loi n° 53-06 abrogeant et remplaçant l'article 16 du dahir portant loi n° 1-74-467 du 26 chaoual 1394 (11 novembre 1974) formant statut de la magistrature. (B.O. n° 5980 du 6 novembre 2008, p. 1357).

7. LA FONCTION PUBLIQUE

La loi définit les fonctionnaires comme des agents nommés dans des emplois permanents et titularisés, ce qui signifie particulièrement que les agents de la fonction publique ne sont pas tous considérés comme des fonctionnaires. Il peut y avoir des agents temporaires, occasionnels ou contractuels. Les fonctionnaires ne sont pas régis par le même statut. Le dahir portant loi du 25 février 1958 régit les fonctionnaires des administrations centrales et des services extérieurs qui en dépendent. Plusieurs catégories de fonctionnaires sont soumises à des statuts particuliers comme les magistrats, les militaires et le corps des administrateurs du ministère de l'Intérieur. D'autres catégories de fonctionnaires sont, en principe, soumises au statut général tout en dérogeant à certaines de ses dispositions, selon leur situation, comme le corps des enseignants, le corps diplomatique et consulaire, le corps de l'Inspection générale des finances, etc. La loi interdit de mentionner les opinions politiques, philosophiques ou religieuses des fonctionnaires dans leur dossier individuel (art. 20, al. 2). Mais en réalité, les responsables mentionnent ce type d'informations dans les dossiers de leurs agents.

Le recrutement des fonctionnaires se fait, dans chaque emploi, soit à la suite de concours ou d'épreuves écrites, soit à la suite d'un examen d'aptitudes ou de l'accomplissement d'un stage probatoire (art. 22). Il est toutefois prévu (pour les emplois relevant d'un même cadre) que « *le recrutement peut être particulier à chaque administration, ou commun à plusieurs administrations* » (art. 22). Bien que l'âge de la retraite des fonctionnaires soit fixé à 60 ans, il est possible de maintenir par contrat le fonctionnaire au-delà de cet âge si l'intéressé le souhaite et si les besoins de service le recommandent. Dans tous les cas, l'accord du Premier ministre est indispensable. Dans la pratique, la reconduction du fonctionnaire par contrat se fait non pas dans l'intérêt général, mais pour des raisons d'intérêt personnel, c'est-à-dire selon la proximité de l'intéressé avec les hauts fonctionnaires du ministère et surtout avec le ministre. Dans certains cas, l'intervention des conseillers du Roi en faveur de la personne concernée est déterminante¹¹².

Pour la promotion des fonctionnaires, il est prévu des commissions spécifiques ou paritaires. Les fonctionnaires candidats à la promotion sont inscrits dans un tableau. Les candidats dont le mérite est jugé égal sont départagés par l'ancienneté sauf dans des cas de nécessité de service (art. 34).

Il en découle que si l'article 34 pose le principe du mérite, il introduit des exceptions liées à la nécessité de service, ce qui conduit à des abus et à privilégier certains fonctionnaires par rapport à d'autres, ouvrant la voie au copinage, au clientélisme et parfois même à la corruption.

La loi prévoit des sanctions disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires qui commettent des fautes dans l'exercice de leur fonction. A l'exception de l'avertissement et du blâme qui sont prononcés par décision motivée de l'autorité ayant pouvoir disciplinaire, les autres sanctions (la radiation du tableau d'avancement, l'abaissement d'échelon, la rétrogradation, la révocation sans suspension des droits à pension, la révocation avec suspension des droits à pension, etc.) sont délibérées en conseil de discipline sur proposition de l'autorité de nomination (art. 66). Les fautes peuvent se rapporter aux délits de corruption dont la poursuite devant la justice peut être décidée par l'autorité de nomination ou les responsables habilités à le faire. Les citoyens peuvent également intenter des recours devant la justice pour délits de corruption.

¹¹² Certains journaux nationaux (comme l'hebdomadaire *Al hayat al maghribia*) ont fait état du maintien de certains fonctionnaires arrivés à l'âge de la retraite pour l'année 2009. Par ailleurs, le quotidien *Al jarida al oula* a révélé, dans son numéro du 23 avril 2009, le recrutement de la sœur du conseiller du Roi, *Abbès Al Jirari* dans un établissement public après que cette dernière eut bénéficié de l'opération du départ volontaire de la fonction publique, qui se traduit par le versement d'indemnités importantes aux bénéficiaires. Cette situation de favoritisme a été initiée par le ministre de la Communication, approuvée par le Premier ministre et entérinée par le Directeur de l'établissement concerné.

Le budget des fonctionnaires est prévu par la loi de Finances qui le répartit entre les différents ministères et leurs établissements publics, dont le personnel est considéré comme ayant le statut de fonctionnaire. Le nombre de fonctionnaires est considéré comme très important. Avant la mise en application de l'opération de départs volontaires baptisée « Intilaka », prévue par le décret n°2.04.811 du 23 décembre 2004, le nombre de fonctionnaires dépassait les 700.000. En 2006, soit après l'achèvement de cette opération, ils avoisinaient les 500.000¹¹³. L'opération de départs volontaires de la fonction publique « Intilaka » s'est déroulée du 1er janvier au 30 juin 2005 et s'inscrivait dans le cadre du programme général engagé par le gouvernement pour la modernisation de l'Administration publique. Quant à la masse salariale des fonctionnaires, elle était estimée, en 2005, à 62 milliards de MAD (environ 8,5 milliards de dollars), soit 13,6 pour cent du PIB. Après cette opération, la masse salariale a été réduite et, à partir de l'année 2006, le gain a été de 4,8 milliards de MAD (environ 622 millions de dollars) soit plus de 1 pour cent du PIB¹¹⁴. Trois ans après, on notait cependant que la hausse de la masse salariale avait dépassé le gain obtenu suite à cette opération.

Les décisions de nomination dans les hautes fonctions, c'est-à-dire celles des directeurs au sein des départements ministériels, des secrétaires généraux des ministères et des directeurs généraux des établissements publics, sont prises par le Roi. Ces nominations peuvent se faire sur instruction du Roi ou de ses collaborateurs ou sur proposition des ministres ou des responsables concernés lorsque le Roi le demande. Une pratique voit le jour depuis plusieurs années : le Roi exige trois candidats pour chaque poste. Même dans cette situation, le Roi n'est pas lié par les propositions de ces autorités et peut en toute liberté nommer d'autres personnes à ces responsabilités. Dans la nomination à des postes de responsabilité subalternes et qui relèvent automatiquement de la compétence des ministres, la pratique ne fait pas toujours ressortir des nominations liées aux compétences et à l'ancienneté puisque le ministre est libre de nommer des fonctionnaires qui ne répondent pas à ces critères.

Le nombre des nominations politiques de fonctionnaires est minime par rapport aux milliers d'agents et de cadres de la fonction publique. Toutefois, les hauts fonctionnaires sont en charge de la détermination et de l'encadrement des services des ministères et ne laissent que peu de libertés aux responsables subalternes qui ne peuvent qu'exécuter les décisions prises. Par ailleurs, les nominations politiques trouvent leur prolongement dans les établissements publics relevant des ministères de tutelle.

Jusqu'en 2004, la Cour spéciale de justice était chargée de la répression des crimes de concussion, de corruption, de trafic d'influence et de détournements commis par les agents de l'Etat et leurs complices. Cette Cour a été instituée par le dahir du 6 octobre 1972¹¹⁵. Suite à l'adoption du dahir du 15 septembre 2004¹¹⁶, cette Cour a été supprimée et ses compétences ont été transférées aux cours d'appel¹¹⁷. Le Code pénal prévoit des dispositions consistant à réprimer des faits de corruption des fonctionnaires, mais aussi des corrupteurs. La loi ne fait pas de distinction entre corrompus et corrupteurs et prévoit les mêmes sanctions. Celles-ci sont assez graves puisqu'elles s'échelonnent entre deux et cinq ans d'emprisonnement. Le Code pénal, dans ses articles 241 à 256, définit plusieurs faits de corruption pouvant être perpétrés par des agents publics et des magistrats. Ce texte prévoit des circonstances atténuantes pour ceux qui ont offert des dons afin d'obtenir l'accomplissement d'un acte ou avantage et ce, lorsque ces

113 Cette opération consistait à encourager les fonctionnaires à prendre leur retraite prématurément en bénéficiant des indemnités arrêtees en fonction de leur ancienneté et de leur salaire.

114 Conférence conjointe du ministre des Finances et de la Privatisation et du ministre chargé de la Modernisation des secteurs publics, consacrée à la présentation du bilan de l'opération de départ volontaire de la fonction publique.

Source : portail national du Maroc, Gouvernement du royaume du Maroc (www.maroc.ma/NR/exeres/D8263808-DC10-4F3E-A243-232E3904CEB7.htm).

115 Dahir n° 1-72-155, B.O. n° 3128 du 11 octobre 1972, p. 1321.

116 Dahir n° 1.04.129 du 15 septembre 2004 portant promulgation de la loi n° 79.03 modifiant et complétant le code pénal et supprimant la cour spéciale de justice, B.O. n° 5248 du 16 septembre 2004.

117 Idem..

personnes dénoncent ces faits auprès des autorités judiciaires avant que l'acte ne soit accompli à son avantage ou lorsqu'elles donnent la preuve que cet acte de corruption a été accompli à la demande du fonctionnaire (art. 256-1).

Il faut préciser que les cadeaux et autres actes similaires ne sont considérés comme actes de corruption qu'à partir du moment où ils ont pour objet l'abstention ou l'accomplissement d'un acte auprès des agents publics.

Par ailleurs, une déclaration des biens a été introduite par le dahir du 20 octobre 2008¹¹⁸ pour certaines catégories de fonctionnaires. Il s'agit des agents nommés par dahir ou sur délégation du Roi, des fonctionnaires qui ont une responsabilité ayant des incidences sur les finances publiques ou des personnes qui sont investies du pouvoir d'octroi de concession, d'autorisation, de permis, de licence, d'agrément, etc. En outre, s'il est interdit aux fonctionnaires d'exercer d'autres fonctions sauf autorisation expresse, il n'existe généralement pas d'interdictions post-emploi.

Si le statut du fonctionnaire est entouré de certaines garanties, il ne permet pas l'accès aux postes de responsabilité selon les critères d'intégrité, de compétences et d'ancienneté. Par ailleurs, l'absence d'un code de conduite et de transparence dans le fonctionnement des administrations publiques et dans leurs relations avec les administrés engendre pour ces derniers des difficultés à obtenir des services et favorise la corruption.

S'agissant des volets reddition et accès à l'information, on relève un effort de modernisation à travers l'adoption du principe de l'administration électronique. En effet, depuis quelques années, on constate un effort de création de sites Internet des ministères. Plus de la moitié des ministères sont dotés d'un site électronique. On y trouve plusieurs textes relatifs à leur domaine d'intervention et à certaines de leurs activités. Toutefois, ces sites ne sont pas toujours actualisés et les textes se rapportant à leurs compétences et à leur domaine d'intervention n'y figurent pas systématiquement. Par ailleurs, les informations publiées sont incomplètes¹¹⁹.

118 Dahir n° 1-07-202 portant loi instituant une déclaration obligatoire de patrimoine de certains élus des conseils locaux et des Chambres professionnelles ainsi que de certaines catégories de fonctionnaires et agents publics (B.O. n° 5680 du 6 novembre 2008, p. 1361).

119 Pour plus de détail cf. Transparency Maroc : « Le droit d'accès à l'information », octobre 2006 (document en arabe).

8.

**LES INSTITUTIONS
DE MISE EN APPLICATION
DE LA LOI**

La constitution marocaine précise dans son article 61 que : « *Sous la responsabilité du Premier ministre, le Gouvernement assure l'exécution des lois et dispose de l'administration* ».

L'exécution de la loi relève donc du domaine du gouvernement. Pour ce faire, le Premier ministre dispose, en vertu de l'article 63 de la Constitution, du pouvoir réglementaire qu'il peut déléguer aux ministres. Dans le domaine de la police administrative, c'est le ministre de l'Intérieur qui reçoit délégation du Premier ministre pour assurer le maintien de l'ordre. Au niveau des provinces et des préfectures, les gouverneurs veillent à l'exécution de la loi et du règlement et contrôlent, sous l'autorité des ministres compétents, l'activité générale des fonctionnaires de l'Etat. Ce sont également les gouverneurs qui exécutent les décisions des assemblées préfectorales et provinciales (art. 29 du dahir du 1^{er} mars 1963). Ils sont chargés du maintien de l'ordre et contrôlent les activités des collectivités locales (art. 29).

Au niveau des cercles (espaces territoriaux dans les provinces et préfectures), ce sont les chefs de cercles qui exécutent la loi et le règlement et assurent le maintien de l'ordre, la sécurité publique et la tranquillité publique (art. 31). Quant aux pachas et aux caïds, ils sont respectivement chefs de circonscriptions urbaines et rurales. Ils exercent le pouvoir de police et le pouvoir réglementaire dans les communes de leur ressort.

Les gouverneurs assurent leurs fonctions sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, alors que les chefs de cercles le font sous le contrôle des gouverneurs. Quant aux pachas et caïds, ils exercent leurs compétences sous la responsabilité des chefs de cercles.

Les agents d'autorité sont nommés par le Roi sur proposition du ministre de l'Intérieur (sauf les vices caïds qui sont désignés par le ministre de l'Intérieur). Leur nomination obéit à des procédures qui permettent de les recruter au sein des services du ministère de l'Intérieur ou à l'issue de leur formation à l'« Ecole de perfectionnement des cadres du Ministère de l'intérieur » (caïds, pachas) ou encore en les recrutant à l'extérieur comme c'est le cas des gouverneurs. Le Roi dispose d'une grande latitude dans la nomination des gouverneurs dont le profil doit répondre à des critères politiques et prendre en compte les considérations de clientélisme et de népotisme. Il en est de même des autres nominations pour lesquelles les relations de proximité jouent un rôle déterminant.

Le dahir du 31 juillet 2008 interdit aux agents d'autorité d'exercer toute fonction (art.12) à l'exception des activités d'enseignement ou de recherche scientifique, autorisées par le ministre de l'Intérieur ou par les autorités auxquelles le ministre a délégué ce pouvoir. Le dahir ne prévoit aucune restriction post-emploi.

S'agissant de la déclaration des biens, l'article 13 du dahir du 31 juillet 2008 soumet les agents d'autorité à la déclaration du patrimoine.

Parallèlement à ces organes, la direction de la Sûreté nationale et le parquet assurent de leur côté le respect de la loi.

La direction de la Sûreté nationale a été créée en 1956¹²⁰ et est dirigée par un directeur général nommé par le Roi. Bien que cette direction soit rattachée au ministère de l'Intérieur, son directeur dispose d'une autonomie et n'a de comptes à rendre qu'au Roi. Bien que cette institution ait une importante mission à remplir, à savoir celle de veiller à l'ordre, à la sécurité et à la tranquillité publique sur l'ensemble du territoire, il existe peu de textes qui définissent son rôle, son fonctionnement et ses relations avec les administrés. Cela est d'autant plus préoccupant que son personnel est en contact permanent avec les citoyens. En effet, cette direction regroupe plusieurs services : le service des renseignements généraux

¹²⁰ Dahir n° 169-56 du 16 mai 1956.

(RG), celui de la sécurité publique (SP), celui de la police judiciaire (PJ), etc. Le premier service s'occupe de la collecte de l'information aussi bien économique et sociale que politique. Le deuxième service est chargé d'assurer l'ordre et la sécurité, alors que le troisième est investi des compétences d'enquête sur des crimes et délits.

La police chargée de la sécurité publique est formée d'agents rattachés aux commissariats ou aux corps urbains et leurs compétences se limitent au périmètre du chef lieu d'affectation. Ils relèvent du commissaire central qui est responsable de la circonscription qu'il couvre. Cette police est formée du corps urbain, des commissariats d'arrondissement, des compagnies mobiles d'intervention et des districts.

La police judiciaire qui fait également partie de la Direction de la Sûreté nationale est chargée de multiples fonctions qui vont de la surveillance à la répression en passant par la prévention. Sur le plan régional, il existe le « service régional de police judiciaire », dirigé par un commissaire et placé sous la double autorité du chef du directeur général de la Sûreté nationale et du chef de la sûreté régionale. Il commande les différentes brigades (composée chacune d'inspecteurs ou de gardiens de la paix détaché du corps urbain) et des sections, étant entendu que l'ensemble des sections forme une brigade urbaine de police judiciaire. La brigade opère sur l'ensemble du territoire de la région alors que la section n'étend son autorité que sur la partie urbaine sur laquelle s'étend la compétence de la police judiciaire régionale¹²¹.

Il faut préciser que la Gendarmerie royale est compétente pour assurer l'exercice de la police judiciaire en coordination avec les services de la police à l'extérieur du périmètre urbain ou même dans un centre urbain à la demande de ces derniers ou en cas d'absence des services de police¹²².

Le personnel de la direction est recruté soit par concours soit sur titre, soit, dans certains cas, par le directeur général lui-même. On compte principalement quatre catégories formant le personnel de cette direction : les gardiens de la paix, les inspecteurs de police, les officiers de police et les commissaires de police. Leur promotion qui obéit à des critères d'ancienneté et de mérite est du ressort du directeur général, qui prend ses décisions après avis de la commission d'avancement. Toutefois, ce directeur général peut prononcer des promotions à l'égard des fonctionnaires qui se sont distingués par leur valeur professionnelle, leur courage et leur abnégation (art. 36 du décret). Il peut également décider d'octroyer une bonification d'ancienneté de dix-huit mois à tout fonctionnaire qui s'est distingué par un acte de courage, de dévouement ou par des services exceptionnels (art. 37). Quant aux sanctions prévues à l'égard du personnel de ce service, le décret prévoit différentes sanctions qui peuvent être prononcées directement par le directeur général de la Sûreté sans consultation du conseil de discipline, telles que l'avertissement, le blâme, la radiation du tableau d'avancement et le déplacement disciplinaire aux frais de l'intéressé. Les autres sanctions qui vont de la mise en disponibilité à la révocation sont décidées par le directeur général après avis du conseil de discipline (art. 38).

Si, en 2008, des lois sur le patrimoine ont été votées par le Parlement et publiées, ces textes ne soumettent pas le personnel de la direction générale de la Sûreté nationale à l'obligation d'effectuer une déclaration faisant état de leur patrimoine. Si le directeur général de cette institution est concerné par cette obligation (dahir du 20 octobre 2008)¹²³, la loi n'impose la déclaration du patrimoine qu'à l'égard des responsables qui accomplissent certaines fonctions prévues par ledit

121 Miloudi Hamdouchi, *Le régime juridique de l'enquête judiciaire*, REMALD, 1999, p. 43.

122 Dahir n° 1-57-280 du 14 janvier 1958 sur le service de la Gendarmerie royale marocaine (B.O. n° 2366 du 28 février 1958) et Circulaire du Président du Conseil du 4 février 1958 relative à la relation entre la police et la gendarmerie.

123 Dahir n° 1-07-202 portant loi instituant une déclaration obligatoire de patrimoine de certains élus des conseils locaux et des Chambres professionnelles ainsi que de certaines catégories de fonctionnaires et agents publics (B.O. n° 5680 du 6 novembre 2008, p. 1361).

dahir. Toutefois, cette loi concerne également les responsables nommés par dahir en vertu de l'article 30 de la Constitution. Le dahir du 29 septembre 1999 portant délégation du pouvoir de nomination, pris sur la base de cet article, réserve au Roi la prérogative de nommer les préfets de police, les contrôleurs généraux, les chefs de sûreté régionale et les commissaires de police. Ainsi, ces cadres sont soumis à la déclaration du patrimoine. En ce qui concerne le cumul des fonctions et des restrictions post-emplois, la loi marocaine interdit le cumul, mais ne prévoit pas d'interdictions post-emploi.

Les procureurs sont également régis par le statut de la magistrature et soumis aux mêmes conditions que les magistrats quant à leur nomination, leur avancement et les règles relatives à la discipline (voir infra développements relatifs au statut de la magistrature). S'ils sont magistrats, ils peuvent toutefois être affectés dans d'autres juridictions et relèvent hiérarchiquement du ministre de la Justice. Dans leur domaine d'intervention, ils ont pour fonction d'appliquer la loi lorsqu'ils examinent les plaintes ou les procès-verbaux des autorités chargées de la police judiciaire. C'est en fonction de leurs appréciations de ces faits qu'ils décident de l'opportunité des enquêtes.

Le ministère public assure donc ses fonctions sous la responsabilité du ministre de la Justice, ce qui le place dans un état de soumission face à ce dernier. Il paraît donc difficile que les procureurs agissent en toute indépendance notamment dans des affaires sensibles – liées notamment à la corruption ou au domaine des droits humains – lorsque celles-ci mettent en cause des responsables travaillant au niveau gouvernemental ou dans des services liés à la sécurité. Cela est d'autant plus le cas que, conformément à l'article 51 du Code de la procédure pénale, c'est le ministre de la Justice qui veille à l'exécution de la politique pénale et que les procureurs généraux du Roi sont chargés de son application. Ainsi, c'est en fonction des directives du ministre que les procureurs engagent des enquêtes et des poursuites (art. 51).

Dans la mesure où les institutions chargées de l'application de la loi sont diverses et relèvent de différents ministères, le budget qui les régit est affecté aux ministères dont ils relèvent. Comme il a été précisé plus haut, le budget des ministères est fixé dans la loi de Finances.

Les organes chargés de l'application de la loi sont très multiples, ce qui accroît les difficultés des citoyens à s'adresser aux services compétents. Par ailleurs, il faut insister sur une absence de transparence dans le fonctionnement de ces services et notamment dans leurs relations avec les citoyens.

9.

LE SYSTEME DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS

La commande publique constitue un grand enjeu de par son importance quantitative et ses divers domaines d'intervention. Ainsi, chaque année environ 13.000 marchés publics sont octroyés touchant les divers secteurs de l'économie nationale et représentant près de 15 à 20 pour cent du PIB. De ce fait, l'Etat est le premier acteur économique et 60 pour cent des dépenses publiques sont consacrés aux fournitures ; 30 pour cent aux travaux et 10 pour cent aux services. Le secteur des BTP¹²⁴ réalise 70 pour cent de son Chiffre d'affaires (C.A.) dans le cadre des Marchés publics (M.P.). Le secteur de l'ingénierie y réalise 80 pour cent de son C.A.

Les causes de la non transparence dans la gestion des marchés publics sont d'abord d'ordre juridique mais principalement d'ordre pratique.

Le texte actuel, régissant la passation des marchés, n'est pas une loi mais un décret¹²⁵. Il ressort de ce fait que les instances élues n'ont pas participé à l'élaboration de ce texte, malgré l'importance et les enjeux stratégiques des marchés publics. Par ailleurs, le décret de février 2007 régit les marchés de l'Etat mais est aussi appliqué aux collectivités locales, bien que, pour celles-ci, un projet spécifique soit en cours d'élaboration par le ministère de l'Intérieur. Ledit décret ne s'applique pas obligatoirement et explicitement aux établissements et entreprises publics ni en matière de concession ni pour ce qui concerne la gestion déléguée. Il y a lieu, ainsi, de noter, tout d'abord, l'absence d'un code unique régissant l'ensemble des marchés publics.

Le décret en vigueur est accessible en principe sur le portail public des M.P qui contient également les circulaires d'application compilées. Mais ce portail est souvent non opérationnel.

Le responsable de la passation est le maître d'ouvrage (M.O.), qui est un ministre ou une personne à qui est délégué le pouvoir de passation.

Le préambule du décret prévoit le renforcement des règles de déontologie administrative et de la moralisation. Les soumissionnaires doivent s'engager à ne pas recourir à la corruption ou à d'autres actes frauduleux pour obtenir le marché et doivent également avoir adopté des codes de conduite et de mécanismes de conformité y afférents.

Mais la loi ne prévoit pas de dispositions relatives aux cas de conflits d'intérêts par rapport à l'élaboration des documents des termes de références et de soumission des offres ni en ce qui concerne les évaluateurs des soumissions/offres. L'acceptation de cadeaux est formellement interdite, mais, en réalité, il s'agit là d'une pratique courante. Les règles juridiques interdisent aux fonctionnaires d'avoir des relations d'intérêts avec les soumissionnaires. Néanmoins, ces règles ne sont pas respectées dans la pratique.

Il existe une commission d'appel d'offres prévue par l'article 34 du décret. L'article 34 prévoit une liste de membres qui doivent être obligatoirement présents. Il s'agit des personnes suivantes :

- le représentant du maître d'ouvrage, et le suppléant, qui préside la commission, et qui est désigné par l'autorité compétente ou le sous-ordonnateur ;
- deux autres représentants du M.O, tirés au sort parmi quatre fonctionnaires proposés par l'autorité compétente ou le sous-ordonnateur ;
- un représentant de la Trésorerie générale du Royaume ;
- un représentant du ministère chargé des finances lorsque le montant estimé du marché est supérieur à 30 millions de MAD (environ 3,9 millions de dollars).
- un représentant du ministère chargé du commerce pour les marchés de fournitures dont le montant est supérieur à un million de MAD (environ 130.000 dollars).

¹²⁴ Bâtiment et Travaux Publics.

¹²⁵ Décret n° 2-06-388 du 5 février 2007 BO n° 5518 du 19 avril 2009.

Il n'est pas prévu de durée de mandat pour les membres de cette commission.

L'article 16 du décret prévoit les modes de passation des marchés.

- L'appel d'offres (A.O.): il peut être ouvert ou restreint. Il peut être fait «avec présélection» par une commission d'admission.
- Le concours : qui met en compétition des candidats et dont l'appréciation relève d'un jury.
- La procédure négociée qui est aussi une voie possible permettant au maître d'ouvrage de négocier les conditions du marché avec un ou plusieurs candidats.
- Le Bon de commande : l'exécution de prestations peut être faite sur simples bons de commande dans la limite de 200.000 MAD (environ 26.000 dollars) (article 75) et au titre des prestations énumérées à l'annexe 3 dudit décret. La limite de 200.000 MAD peut être dépassée par décision du Premier ministre.

Un système électronique de passation des marchés est prévu par l'article 76 du décret. Mais il est facultatif et actuellement non opérationnel.

Par ailleurs, il y a lieu de noter que ce décret prévoit explicitement dans l'article 2 des dérogations à l'appel d'offres ouvert. Ainsi, si l'appel d'offre ouvert est consacré par le décret, en tant que principe général, plusieurs dérogations sont prévues par le même texte. Parmi ces dérogations, la plus importante figure au dernier paragraphe de cet article 2 et concerne les marchés passés dans le cadre d'accords internationaux.

En effet, le principe de préférence en faveur de l'entreprise nationale est consacré par l'article 81 du décret. Certes, les exceptions sont régies par le décret susmentionné. Néanmoins, ces exceptions (appel d'offre restreint, appel d'offre avec présélection, procédure négociée, bons de commandes), peuvent devenir la règle à cause du pouvoir discrétionnaire du maître d'ouvrage qui n'est pas obligé de justifier les dérogations à la règle. Il faut noter que les appels d'offre restreints se rapprochent de la procédure simple des bons de commandes, un domaine où le risque de corruption est assez élevé.

L'article 17 du décret traite des principes et modalités applicables à l'A.O. ouvert ou restreint en précisant l'obligation d'appel à la concurrence, l'ouverture des plis en séance publique (sauf pour l'administration de la Défense Nationale), l'examen des offres par une commission d'A.O., la désignation par la commission d'A.O. du soumissionnaire dont l'offre est à retenir par le maître d'ouvrage, l'obligation par le maître d'ouvrage qui procède à l'A.O. de communiquer à titre indicatif, aux membres de la commission d'A.O., le montant de l'estimation.

Les marchés d'A.O. restreints sont plafonnés/limités à 1 million de MAD (environ 130.000 dollars). La consultation est réglementée par l'article 18 du décret. Cet article prévoit que le maître d'ouvrage doit établir un règlement précisant la liste des pièces à fournir par les concurrents, les critères d'admissibilité des concurrents, les critères de choix et de classement des offres pour attribuer le marché(...). Le maître d'ouvrage dispose d'un pouvoir exorbitant et largement discrétionnaire dans ce processus.

L'article 19 traite du dossier d'A.O. et précise ce que ce dossier doit contenir. L'article 20 traite de la publicité de l'A.O. L'A.O. ouvert doit faire l'objet d'une publication dans deux journaux à diffusion nationale choisis par le M.O. Alors que l'A.O. restreint doit faire l'objet d'une circulaire adressée, le même jour, par lettre recommandée avec accusé de réception, à tous les concurrents que le M.O. décide de consulter. L'article 21 traite de l'information des concurrents. Mais dans la pratique, l'accès à cette information demeure assez faible et discriminatoire. L'article 22 traite des conditions requises qui doivent être réunies par les concurrents. Dans la pratique, certaines conditions sont source d'opacité. Ainsi, la délivrance du quitus fiscal se fait souvent dans l'opacité et avec beaucoup de retard à cause

notamment du déficit de coordination entre les administrations concernées (Trésorerie générale du Royaume et Direction générale des impôts).

L'article 23 du décret traite de la justification des capacités et des qualités via un dossier administratif comprenant une déclaration sur l'honneur, laquelle comprend plusieurs engagements de ne pas recourir directement ou indirectement à des pratiques de corruption ou de fraude.

S'agissant des appels d'offres infructueux, l'article 42 du décret prévoit quatre causes:

1. aucune offre n'a été présentée ou déposée ;
2. aucun concurrent n'a été retenu à l'issue de l'examen des dossiers ;
3. aucun concurrent n'a été retenu à l'issue de l'examen de l'offre technique ou des échantillons ;
4. aucune des offres n'a été jugée acceptable au regard des critères fixés au règlement de consultation.

Si l'A.O. est déclaré infructueux pour la première cause signalée, cette décision ne peut pas justifier le recours à la procédure négociée. Dans la pratique, il est possible que le maître d'ouvrage manœuvre pour aboutir aux trois autres situations afin de recourir à la procédure négociée.

L'article 44 du décret prévoit explicitement l'établissement d'un procès verbal (P.V.) de la séance d'examen des offres. Un extrait du P.V est affiché dans les locaux du maître d'ouvrage dans les 24 heures suivant la date d'achèvement des travaux de la commission et ce, pendant au moins 15 jours. Ce document est également publié sur le portail des marchés publics de l'Etat. Cependant, en réalité, cette publication est rarement respectée.

La possibilité de révision, notamment des prix, est prévue. Néanmoins, cette possibilité est faiblement encadrée sur le plan juridique.

La procédure de demande de révision des décisions relatives au système de passation des marchés est possible, aux termes de l'article 47 du décret, qui prévoit la possibilité pour les concurrents de faire une réclamation et de suspendre la procédure. Mais le dernier mot revient au ministre qui peut ordonner la poursuite de la procédure de passation du marché pour des considérations urgentes d'intérêt général. Cependant, cette décision doit être motivée.

En fait, l'une des principales faiblesses à souligner, qui est à la base même de la gestion des marchés publics, est l'absence fréquente d'évaluation préalable des besoins par le maître d'ouvrage avant même de programmer une commande. L'article 4 du décret prévoit seulement l'obligation pour le maître d'ouvrage de déterminer au préalable les besoins relatifs à la mise en œuvre de ce projet et cette détermination des besoins revêt un aspect principalement technique.

L'article 76 du décret prévoit que les programmes prévisionnels des achats et leur mise à jour sont publiés sur un portail consacré aux marchés de l'Etat. Il faut préciser qu'il ne s'agit pas explicitement d'une obligation et que ledit portail est rarement opérationnel, et n'est presque jamais mis à jour.

L'article 35 du décret prévoit l'ouverture des plis des concurrents en séance publique, mais le caractère public de cette procédure est limité à l'ouverture des plis. L'examen et l'évaluation des offres techniques se fait ainsi à huis clos.

La loi ne prévoit pas de dispositions sur le personnel impliqué dans le processus de passation des marchés (qualifications spéciales et à divers niveaux) ni de rotation du personnel ou de séparation entre le personnel chargé de l'évaluation et celui responsable de l'élaboration des termes de références et entre ces deux catégories et le personnel chargé du contrôle.

La publication des décisions de modifications et d'ajustements des contrats intervenus pendant l'exécution ainsi que des résultats du suivi de l'exécution du contrat n'est pas requise par la loi.

Des mécanismes de dénonciation de mauvaise conduite relatifs aux procédures de passation des marchés ne sont pas prévus ni formalisés par la loi ou la réglementation en vigueur.

L'obligation d'audit avec établissement d'un rapport est certes prévue pour les marchés dont le montant est supérieur à 5 millions de DAM (environ 650.000 dollars). Les organes de contrôle chargés de la supervision des activités relatives à la passation des marchés sont notamment : la Cour des comptes et l'Inspection générale des finances. Cependant, les inspections centrales sont faiblement opérationnelles, les audits internes sont très rares et le contrôle parlementaire est quasi-inexistant.

En cas de contestation d'une décision relative à la passation d'un marché public, le concurrent concerné par une décision désavantageuse doit, au préalable, déposer un recours devant le maître d'ouvrage et devant la commission des marchés, avant de pouvoir faire recours devant le tribunal administratif.

Les sociétés ayant été jugées coupables de corruption au cours d'un processus de passation des marchés sont exclues des processus de passation des marchés à l'avenir. Mais, aucune liste mentionnant ce type de sociétés n'est établie. Les délits criminels sont d'abord sanctionnés par la loi pénale. Ensuite, lorsqu'il s'agit d'un fonctionnaire, c'est le conseil de discipline qui prend la décision de sanctionner administrativement la personne en cause.

Pour ce qui est de la question de la transparence des biens des fonctionnaires, on peut dire que le système actuel de la déclaration de patrimoine par les fonctionnaires publics ne permet pas d'en suivre l'évolution. Actuellement, la loi concernant la déclaration du patrimoine ne concerne que certains hauts responsables de l'Etat. Les déclarations de patrimoine faites par les fonctionnaires sont transmises au Premier ministre. Mais il n'existe pas une structure chargée de suivre et d'examiner ces déclarations selon une procédure précise.

En grande partie, les actions jugées préjudiciables aux ressources publiques en matière d'octroi de contrats sont sanctionnées par le Code pénal. Mais certains comportements, tel que le cas de conflit d'intérêts, y échappent car ils ne sont pas définis suffisamment clairement. Les cas relevés au cours de ces dernières années au Maroc ont fait l'objet de poursuites judiciaires, mais ces procédures n'ont abouti qu'à de faibles résultats, dus en particulier à la faible indépendance de la justice et à l'impunité (cas du CIH, de la CNSS, du Crédit Agricole, de certaines collectivités locales...). Parfois, il n'y a même pas de poursuites judiciaires, en dépit de l'évidence des actes frauduleux (cas relevés récemment dans le rapport de la Cour des comptes, cas de la mairie de la ville de Rabat où le flagrant délit dans l'usage abusif de biens publics n'a pas donné lieu à une suite).

Les systèmes de contrôle interne sont très faibles dans les administrations publiques. Cette faiblesse est due notamment à l'absence de manuels de procédures de gestion et à l'existence purement formelle et symbolique, dans les organigrammes, de structures de contrôle de gestion et d'audit interne.

Au Maroc, il n'existe pas d'agence centrale responsable des passations de marchés.

L'institution parlementaire au Maroc est assez affaiblie et joue un rôle très limité dans le contrôle des décisions relatives à la passation des marchés publics. Les lobbys parlementaires sont souvent instrumentalisés par le pouvoir exécutif.

La loi n'utilise pas des mécanismes de contrôle civil et social pour surveiller les processus de contrôle du système de passation des marchés. Aucun contrôle social ou civil n'est prévu.

Il y a souvent collusion d'intérêts et relations d'influence, car les grands groupes privés détiennent un véritable monopole sur les marchés publics. C'est notamment le cas des succursales relevant de la société ONA (Omnium Nord africain) ou celui des fournisseurs de véhicules de transport qui sont en fait d'anciens ministres.

Les principaux fournisseurs de l'Etat sont d'anciens responsables au sein de l'Etat ayant bénéficié des opérations de privatisation. Ceux-ci bénéficient d'un pouvoir d'influence important dans le processus de décision publique.

Ainsi, si le décret de 2007 comporte quelques avancées, il n'en contient pas moins des faiblesses importantes favorisant la non transparence des décisions prises en la matière. Aussi la pratique de la corruption, dans le domaine des marchés publics de l'Etat et, en particulier lorsqu'il s'agit des collectivités locales et des entreprises ou établissements publics, demeure un fait fréquent, dénoncé par la plupart des entreprises au Maroc. Globalement, dans la pratique, les insuffisances demeurent nombreuses dans le processus de sélection des soumissionnaires. Ces insuffisances sont principalement dues au manque de transparence, au faible accès à l'information ou à la faible diffusion d'information et surtout au pouvoir discrétionnaire du Maître d'Ouvrage.

10. DIWAN AL MADHALIM

Le Maroc a créé un équivalent de « médiation » sous la dénomination de Diwan Al Madhalim (ci-après Diwan) par dahir¹²⁶ n° 1.01.298 du 9 décembre 2001. Le médiateur est appelé Wali Al Madhalim (ci-après le Wali). En fait, le projet de médiateur a été annoncé par le Premier ministre du gouvernement de l'alternance dans sa déclaration gouvernementale d'avril 1998 et un projet dans ce sens a été présenté au Secrétariat général du gouvernement (SGG). Il a fallu attendre quatre ans pour que ce dahir soit promulgué, puis un an et demi afin que cette institution soit dotée d'un siège. L'installation et le démarrage opérationnel effectif de cette institution ne sont intervenues qu'en avril 2004.

Nommé par dahir, pour une période de six ans renouvelable, le Wali est chargé d'exercer les attributions dévolues au Diwan. Il est assisté par des délégués auprès de la primature et des secteurs ministériels, et par des délégués régionaux, qu'il nomme après approbation du Roi. Il est fondé, en se basant sur la procédure suivie (en fait il n'y a pas de procédure écrite pour la nomination des hauts fonctionnaires) et sur les personnes choisies pour mener cette mission, de parler de nomination politique. Le 12 décembre 2002, le premier Wali a été nommé. Il s'agissait d'un magistrat, ancien directeur général de la Direction générale de la Sûreté nationale et ex-wali de la ville de Casablanca. Il a été remplacé en février 2006 (soit avant la fin de son mandat) par l'actuel Wali, M. M'hamed Iraki¹²⁷.

Les attributions du Wali sont les suivantes :

- l'examen des doléances et des plaintes des citoyens qui s'estiment victimes de toute décision ou acte, incompatible avec les principes de la primauté du droit et de l'équité, émanant des administrations publiques, des collectivités locales, des établissements publics et de tout organisme disposant des prérogatives de puissance publique.
- l'instruction des demandes de règlement amiable, des différends opposant l'administration à des personnes physiques ou morales soumises au droit privé. Dans ce cas, le Wali mène des investigations pour s'assurer de la véracité des faits, évaluer l'importance du préjudice subi par le requérant et il a le pouvoir d'interroger les autorités concernées par les actes allégués.

Les doléances sont recevables, directement auprès du Wali ou de son délégué. Le Wali peut aussi examiner des doléances sur instruction royale.

Cependant, les observateurs avertis notent que cette institution « *n'est ni un ombudsman scandinave, ni un médiateur de type français*¹²⁸ » : le Wali n'est pas élu par le Parlement et ne peut pas infliger d'amendes aux autorités ou fonctionnaires qui ne donnent pas suite à des demandes d'explication ou de renseignements. Le texte marocain ne prévoit pas l'immunité ou l'inéligibilité du médiateur.

Concernant l'indépendance et la gestion financière de cet organe, le premier Wali a parlé d'autonomie en estimant que : « *Afin d'assurer à Diwan Al Madhalim la neutralité, l'objectivité et l'impartialité requises, le législateur lui a conféré une autonomie fonctionnelle par rapport aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire ainsi qu'une autonomie financière en inscrivant les crédits nécessaires à son fonctionnement et à son équipement dans le cadre des dépenses de souveraineté (Budget de la Cour Royale)* ». ¹²⁹ Ainsi, le Wali est l'ordonnateur des crédits et il recrute le personnel nécessaire à l'exercice des différentes attributions de Diwan. Le Wali élabore le projet de budget et veille à son exécution.

¹²⁶ Publié au B.O. n° 4963 du 24 décembre 2001.

¹²⁷ Né en 1932 à Fès. Diplômé de l'Université Al quaraouine. 1959 : Magistrat chargé des fonctions de substitut du Procureur du Roi. Tribunal Régional de Beni Mellal. 1993 : Nommé par le Roi, Doyen « Naqib » des Chorfas « notables » Iraki au Maroc. 1998 : Président de Chambre à la Cour Suprême. 1999 : Avocat au barreau de Casablanca. 2006 : nommé Wali Diwan Al Madhalim.

¹²⁸ « Une avancée » par Mustapha Shimi in Maroc Hebdo International n°490 du 14 au 20 décembre 2001, page 11.

¹²⁹ L'Institution marocaine de médiation. Intervention du Wali al Madhalim M. Slimane Alaoui au Forum francophone des affaires partenariales des Médiateurs francophones. in la revue Croissance Actualités n° 31 (pas de date mentionnée).

Les responsables des administrations et autres établissements publics sont tenus d'accorder leur appui au Wali Al Madhalim ou à ses délégués, en ordonnant aux fonctionnaires, agents et organes de contrôle exerçant sous leur autorité, de faciliter sa mission. Une lettre de mission a été adressée par le Premier ministre aux inspecteurs généraux des ministères et à l'ensemble des responsables de coordination¹³⁰, afin qu'ils veillent à la bonne coordination entre l'administration et le Diwan et à la bonne application des recommandations. Le cas échéant, le Premier ministre peut prendre connaissance du refus des administrations concernées d'appliquer les recommandations du Wali. Le rapport publié par cette institution en 2007 signale que près de 43 pour cent des administrations destinataires de requêtes du Diwan n'ont pas répondu aux demandes qui leur avaient été faites à ce sujet. Cependant, « *une étude effectuée permet, néanmoins, de constater une amélioration du taux des revendications satisfaites pour atteindre 34 pour cent pour la période 2006-2007* »¹³¹.

Le Wali soumet au Roi des rapports spéciaux et un rapport annuel sur le bilan de son action et sur les positions des administrations concernant ses recommandations et ses propositions. Sur ordre royal, son rapport annuel est publié entièrement ou partiellement au Bulletin Officiel. Il est largement repris et commenté par la presse. Des rapports spéciaux et périodiques sur l'état des lieux sont adressés au Premier ministre. Ces rapports constituent des moyens de pression mis à la disposition du Wali.

Le Diwan n'est pas soumis au contrôle judiciaire du fait qu'il ne prend pas de décisions et ne dispose pas non plus de pouvoir d'injonction et de sanction contre l'administration, mais cette institution ne demeure pas moins dépositaire d'une autorité morale de premier plan pour limiter l'omnipotence administrative et la rappeler à l'ordre. Il est considéré comme un instrument correctif des abus de l'administration et un moyen d'inciter au respect des droits. En tant que force de proposition juridique, il contribue à l'élimination des situations injustes ou préjudiciables aux administrés, à l'amendement des règles juridiques mises en cause, à la moralisation du secteur public.

Au terme de deux années d'activités, le Diwan a traité 16.000 plaintes/doléances. Il a statué sur 30 pour cent des cas relevant de ses compétences et, selon un organe de presse, « *Les collectivités locales et les secteurs de l'Education nationale, de la Justice et des Finances (...) arrivent en tête des administrations concernées par ces plaintes*¹³² ». Le rapport 2004-2005 révèle que : « *l'expropriation menée par l'administration publique, sans respect des procédures et lois en vigueur, est la plus fréquente. Le comble est que, dans nombre de cas d'expropriation, des biens sont restés durant plus de 20 ans inexploités et leurs propriétaires n'ont pas été non plus indemnisés*¹³³ ».

Le rapport suivant¹³⁴ (de 2006-2007) déclare de son côté que le Diwan a enregistré 6.971 plaintes (4 526 en 2006 et 2 445 en 2007) dont plus de la moitié sont des plaintes à caractère administratif. Mais, comme le souligne un organe de presse marocain, « *bizarrement, au vu de tous les rapports dénonçant la corruption au Maroc, les Marocains ne semblent pas s'en plaindre puisque l'institution dirigée par le wali Moulay M'Hamed Iraqi n'a enregistré à ce titre que 40 plaintes en 2006 et 52 en 2007* »¹³⁵. Cependant, à l'instar du rapport précédent, ce dernier rapport du Diwan révèle que la majorité des recours vise le ministère de la Justice en premier lieu suivi par le ministère de l'Intérieur.

¹³⁰ Lettre de mission à MM. les inspecteurs généraux et à l'ensemble des responsables de la coordination avec l'institution Diwan Al Madhalim adressée par le Premier ministre Driss Jettou en date du 15 avril 2004.

¹³¹ Citée par le quotidien *l'Économiste* du 26 novembre 2008 dans son article: « Diwan Al Madhalim détourné pour régler des comptes entre fonctionnaires »

¹³² « Diwan Al Madhalim épingle la justice » interview avec le Wali, in *Aujourd'hui le Maroc*, 14 novembre 2006

¹³³ *Idem.*

¹³⁴ B.O. du 6 novembre 2008.

¹³⁵ « Diwan Al Madhalim se plaint des administrations » in *Le reporter* du 4 décembre 2008

En ce qui concerne la gouvernance interne du Diwan, il faut noter que son règlement intérieur qui contient les mécanismes d'intégrité a été approuvé par un dahir du 4 décembre 2003¹³⁶. L'article 4 de ce règlement rappelle au personnel que celui-ci est tenu au secret professionnel concernant les faits, documents et informations connus dans le cadre de l'exercice de ses fonctions. Contrairement à la fonction publique, le règlement explicite cette obligation en affirmant qu'elle « *ne s'impose pas aux personnes chargées de dossiers en cours d'instruction à l'institution, lorsque la communication desdites informations à l'administration, au requérant ou au demandeur de règlement, s'avère nécessaire en vue de parvenir à une solution équitable ou pour régler le différent* ». Le personnel du Diwan est constitué de contractuels, de fonctionnaires détachés de leurs administrations d'origine (Etat, collectivités locales, établissements publics) et de fonctionnaires et employés mis à sa disposition.

Le public n'est pas associé aux activités du Diwan. Le recours au Wali ou à son délégué pour présenter les doléances et plaintes est gratuit et n'entraîne aucun frais (article 32 du règlement intérieur).

Le budget est exécuté par le Wali conformément aux règles et procédures prévues par le règlement relatif à l'organisation financière et comptable du Diwan et à la nomenclature du plan des comptes du Diwan. Le règlement intérieur indique qu'un agent comptable est désigné auprès du Wali pour veiller au respect des règles et procédures financières et comptables (article 76). Chaque année, les comptes du Diwan doivent être soumis à l'examen d'un comité d'experts désigné par le Wali et qui est chargé de recueillir des observations sur les conditions d'exécution du budget et de formuler des recommandations et des propositions d'amélioration de la gestion.

Aucun texte particulier ne régit les questions relatives aux conflits d'intérêts, aux restrictions post-emploi et à la déclaration de patrimoine. Cependant, étant donné que la plupart des membres du personnel ont le statut de fonctionnaire, ces questions sont, de ce fait, régies par les textes régissant la fonction publique ainsi que par le Code pénal. Toutefois, le Wali, à l'instar de tous les hauts responsables nommés par dahir (article 30 de la constitution), est soumis à la déclaration de patrimoine auprès de la Cour des comptes. Il faut également souligner qu'un statut du personnel du Diwan existe mais ne peut être consulté par les chercheurs.

En matière de transparence, le Diwan met en ligne les textes réglementaires (dahir de création et règlement intérieur), les procédures suivies, les mécanismes d'examen des plaintes ainsi que sa revue semestrielle et ses rapports annuels. Cependant, son budget et son rapport financier ne sont pas disponibles et cette institution ne dispose pas de code déontologique propre.

Quant à sa contribution à la lutte contre l'abus de l'administration et à la lutte contre la corruption, force est de constater que l'impact est important tant pour ce qui est du diagnostic que des propositions de mesures d'amélioration. Ainsi, sur la base des plaintes reçues¹³⁷, il a effectué une étude interne sur le phénomène de la corruption et a produit un rapport spécial à l'intention du Roi. Un extrait instructif de deux pages est publié dans le rapport annuel relatant le diagnostic effectué par l'institution ainsi que les causes de cette situation et onze propositions. Les faits et cas analysés ont permis au Diwan de conclure à propos de la corruption « *qu'il ne s'agit pas d'un phénomène particulier ou d'une pratique isolée, mais d'un comportement devenu spontané et une habitude néfaste, répandue dans plusieurs secteurs et services publics* ».

¹³⁶ Dahir n° 1.03.240 du 4 décembre 2003 B.O. n°5174 du 1er janvier 2004 p.94

¹³⁷ Diwan Al Madhalim, Rapport d'activité annuel au titre de 2006 et 2007 BO n° 5680 du 6 novembre 2008 pp.1342-1343.

Le rapport a également permis de constater que la défaillance majeure de la garantie juridictionnelle réside dans le problème de l'exécution des jugements. Il s'agit de plaintes relatives au refus de l'administration d'exécuter des jugements définitifs au profit de particuliers. Quantitativement, cette catégorie compte en 2007 plus de 1.555 cas qui vont s'ajouter « *aux centaines d'autres qui n'ont pas encore trouvé de solutions malgré les tentatives amiables entreprises par l'institution et les propositions et recommandations faites aux administrations concernées* »¹³⁸.

S'agissant des relations avec les autres piliers du SNI, l'action du Diwan est importante et utile. Sur le plan économique, l'intervention du Wali est de plus en plus sollicitée par des investisseurs aussi bien nationaux qu'étrangers. En effet, plusieurs difficultés poussent ces derniers à se plaindre et à demander le soutien et la médiation du Diwan : le comportement laxiste des fonctionnaires, la lenteur de l'administration, la complexité des procédures, le blocage arbitraire de leurs projets d'investissement.

Vu l'importance de son rôle, et suite à ses propositions adressées au Roi, le Wali a été désigné membre du conseil consultatif des droits de l'homme¹³⁹ et de l'Instance centrale de prévention de la corruption (ICPC). Par ailleurs, sa proposition de désignation, par le Roi, d'un délégué auprès du Wali, chargé de l'examen des affaires de corruption (conformément à l'article 2 créant le Diwan) en coordination avec le ministère de la Justice et du parquet a reçu approbation. Il est intéressant de noter également que sur 2.782 plaintes transmises aux administrations, environ 947 ont reçu une suite favorable, dont 691 ont été réglées de façon définitive, ce qui représente près de 25 pour cent de l'ensemble des requêtes.

Le Diwan joue également un rôle complémentaire aux juridictions, dans la mesure où il contribue à l'exécution des jugements définitifs en cas de refus d'exécution par les administrations. Il a développé sa coopération internationale avec les institutions d'ombudsman. Il peut également jouer un rôle important auprès du Parlement et de la société civile.

De même un rapport annuel est présenté également au Conseil consultatif des droits de l'homme (CCDH) sur les questions concernant l'amélioration de l'application des droits de l'homme relevant de ses compétences.

¹³⁸ *Op. cit.*, p. 1336.

¹³⁹ *Avec voix délibérative.*

11. L'INSTANCE CENTRALE DE PREVENTION DE LA CORRUPTION (ICPC)

Le Décret de création de l'instance centrale de prévention de la corruption lui a fixé les missions suivantes :

- Proposer au gouvernement les grandes orientations d'une politique de prévention de la corruption ;
- Prendre des mesures de sensibilisation de l'opinion publique et organiser des campagnes d'information à cet effet ;
- Contribuer, en coopération avec les administrations et les organismes concernés, au développement de la coopération internationale en matière de prévention de la corruption ;
- Assurer le suivi et l'évaluation des mesures prises pour la mise en œuvre de la politique gouvernementale en la matière ;
- Adresser des recommandations aux administrations, aux organismes publics, aux entreprises privées et à tout intervenant dans la politique de prévention de la corruption ;
- Donner aux autorités administratives des avis sur les mesures susceptibles d'être prises pour prévenir des faits de corruption ;
- Collecter toutes informations en relation avec le phénomène de la corruption et gérer la base de données y afférentes ;
- Informer l'autorité judiciaire compétente de tous les faits portés à sa connaissance à l'occasion de l'exercice de ses missions, qu'elle considère être susceptibles de constituer des actes de corruption punis par la loi.

Il ressort clairement de ces missions que l'ICPC est une institution consultative¹⁴⁰. Elle dépend sur le plan administratif du Premier ministre. A titre d'exemple, les administrations publiques sont tenues de communiquer au président de l'ICPC tous les documents ou informations que ce dernier juge utiles et dans les délais fixés par lui. Mais cette disposition est tributaire d'une bonne coopération des administrations concernées et elle n'est accompagnée d'aucune sanction. Elle peut aussi se heurter aux dispositions de l'article 18 du statut de la fonction publique qui impose aux fonctionnaires le respect du secret professionnel et le droit de réserve.

Organisation de l'Instance

Outre le président¹⁴¹, l'ICPC comprend l'Assemblée plénière¹⁴² composée du Wali Al-Madhalim et de trois catégories de membres :

- un premier collège de seize membres, à raison d'un membre nommé désigné par chacune des autorités gouvernementales dont l'activité est considérée comme étant liée aux missions de l'Instance ;
- un deuxième collège de treize membres, à raison d'un représentant de chacun des organismes professionnels intéressés ; et
- un troisième collège composé par des membres dits associés, au nombre de treize, nommés par le Premier ministre.

La commission exécutive est appelée à se réunir une fois par mois pour assurer l'exécution et le suivi des décisions et recommandations de l'Assemblée plénière sous l'autorité du président.

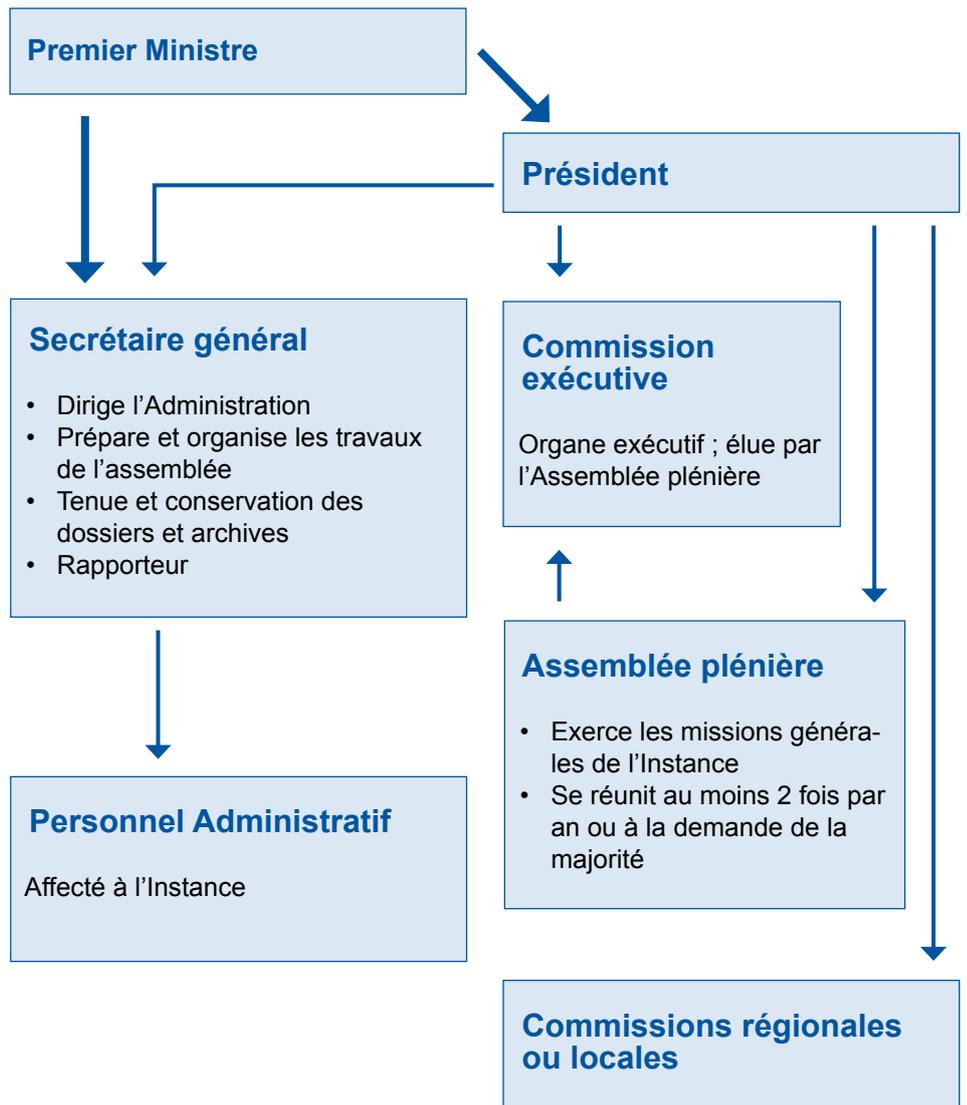
La fonction de secrétaire général a essentiellement pour but d'assurer le suivi du travail administratif et de gérer le personnel administratif qui sera affecté à l'Instance. Bien qu'il soit nommé par le Premier ministre, le décret précise que le secrétaire général est placé sous l'autorité du Président.

¹⁴⁰ Le projet de règlement interne de l'Instance précise ce que recouvre la notion d'institution d'orientation et consultative.

¹⁴¹ Monsieur Abdeslem Aboudrar, nommé à la tête de l'ICPC par le Souverain en août 2008 est DG à la caisse de Dépôt et de gestion ; il est également membre de TM.

¹⁴² Il est prévu que l'Assemblée plénière se réunisse 3 fois par an : en janvier, en mai et en octobre sur la base d'un ordre du jour (art 21). Les décisions sont prises à la majorité présente sur la base du vote secret (art 25 du projet de Règlement intérieur).

Structure de l'instance centrale de prévention de la corruption



Source : Bachir Rachdi, Communication journée organisée sur l'instance le 21 juin 2008

L'ICPC est, encore à ce jour, une structure centrale, mais le décret de sa création lui donne la possibilité de créer des commissions régionales. Elle a la possibilité de créer des commissions techniques ou spécialisées. Le projet de règlement interne dans son article 41 énumère cinq commissions chargées des questions suivantes :

- Les études, les rapports, la coopération et les relations générales ;
- L'information, la communication, les publications et la sensibilisation ;
- Les lois, la législation et la justice et le traitement des plaintes et témoignages ;
- Les marchés publics ;
- L'administration électronique.

Rôle de l'ICPC en tant que pilier du SNI

Parmi les points largement évoqués lors de la préparation et la discussion du décret de création de l'ICPC figurent la question de l'indépendance et des attributions de l'Instance en matière d'investigation. Il s'agit-là de deux points faibles importants.

Au niveau des textes, l'indépendance de l'ICPC est limitée, mais l'Instance dispose d'une certaine marge de manœuvre du fait de la composition de son Assemblée plénière. C'est la pratique qui pourra montrer dans quelle mesure l'Instance pourra prendre de la distance par rapport à l'exécutif et aux différents cercles d'intérêt.

La seconde faiblesse est liée à l'absence d'attributions relatives à l'investigation, ce qui constitue une lacune importante dans un domaine où la vérification des allégations est essentielle.

En dehors de l'ICPC, il n'existe pas d'agences ayant pour mission de lutter contre la corruption. Cependant, différentes institutions de contrôle des finances publiques (Cour des comptes, Cours des comptes régionales, Inspection générale des finances...) peuvent, dans le cadre de l'exercice de leurs activités, être amenées à traiter des cas de corruption. Le champ d'intervention des ces institutions de contrôle porte principalement sur le secteur public (Administration, entreprises publiques ou mixtes, collectivités locales).

Même si le président de l'Instance est, selon les textes, nommé par le Premier ministre, dans les faits la proposition de nomination est soumise au Roi et c'est lui qui a reçu le président de l'ICPC lors de son installation dans ses fonctions. Cependant, cette dépendance envers le pouvoir exécutif en matière de procédure de nomination est équilibrée par ailleurs (dans une certaine mesure) par la nature tripartite de la composition de l'Instance (secteur privé, société civile et administration) ainsi que par le rôle et les attributions de l'Assemblée plénière dont une partie des membres est proposée de manière indépendante.

Le texte organisant l'ICPC fait référence à des critères de mérite et d'intégrité. Dans les faits, ce sont ceux qui proposent des candidats au Premier ministre (ainsi que ce dernier) qui donnent ou non une consistance aux critères prévus dans le décret.

En principe, le président de l'ICPC n'est pas révocable durant une période de six ans et il est difficile pour le pouvoir exécutif de le révoquer sans justification fondée.

Comme il a été signalé précédemment, la mission d'investigation étant évacuée et l'indépendance de l'instance étant fortement limitée, les responsabilités de l'ICPC en tant qu'instance consultative se situent principalement dans le domaine du conseil du gouvernement, de la prévention, de l'éducation et de la sensibilisation ainsi que de la collecte d'informations sur le phénomène de la corruption.

Ressources

Les dotations budgétaires de fonctionnement et d'investissement accordées à l'Instance sont inscrites dans le budget du Premier ministre, conformément à l'article 16 du décret de création de l'Instance. Ainsi, l'ICPC gère son budget sous l'autorité du Premier ministre¹⁴³. Etant donné que l'ICPC est encore dans sa première année de mise en place, il est difficile d'avancer des indications chiffrées concernant l'importance de son personnel ou de son budget.

¹⁴³ *Transparency Maroc a défendu un autre choix, celui de créer l'Instance par une loi et de lui donner une autonomie financière et des attributions importantes en matière d'investigation. Actuellement, le budget de l'Instance et l'allocation des ses ressources dépendent directement du Premier ministre. Le budget a finalement été débloqué à la fin du mois d'août 2009.*

Obligation redditionnelle

L'ICPC est tenue de produire un rapport annuel qui est soumis à l'Assemblée plénière de l'Instance, remis au Premier ministre et publié ensuite. Ce rapport est censé aborder les questions qui rentrent dans le cadre des missions de l'Instance et présenter un bilan annuel de ses activités. Le texte de création n'édicte pas une obligation de rendre compte au public des activités de l'Instance et n'impose pas la tenue de concertations en dehors des organes internes de l'Instance. Cependant la nature du champ d'intervention de l'Instance impose une obligation morale de rendre compte aux citoyens de son action et de ses initiatives.

Mécanismes d'intégrité

Les membres de l'Instance doivent faire preuve de valeurs d'intégrité et de transparence et ces critères d'exigence se retrouvent également de manière explicite dans les missions de l'ICPC. Cependant, dans ce domaine, les détails et les mécanismes de mise en œuvre doivent être mentionnés dans le règlement interne de l'ICPC. En effet, le projet de règlement interne dit explicitement qu'au cœur des préoccupations de l'Instance figure la promotion du système national d'intégrité qui vise à améliorer et à développer la gouvernance et à consacrer les valeurs d'intégrité et de responsabilité.

Le projet de règlement intérieur précise dans son introduction que la lutte contre la corruption ne peut se réaliser que dans un environnement où préside la règle de droit qui s'impose à tous, sous le contrôle d'une autorité judiciaire indépendante et intègre. L'article 4 du règlement intérieur précise que les membres de l'Instance accomplissent leurs fonctions en toute indépendance : avec responsabilité, intégrité et neutralité. L'article 9 évoque l'idée d'un code d'éthique (d'honneur) qui devrait comprendre les règles de bonne conduite ainsi que les principes d'éthique et de citoyenneté qui devraient présider aux relations des membres entre eux et dans l'exercice de leur fonctions. Cependant, à ce jour, ce code d'éthique n'a pas encore été adopté de même qu'il n'existe pas de mécanismes précis pour gérer les situations de conflits d'intérêts ni les procédures de recrutement, de passation de marchés, etc. La procédure de recrutement et de désignation semble être principalement du ressort du président¹⁴⁴. L'article 16 du projet de règlement intérieur de l'Instance indique que la définition de la structure administrative (l'organigramme) de l'Instance et le recrutement du personnel et leur désignation aux différentes fonctions et responsabilités relèvent de l'autorité du président.

Mécanismes de plaintes

Les personnes peuvent en principe dénoncer des cas de corruption et déposer plainte auprès de l'ICPC. La collecte d'informations sur des cas, l'accueil et l'écoute individualisée rentrent dans les attributions de l'Instance. Mais, à ce jour, aucun mécanisme de ce type n'a été mis en place.

Relations avec les autres piliers du SNI

L'ICPC est appelée à entrer en interaction avec toutes les institutions ayant pour mission le contrôle des finances publiques, à savoir les départements ministériels, les départements concernés par la sensibilisation et l'éducation, le secteur privé... Les relations peuvent porter sur l'échange et la collecte de l'information, la prévention et la formulation de recommandations. Dans des cas (dossiers) sur lesquels pèsent de fortes allégations de corruption, l'Instance peut aussi suggérer des investigations ou des poursuites judiciaires.

Les limitations de l'ICPC sont d'abord liées à son texte de création et à ses attributions, mais il faudra aussi du temps - à la lumière de sa pratique - pour se

¹⁴⁴ L'article 16 du projet de règlement intérieur stipule : « Le président arrête les structures administratives de l'instance centrale, il recrute les compétences et nomme les responsables des différentes unités administratives » Traduction non officielle à partir du texte arabe.

prononcer sur le risque qui la guette (au même titre que d'autres agences similaires de par le monde), celui de devenir une agence de façade, une coquille vide ou une agence politiquement instrumentalisée.

Lors de la journée organisée par Transparency Maroc le 21 juin 2008, la forme juridique portant création de l'Instance (décret versus loi) a monopolisé le débat et retenu l'attention de nombreux intervenants venus de divers horizons. Plusieurs intervenants ont estimé qu'il aurait été préférable que l'ICPC ait été instituée par une loi et non par décret. La loi peut, en effet, renforcer davantage ce type d'Instance et protéger son indépendance contre toute velléité d'interférence de la part des pouvoirs publics. En somme, la loi aurait pu être une garantie supplémentaire quant au travail de l'ICPC et quant à son fonctionnement.

12. LES MEDIAS

La mondialisation des réseaux de communication et les changements internes au champ médiatique remettent en cause l'un des piliers de l'Etat indépendant, à savoir le contrôle qu'il exerce sur l'information et les médias. Le contrôle de l'information et des loisirs a été pendant longtemps l'outil privilégié du pouvoir étatique et cet outil n'a cessé de se perfectionner depuis la création du premier secrétariat d'Etat à l'information, mis en place lors de la constitution du premier gouvernement marocain en 1955.

La décision du Conseil constitutionnel du 16 août 1994 relative à la loi portant ratification du décret instituant une taxe à l'installation des paraboles¹⁴⁵ annonce la fin d'un mode de gouvernement basé sur le contrôle direct de la télévision et des médias. Il n'en découle pas que le pouvoir politique n'a plus la moindre prise sur l'information et les médias : il contrôle toujours les deux chaînes nationales de télévision et un certain nombre de médias ; il possède des actions et des moyens d'influence sur une grande partie de la sphère médiatique et peut recourir à la législation et au Code de la presse.

Bien qu'il ait été séparé du ministère de l'Intérieur, le ministère de la Communication continue de jouer un rôle important dans le contrôle et le suivi des médias. Il est chargé notamment de préparer et d'exécuter la politique du gouvernement en matière de communication. Il élabore également les cahiers des charges et les contrats programme avec les organismes publics qui interviennent dans le secteur. Enfin, il réalise des études juridiques et élabore les textes relatifs à la réglementation du secteur de la communication.

La Haute Autorité de la Communication audiovisuelle (HACA)¹⁴⁶ assure, quant à elle, un certain nombre de fonctions. D'abord elle remplit une fonction d'expertise et de conseil au service du pouvoir exécutif, du Parlement et des autorités administratives et judiciaires. Elle assure, également, une fonction de régulation notamment en instruisant les demandes de création et d'exploitation des entreprises de communication audiovisuelle, en accordant les autorisations et en approuvant les cahiers de charge des opérateurs. Elle reçoit, en outre, les plaintes relatives aux violations des lois et règlements applicables au secteur. Enfin, elle sanctionne les infractions commises par les organismes de communication audiovisuelle ou, tout au moins, propose aux autorités compétentes d'adopter les peines encourues en fonction des infractions reprochées.

Son statut hybride – « autorité administrative indépendante » mais placée sous « tutelle royale » pose la question de son indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif. Son fonctionnement est loin d'être transparent. Son action est limitée notamment en matière de contrôle du respect des cahiers de charge.

La judiciarisation de la sphère médiatique donne à la justice un rôle de plus en plus important dans le contrôle des médias. Les domaines qui relevaient auparavant de l'arène administrative se déplacent de plus en plus fréquemment vers l'arène judiciaire. La justice est de plus en plus utilisée par le pouvoir politique pour réguler la sphère médiatique ou pour « régler ses comptes avec certains médias ». Les amendes disproportionnées sont devenues des armes plus efficaces contre les « journalistes gênants » que les peines privatives de liberté. Ainsi l'hebdomadaire indépendant, *Le Journal*, a été condamné à 3 millions de MAD (environ 390.000 dollars) dommages et intérêts au profit d'un centre de recherche européen et le quotidien *Al Massa* a été condamné à 6 millions de MAD (environ 780.000 dollars) au profit de certains juges qui avaient déposé plainte pour diffamation.

D'un autre côté le nombre des médias a augmenté de manière prodigieuse. En 2006, le nombre des titres de presse atteignait 398 journaux et revues. Avec les organes des partis politiques, les journaux d'informations générales et les

¹⁴⁵ B.O. n° 4271 du 7 septembre 1994, p 431.

¹⁴⁶ Dahir du 31 août 2002, BO n° 5036 du 15 septembre 2002 modifié et complété en 2003, 2007 et 2008.

titres régionaux se taillent la part du lion sur le marché national. Les publications mensuelles restent les plus importantes en nombre puisqu'elles ont atteint 192 titres, suivies des hebdomadaires avec 90 titres. Ces deux types de publications représentent les deux tiers des publications. Il est possible de faire, de manière générale, trois observations :

- La plupart des titres se concentrent à Rabat et à Casablanca.
- La plupart des revues et journaux sont publiés par des particuliers.
- Quelque 66 nouveaux titres sont parus en 2006, dont essentiellement des mensuels.

Le nombre de journalistes, détenteurs de la carte de presse, s'est élevé, en 2006, à 2.548 dont 1.952 hommes et 596 femmes¹⁴⁷. La Convention collective des journalistes professionnels signée par le Syndicat national de la presse marocaine (SNPM), la fédération marocaine des éditeurs de journaux (FMEJ) et le ministère de la Communication en 2005, fixe notamment le salaire minimum du journaliste (qui ne peut être inférieur à 5.800 MAD, soit environ 750 dollars) ainsi que d'autres avantages sociaux (congé, droit à la sécurité sociale etc.).

Les médias électroniques n'ont pas connu de progression significative malgré l'augmentation du nombre d'internautes qui a été soutenue par la prolifération des cybercafés. En 2006, le nombre de journaux électroniques réguliers ne dépassait pas le nombre de six et le nombre de journalistes Web professionnels atteignait 23¹⁴⁸.

En revanche, l'antenne parabolique a enregistré une très grande pénétration dans les zones urbaines et rurales et reflète l'énorme intérêt pour les chaînes arabes comme *al Jazeera* ou MBC et *al Arabiya*.

Les médias ont besoin pour être crédibles aux yeux des lecteurs et des téléspectateurs mais aussi des différents pouvoirs et cercles d'intérêts d'affirmer leur indépendance. L'étiquette d'organe de presse indépendant n'est plus d'ailleurs péjorative dans l'univers médiatique marocain contrairement à ce qui était le cas dans les années 1980 - époque durant laquelle la presse publiée par des particuliers était soupçonnée de chercher à parasiter la presse partisane et constituait, alors, un vrai contre-pouvoir.

Les médias indépendants marocains prennent une part active dans la lutte contre la corruption et pour l'élargissement des espaces de liberté. Le pluralisme des médias écrits, bien réel, est venu consolider la lutte que mènent la société civile et certains partis politiques pour la transparence et la démocratie. La presse indépendante s'est engagée dès le départ dans des actions d'information et de communication destinées à dénoncer la corruption sévissant au sein des institutions politiques et économiques. Des hebdomadaires en langue française comme *Le Journal* et *Tel Quel* ont joué un rôle important dans la remise en cause du tracé des « lignes rouges¹⁴⁹ ».

Les trois principaux journaux quotidiens en langue arabe qui ont une diffusion de plus de 22.000 exemplaires¹⁵⁰ (*Al Massaa*, *Assabah* et *Al Ahdath Al Maghribia*) critiquent les autorités administratives et politiques, s'attaquent aux élites sociales ou économiques et évoquent de nombreuses affaires de trafic d'influence et de corruption.

147 Ministère de la communication : Rapport annuel sur l'état de la presse écrite et la communication audiovisuelle, p 8 et ss.

148 Ibid., p 15.

149 Ces « lignes rouges » sont des questions ou thèmes considérés comme tabou. A titre d'exemple, le mardi 4 août 2009, le quotidien français *Le Monde* a été censuré au Maroc et les deux hebdomadaires marocains, *Tel Quel* et *Nichane*, ont été saisis pour avoir rendu compte d'un sondage (pourtant largement positif) sur le bilan de dix ans de règne du Roi Mohammed VI. Cf. l'article de Jean-Pierre Tuquoi : « Sondage interdit : « *Le Monde* » censuré au Maroc », in *Le Monde* du 5 août 2009.

150 L'organisme de justification de la diffusion (OJD), chiffres de 2008.

La presse indépendante sert souvent de relais à la société civile et aux ONG internationales lorsque celles-ci critiquent les autorités marocaines en matière de respect des droits humains ou de gouvernance. Les militants des droits humains et les nombreuses associations de chômeurs utilisent la presse indépendante comme forum leur permettant de dénoncer la corruption dans les prisons et autres institutions ainsi que le trafic d'influence en matière d'emploi. La presse indépendante a été aussi très active dans la dénonciation de certains scandales comme celui du CIH et de la CNSS et a fait beaucoup de publicité aux rapports des deux commissions d'enquête qui ont été créées par le Parlement.

L'implication des médias dans la lutte contre la corruption est réelle et s'inscrit dans une logique de forte concurrence et de recherche de crédibilité. Si un journal censure systématiquement certaines informations relatives à la corruption, il réduira, de ce fait, son audience à un public limité, trouvera des difficultés à se faire une place dans le marché et ne sera pas un média attrayant pour un grand nombre d'acteurs et d'agents sociaux. Par contre, s'il est crédible, indépendant et ouvert, il devient un support séduisant et attirera les informations et les lecteurs de tous bords. Ainsi les ventes quotidiennes du titre *Al Massa*, un quotidien d'informations générales, nouveau venu dans le monde de la presse écrite, ont pu dépasser, en 2008, les 100.000 exemplaires. La chronique quotidienne de son directeur, Rachid Niny, qui s'est fait remarquer auparavant au journal *Assabah*, s'attaque, en adoptant un ton satirique, aux problèmes de l'usage privé des fonds publics, aux commissions occultes pour l'attribution des marchés, aux gouvernants prédateurs des ressources collectives ; aux collusions entre l'univers des mafias et des segments du monde politique, aux mœurs politiques et sociales etc. Les journaux en langue arabe et française dénoncent comme scandaleuses certaines pratiques affairistes des élites dirigeantes au nom de qualités civiques qui sont exigées de la part des dirigeants. La presse partisane joue également un rôle non négligeable dans la lutte contre la corruption. Cependant cette presse (celle des partis au gouvernement et celle de l'opposition) est en recul et le nombre de ses lecteurs s'est considérablement réduit.

Les organisations de journalistes sont également impliquées dans la lutte contre la corruption.

Mais le milieu des médias (même indépendants) est traversé par des intérêts divergents (économiques, politiques et corporatistes) et il n'est pas insensible aux sollicitations et pressions corruptives. Les violations de l'éthique augmentent en intensité au moment même où le syndicat de la presse, les organismes affiliés à l'Instance nationale indépendante de déontologie et les organisations de la société civile, insistent sur la nécessité de mettre un terme à ces agissements. Le syndicat national de la presse marocaine (SNPM) reçoit des dizaines de plaintes de citoyens demandant qu'une action soit engagée à l'égard des journaux ayant attenté à leur dignité ou ayant publié des informations mensongères sur leur compte¹⁵¹. Le Rapport 2007 du SNPM a, ainsi, conclu que la presse était « *infestée par une nouvelle génération de journalistes spécialistes de la transgression des règles éthiques avec préméditation* »¹⁵².

Le problème de l'objectivité se pose en matière de traitement de l'information par les médias aussi bien audiovisuels qu'écrits. Ainsi, la transformation de la radio et de la télévision marocaine, début 2006, en Société nationale de radiodiffusion et de télévision (SNRT) n'a pas été accompagnée par des changements significatifs au niveau du traitement de l'information. Les activités royales et officielles continuent de dominer les journaux télévisés et radiophoniques. Cette observation est valable également pour la deuxième chaîne (2 M) et pour l'agence Maghreb Arabe Presse (MAP).

151 SNPM, Rapport sur la presse 2007, www.snpm.ma, consulté le 10 mai 2009.

152 Ibid.

La lutte contre la corruption au sein des entreprises de presse est rendue difficile par l'actuel système de financement. Le soutien de l'Etat à la presse est, certes, un acquis important (contrat programme, commission paritaire) mais il présente beaucoup d'inconvénients. Le budget de la dotation est dérisoire et les charges de papier et de l'impression grèvent sérieusement les budgets des entreprises de presse. Une autre source de financement étatique est constituée par des annonces des établissements publics. Mais ces fonds ne sont pas régis par une réglementation claire et leur répartition se fait de manière opaque. La répartition des fonds publics ne se fait pas sur la base de critères objectifs et transparents et se transforme ainsi en un moyen de pression contre les uns et de récompense pour les autres. Ainsi, *Le Matin du Sahara*, proche du Palais, continue de dominer les journaux en langue française avec plus de 24.439 exemplaires écoulés quotidiennement, grâce entre autres aux abonnements des administrations publiques.

Le financement privé des entreprises de presse, qui sont pour la plupart des PME, repose sur deux modalités : la première modalité concerne le financement direct par de grands groupes économiques, ce qui peut constituer une menace pour le pluralisme, étant donné que ces groupes cherchent à avoir de l'influence sur l'opinion. Si la question de la concentration est souvent abordée à travers le prisme national, les enjeux qui s'attachent au contrôle de l'information locale méritent une attention accrue, les médias locaux étant confrontés à des problématiques financières et politiques spécifiques. D'ailleurs les chiffres de 2008 montrent un recul de la presse régionale¹⁵³. La seconde modalité concerne le financement indirect par le biais de la publicité dont le marché est contrôlé à 90 pour cent par 20 principaux annonceurs¹⁵⁴ ce qui leur donne un pouvoir absolu sur le secteur médiatique.

L'Organisme de justification de la diffusion (OJD), un organisme tripartite, créé en 2004, et regroupant les éditeurs de presse, les annonceurs et les agences de publicité, a pour mission de certifier la diffusion de la presse payante marocaine. Les résultats de ses contrôles constituent en principe une référence essentielle, par exemple pour l'élaboration des tarifs de publicité des supports certifiés. Mais, en réalité, les mécanismes de monopole persistent en matière de la publicité publiée par les journaux. Il y a, d'une part les titres qui profitent de la publicité, et d'autre part ceux qui en sont exclus.

L'irruption des gratuits a introduit des bouleversements profonds dans un marché médiatique statique et réduit. Les journaux gratuits ont réalisé une percée extraordinaire. Ainsi, le quotidien *Au fait* se place juste après *Le Matin du Sahara* avec 24.375 exemplaires écoulés quotidiennement. Et le premier hebdomadaire est *Sport Hebdo*, un gratuit consacré au sport¹⁵⁵.

Un autre handicap dans la lutte contre la corruption est d'ordre professionnel. Le journalisme d'investigation est très récent. En outre, cette nouvelle spécialité se heurte à de nombreux obstacles : obstacles administratifs, difficulté d'accès à l'information, problèmes financiers des entreprises de presse, manque de ressources humaines qualifiées, faiblesse des équipements nécessaires, journalistes insuffisamment payés etc.

La lutte contre la corruption bute également sur un handicap juridique. La constitution révisée de 1996 reconnaît certes la liberté d'expression (article 9), le droit de propriété et la liberté d'entreprendre (article 15) mais aucune référence n'est faite au pluralisme. La liberté de communication n'est pas mentionnée par le texte constitutionnel.

¹⁵³ Ministère de la communication, Rapport cité, p14

¹⁵⁴ SNPM, Rapport sur la presse 2007.

¹⁵⁵ OJD, chiffres 2008.

Certes de nombreuses réformes législatives ont été adoptées :

- Abrogation du dahir de 1935 par le dahir portant loi n° 28-94 du 25 juillet 1994 ;
- Promulgation du nouveau statut des journalistes ;
- Décret-loi du 10 septembre 2002 portant suppression du monopole de l'Etat en matière de radiodiffusion et de télévision ;
- Réforme du Code de la presse (dahir du 3 octobre 2002 portant promulgation de la loi n° 77-00 complétant le dahir de 1958, loi de communication audiovisuelle du 7 janvier 2005).

Cependant, il n'y a pas de reconnaissance claire du droit d'accès à l'information. Certes, la loi relative au statut des journalistes professionnels stipule que le journaliste a le droit d'accéder aux sources d'information dans le cadre de l'exercice de sa profession et dans le strict respect des lois en vigueur¹⁵⁶ ; toutefois une telle disposition est insuffisante pour établir un véritable droit d'accès à l'information. En outre, elle bute sur l'article 18 du statut général de la fonction publique¹⁵⁷. Cet article stipule que « *tout fonctionnaire est lié par l'obligation de discrétion professionnelle pour tout ce qui concerne les faits et informations dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Tout détournement, toute communication contraire au règlement de pièces ou documents de services à des tiers sont formellement interdits. En dehors des cas prévus par les règles en vigueur, seule l'autorité du ministre dont dépend le fonctionnaire peut délier celui-ci de cette obligation de discrétion ou le relever de l'interdiction édictée ci-dessus* ».

Outre cet article, des dispositions du Code pénal¹⁵⁸ prévoient également des sanctions contre ceux qui diffusent des informations considérées comme secrets de la Défense nationale. Ces secrets ne sont pas définis avec précision par l'article 187 du Code pénal ce qui ouvre la porte aux interprétations interdisant le droit d'accès des journalistes à l'information.

¹⁵⁶ Loi n° 21-94, B.O. no 4318 du 2 août 1995.

¹⁵⁷ Dahir n° 1-58 du 24 février 1958, BO n° 2372 du 11 avril 1958, p 631.

¹⁵⁸ Article 187 du Code pénal, dahir n 1-59.415 du 26 novembre 1962 portant approbation du code pénal , BO n° 2640 du 5 juin 1962 p 843.

13.

LA SOCIETE CIVILE

Sur le plan de l'analyse, le terme de « société civile » renvoie à ce secteur intermédiaire composite qui comprend un ensemble complexe d'organisations et d'associations qui ont essaimé depuis une vingtaine d'années dans le domaine des droits humains, du développement, de la politique et de la religion. L'analyse gagnerait en clarté et en rigueur si on utilisait tout simplement le terme de « secteur associatif ».

On ne connaît pas exactement le nombre des associations existant au Maroc, ce qui pose encore une fois le problème de l'accès à l'information. Cette dernière est monopolisée par le gouvernement (notamment le ministère de l'Intérieur et le Secrétariat général du gouvernement). Les seules données chiffrées quasi-officielles sur les associations sont celles établies par le ministère de l'Intérieur en 1996. Dans une étude à usage interne, ce département estime le nombre total des associations à 8.000. Aujourd'hui on évalue de manière moins officielle le nombre des associations à plus de 30.000¹⁵⁹, sans compter le « tiers secteur » non observé ou informel¹⁶⁰. Parmi ces associations, 174 sont reconnues d'utilité publique¹⁶¹. Toutefois, bon nombre d'associations n'existent que sur le papier.

L'association est donc un terme générique désignant des réalités diverses et hétérogènes que seul le texte législatif de base - à savoir le dahir formant code des libertés publiques promulgué le 15 novembre 1958 - a pu rassembler. Il existe une variété d'associations toutes n'intéressant pas au même titre le SNI. C'est le cas, en particulier, des associations qui constituent des relais du pouvoir exécutif et de l'administration: étroitement contrôlées, elles servent à conférer une plus grande souplesse à l'action politique et administrative et doivent logiquement être abordées sous la rubrique des instruments de l'Etat.

Certaines associations de droits humains (AMDH, OMDH) et Transparency Maroc jouent un rôle important dans la lutte contre la corruption. La CGEM, quant à elle, se déclare favorable à une gouvernance transparente de l'entreprise.

Sur le plan juridique, la liberté d'association est garantie par la Constitution dans son article 9. Le texte législatif de base, - le dahir formant code des libertés publiques promulgué le 15 novembre 1958 - qui régit le droit d'association, institue un régime relativement libéral qui distingue plusieurs catégories d'associations (association reconnue d'utilité publique (ARUP), unions ou fédérations d'associations, partis politiques, groupements étrangers). Ce texte a connu des modifications importantes en 1973 (période de crispation du régime) qui ont entraîné un recul en matière de liberté d'association. Ces dispositions ont, en effet, autorisé la suspension ou la dissolution administrative d'une association et aggravé les sanctions en cas de violation des obligations incombant aux associations. En 2002, le dahir de 1958 a, de nouveau, été modifié, suite à un changement dans le discours et les modalités d'intervention étatiques et grâce à une action collective, menée par un comité de suivi de la campagne nationale pour la réforme du statut des associations et appuyée par plus de 2.000 associations. Ce comité s'est constitué en 1998 afin de conduire les consultations autour de la révision du texte réglementant le droit d'association.

Dans la législation actuelle, les associations de personnes peuvent se former librement sans autorisation (article 2). Néanmoins toute association doit faire l'objet d'une déclaration préalable au siège de l'autorité locale dans le ressort duquel se trouve le siège de l'association soit directement soit par l'intermédiaire d'un huissier de justice. Les amendements de 2002 prévoient la délivrance d'un récépissé provisoire cacheté et daté sur le champ. Lorsque la déclaration remplit les conditions prévues, un récépissé définitif est délivré obligatoirement dans

¹⁵⁹ Selon le ministre chargé des MRE, le paysage associatif des Marocains à l'étranger compte plus de 2 500 associations, voir le *Matin* du 11 août 2009.

¹⁶⁰ À titre d'exemple, les nombreuses associations qui gravitent autour du parti Justice et bienfaisance et dont le nombre dépasse 600 selon le *Journal Hebdo* du 16-22 décembre 2006.

¹⁶¹ Source SGG. Transparency Maroc est la 174^e ARUP.

un délai maximum de 60 jours; à défaut l'association peut exercer son activité (article 5).

Lorsque l'on passe des textes à la pratique les choses se présentent cependant différemment. Dans la pratique, cette procédure de délivrance du récépissé se transforme en une arme juridique redoutable contre certaines associations. L'administration, même après la « réforme » de 2002, continue, dans certains cas, de différer ou de refuser la délivrance du récépissé¹⁶² en se basant sur des raisons de sécurité publique ou de respect de l'intégrité territoriale et en ajoutant, depuis septembre 2001, à ce registre des justifications, la lutte contre le terrorisme.

A titre d'exemple, lors de sa création en 1996, l'association islamiste *Attawhid wal Islah* a déposé auprès des autorités une demande de reconnaissance en tant qu'association d'utilité publique. Mais l'administration a refusé pendant quatre années de lui délivrer un récépissé. En 2000, cette association a reçu le récépissé attestant de sa reconnaissance officielle, mais il le lui a été aussitôt retiré. Aujourd'hui, certaines sections locales du Mouvement Unité et Réforme ont obtenu le récépissé provisoire ou définitif mais le problème reste posé au niveau d'autres sections locales et au niveau central. Par conséquent, cette association agit dans une semi-reconnaissance juridique¹⁶³. Ce flou juridique permet au pouvoir politique de faire pression sur l'association et de lui rappeler les limites de son intégration institutionnelle.

Certes, si l'administration estime qu'une association ne remplit pas les conditions requises par la loi, elle doit motiver son refus qui est susceptible de recours pour excès de pouvoir devant les tribunaux administratifs et éventuellement devant la cour d'appel administrative. Mais cela ne constitue pas une garantie suffisante pour assurer l'exercice effectif de la liberté d'association. Les associations politiques comme *al Adl wa al Ihssane* qui ont utilisé la solution judiciaire n'ont pas pu obtenir gain de cause malgré l'existence de nombreuses décisions judiciaires favorables¹⁶⁴. Cela a dissuadé d'autres associations comme *al Tawhid wal Islah* d'opter pour cette voie judiciaire.

L'association régulièrement déclarée peut ester en justice, acquérir à titre onéreux, posséder et administrer des subventions publiques, les droits d'adhésion et les cotisations annuelles de ses membres, l'aide du secteur privé, d'une partie étrangère ou d'organisations internationales etc.

Sur le plan des sanctions, les modifications de 2002 ont mis fin à la possibilité de suspendre ou de dissoudre une association par décision administrative en lui substituant la dissolution judiciaire.

Quant à la constitution d'un syndicat professionnel, elle relève dans son principe du régime général des associations mais elle est, cependant, réglementée d'une façon particulière en raison des buts poursuivis et des moyens employés. Le protectorat avait réglementé le droit syndical mais au bénéfice des seuls Européens (dahir du 24 décembre 1936). C'est seulement par un dahir du 12 septembre 1955, peu avant la constitution du premier gouvernement du Maroc indépendant, que le bénéfice du droit syndical a été étendu aux Marocains. C'est un dahir du 16 juillet 1957 sur les syndicats professionnels qui fixe actuellement le statut juridique de ces organisations.

Face aux lacunes de la législation actuelle (notamment en matière de transparence financière et de démocratie interne), un projet de loi est actuellement consacré entièrement aux syndicats.

¹⁶² Pour donner quelques exemples : l'Association nationale des diplômés chômeurs et l'Association Justice et Bienfaisance n'ont pas pu obtenir leurs récépissés.

¹⁶³ Voir Omar Cherkaoui, *La monarchie et les associations islamistes*, thèse de doctorat, Université Mohammed V, Rabat 2009, pp. 151 et ss.

¹⁶⁴ Citons comme exemples : la décision de la cour d'appel de Kénitra datée du 24 avril 1990 et la décision de la cour d'appel d'Agadir du 31 décembre 2003.

Sur le plan du financement, les associations - régulièrement déclarées - peuvent recevoir des dons de personnes privées, d'organisations étrangères et d'organismes internationaux¹⁶⁵. Les associations peuvent également faire appel à la générosité publique dans les limites fixées par la loi : les associations - simplement déclarées - doivent obtenir une autorisation du SGG tandis que les ARUP doivent faire une déclaration au SGG dans les 15 jours qui précèdent la manifestation. Cette déclaration doit indiquer la date et le lieu de la manifestation ainsi que les recettes prévisionnelles liées à cet événement et leur affectation (article 9).

Le gouvernement et certaines associations s'opposent quant à la définition de la reconnaissance de l'utilité publique. Aux yeux des associations, il s'agit d'un droit dont doivent bénéficier les organisations de la société civile qui ont montré leur sérieux et leur utilité sur le terrain alors que, pour le pouvoir exécutif, il s'agit d'« *une faveur que le gouvernement accorde aux associations* »¹⁶⁶. La reconnaissance de l'utilité publique est liée à certains avantages sur le plan patrimonial, fiscal et douanier. En matière patrimoniale, « *l'ARUP peut posséder des biens meubles ou immeubles, nécessaires au but qu'elle poursuit ou à l'accomplissement de l'œuvre qu'elle se propose dans les limites fixées par le décret de reconnaissance* » (article 10). Ce décret vient remplacer le dahir qui régissait cette question mais d'autres institutions obtiennent les avantages liés au statut d'ARUP par dahir comme c'est le cas de la Fondation de la mosquée Hassan II de Casablanca¹⁶⁷. Il faudrait souligner qu'en général le décret portant reconnaissance de la qualité d'utilité publique détermine le montant en dirhams marocains dont l'association concernée peut bénéficier : ce montant peut, par ailleurs, être relevé, en cas de besoin, également par décret. En matière fiscale et douanière, toute ARUP peut jouir d'un certain nombre d'abattements ou d'exemptions. Certaines ARUP peuvent être désignées comme membres de certaines Instances ou/et organismes administratifs spécialisés¹⁶⁸ ou être admises à intervenir auprès de certaines autorités administratives ou organes de régulation comme le Conseil de la concurrence et la HACCA.

Au niveau du contrôle financier, les associations qui reçoivent des subventions périodiques d'une collectivité publique doivent présenter leur budget et leurs comptes au ministère qui les lui accorde. En cas de dissolution, les biens sont attribués au gouvernement pour être consacrés à des œuvres d'assistance, de bienfaisance et de prévoyance. La Cour des comptes exerce son contrôle sur la gestion des comptes des associations qui bénéficient d'une participation ou du concours financier d'un organisme placé sous son contrôle. Concernant les associations qui reçoivent des aides étrangères, elles sont tenues d'en faire la déclaration au SGG en spécifiant le montant obtenu et son origine, et ce, dans un délai de 30 jours à compter de la date d'obtention de l'aide. Toute infraction à ces dispositions expose l'association concernée à la dissolution conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi sur le droit d'association (article 32 bis).

Les ARUP doivent tenir une comptabilité dans les conditions fixées par voie réglementaire, ce qui permet de donner une image fidèle de leur patrimoine, de leur situation financière et de leurs résultats. Elles doivent également conserver les états de synthèse, les pièces justificatives des écritures comptables et les livres pendant une période de cinq ans. Elles sont tenues également de soumettre un rapport annuel au SGG comportant l'affectation des ressources qu'elles ont obtenues pendant une année civile. Ce rapport doit être certifié par un expert

¹⁶⁵ Article 6 tel qu'il a été modifié en 2002.

¹⁶⁶ Voir SGG : Circulaire n° 1/2005 du 2 août 2005 adressée aux walis et gouverneurs.

¹⁶⁷ V.B.O. du 12 janvier 2009. La Fondation de la mosquée Hassan II, institution à but non lucratif, est soumise au régime fiscal des associations reconnues d'utilité publique et peut faire appel à la générosité publique sous réserve d'en faire la déclaration au SGG

¹⁶⁸ Voir l'Arrêté du ministre délégué à la prévision économique du 20 avril 2000 désignant un certain nombre d'associations comme membres du Conseil supérieur de l'Habitat : l'Union nationale des femmes du Maroc, l'Association de protection de la famille marocaine, l'Association marocaine du planning familial, l'Association démocratique des femmes du Maroc, B.O. du 20 avril 2000.

comptable inscrit à l'Ordre des experts comptables, qui doit attester de l'exactitude des comptes qu'il décrit, sous réserve des dispositions du Code des juridictions financières.

En cas de non-respect par l'association de ses obligations légales ou statutaires, la reconnaissance d'UP peut lui être retirée après que cette association eut été sommée de régulariser sa situation comptable dans un délai de trois mois. S'ajoutent à cela, les prérogatives du contrôle financier exercées par l'Etat, conformément aux dispositions de l'article 32 et suivants de la loi et qui font obligation aux associations recevant périodiquement des subventions d'une collectivité locale ou d'un établissement public de fournir leur budget et leurs comptes aux ministères qui leur dispensent lesdites subventions.

La comptabilité à tenir, ainsi que les conditions dans lesquelles sont fournies au ministère des Finances le budget et les comptes des associations concernées sont déterminées par un arrêté émanant du ministère de l'Economie et des Finances. La comptabilité de ces associations est soumise au contrôle des inspecteurs de ce ministère.

Par ailleurs, les associations qui reçoivent périodiquement des subventions d'un montant supérieur à 10.000 MAD (environ 1.300 dollars) d'une collectivité locale, d'un établissement public ou d'une société dont le capital est détenu en totalité ou en partie par l'Etat ou par lesdites collectivités ou établissements publics, sont tenus de soumettre leurs comptes aux organismes qui leur accordent lesdites subventions sous réserve des dispositions de la loi formant code des juridictions financières.

Il faut souligner que de nombreuses associations demandent la mise en place d'un véritable partenariat entre les associations et les pouvoirs publics en matière de financement.

En somme, au niveau externe, les associations sont tout à la fois soumises à un contrôle administratif qui intervient au moment de la déclaration de l'association (respect des conditions formelles), à un contrôle judiciaire (le tribunal de première Instance peut statuer sur des demandes de déclaration en nullité et peut prononcer la dissolution de l'association) et à un contrôle comptable. Au niveau interne, les comptes de l'association sont présentés aux membres lors des assemblées générales selon les dispositions contenues dans les statuts de l'association.

Toutefois, et en dépit de tous ces contrôles, plusieurs associations font l'objet de dénonciations pour absence de transparence et d'intégrité morale, pour conflits d'intérêts ou carrément pour détournements et liens avec des réseaux de corruption. La manière dont ont été traités les cas des associations traduites en justice (Association *Argana d'Agadir*, orphelinat de Casablanca, Association des enfants handicapés de Casablanca, certaines petites associations locales bénéficiant de projets de l'INDH...), permet de constater comment des failles de gouvernance internes facilitent la dérive de certaines associations.

Il faudrait souligner que, malgré un essor remarquable, le secteur associatif reste fragile. Beaucoup de contraintes pèsent sur le fonctionnement du tissu associatif et limitent l'action et le développement de la « société civile ». Il y a, tout d'abord, des contraintes intra-associatives liées au problème de la pauvreté des ressources, à la personnalisation de la gestion, à la « notabilisation » des dirigeants, au sectarisme et au manque de transparence. Il faut ajouter, à ces contraintes, des problèmes inter-associatifs tels que le manque de délibération et de concertations entre associations, la lutte des chefs etc.

Enfin, il convient de rappeler les contraintes supra-associatives qui concernent le verrouillage juridique et politique, et l'action discriminatoire et sélective de l'Etat envers les associations. L'absence de coordination en matière de financement

externe - chaque bailleur agissant selon son propre agenda, créant ses propres réseaux locaux et travaillant sur différents temps de financements - constitue un facteur handicapant majeur de la cohérence de l'action de la société civile, réduisant encore la capacité déjà faible d'initiative et de pression de celle-ci. Des projets et des programmes sont élaborés et mis en œuvre non pas parce qu'ils sont perçus comme des priorités pour le pays mais parce qu'ils attirent des ressources financières externes. La quête de ce type de rente n'est sans doute pas étrangère à l'émergence et à la floraison d'un certain profil d'associations.

Cependant, malgré ces problèmes, et en dépit du fait qu'elle ne forme pas un bloc homogène – étant donné que toutes ses composantes ne sont pas intéressées au même titre par le renforcement du SNI - , la société civile reste un pilier important du SNI. Un certain nombre d'associations et d'organisations jouent un rôle très actif dans la lutte contre la corruption. Cette action a besoin, pour être efficace, d'être relayée par d'autres piliers notamment les partis politiques, le Parlement et les médias.

14. LE SECTEUR PRIVE

Dès l'indépendance, le Maroc a choisi l'option libérale en matière d'économie, le secteur public s'occupant des activités stratégiques et des activités où le secteur privé était faible ou inexistant. A ce jour, le tissu productif demeure peu diversifié. Le secteur agricole conserve un poids important dans l'économie (46 pour cent de l'emploi national ; 12 à 20 pour cent du PIB et 12 pour cent des exportations totales). De son côté, l'industrie a conservé les spécialisations traditionnelles et ne s'est pas positionnée sur les secteurs les plus porteurs de la demande mondiale (il contribue en moyenne à 37 pour cent du PIB avec une progression moyenne de 3,5 pour cent l'an depuis dix ans). L'industrie manufacturière reste insuffisamment développée (elle emploie 14 pour cent de la population active occupée et produit 17 pour cent de la valeur ajoutée totale¹⁶⁹). Quant à la structure du capital au Maroc, elle est dominée par les petites et moyennes entreprises à caractère familial.

La politique économique développée depuis 1983 - et formalisée dans le cadre du programme d'ajustement structurel - ainsi que le lancement du programme de privatisation par la loi de 1989 ont créé de nouvelles conditions favorables au développement du secteur privé. En ce qui concerne l'indépendance formelle d'exercer des activités commerciales, la Constitution de 1996 (article 13) garantit le droit de propriété et la liberté d'entreprendre. Seule la loi peut en limiter l'étendue et l'exercice si les exigences du développement économique et social l'imposent. La création d'entreprises a été facilitée par la mise en place, en 2002, des Centres régionaux d'investissement (CRI) regroupant les représentants de l'ensemble des administrations concernées. Cependant, le bilan des CRI reste faible principalement du fait qu'il ne fonctionne pas comme un véritable guichet unique.

Cependant, la libéralisation des échanges commerciaux n'a été ni rapide, ni uniforme, et le jeu de la concurrence intérieure est encore limité et souffre d'une réglementation inadéquate. Les grandes entreprises industrielles¹⁷⁰ représenteraient 8 pour cent des établissements industriels, mais 63 pour cent du chiffre d'affaires, 73 pour cent des exportations, 58 pour cent des emplois, 71 pour cent de la valeur ajoutée industrielle et 64 pour cent des investissements au Maroc. Un Conseil économique et social est prévu par la Constitution mais il n'a pas encore vu le jour.

En fait, l'économie marocaine a vécu plusieurs années de vide en matière de liberté des prix et de régulation de la concurrence. Le patronat marocain a souvent protesté contre les différentes formes de concurrence déloyale notamment la contrebande et le dumping. Le gouvernement du Premier ministre, Abderrahmane Youssoufi a adopté la loi n°6-99 sur la liberté des prix et de la concurrence. Ce texte vise à traquer les pratiques anticoncurrentielles pour protéger les consommateurs et préserver l'indépendance des entreprises et il a pour objectif de donner un signal aux opérateurs économiques nationaux, et surtout aux investisseurs étrangers, qui craignent les situations anticoncurrentielles et les failles de la justice. Cette loi trouve dans le Conseil de la concurrence son principal acteur sur le terrain. En dépit des limites du nouveau texte instituant ce Conseil marquées notamment par l'absence de pouvoir d'auto-saisine et d'indépendance de cet organe (qui dépend du Premier ministre) et, malgré le fait que le rôle de ce Conseil est purement consultatif (à l'intention du gouvernement, des commissions parlementaires et des collectivités territoriales), cette institution a été saluée en tant qu'espace et organe consultatif traitant des pratiques anticoncurrentielles, des opérations de concentration économique et des pratiques restrictives à la concurrence¹⁷¹. Cependant, la manière dont cet organe a été mis en place a désenchanté beaucoup de monde. Il a fallu attendre deux ans pour que cet organe

169 Haut Commissariat au Plan, *Croissance économique et développement humain, éléments pour une planification stratégique 2007-2015*, juin 2007, p 16.

170 *Étude comparative de la PMI et GI au Maroc*. Direction des études et des prévisions financières (DEPF), ministère des Finances et de la Privatisation, (mars 2007).

171 *Une direction de la concurrence et des prix vient d'être créée en juillet 2009 au sein du ministère des Affaires économiques et générales et placée sous la tutelle du Premier ministre*.

puisse démarrer¹⁷². Puis, durant son premier mandat de cinq ans, rien de concret n'a vu le jour et seulement quatre réunions sans effet sur le terrain ont été inscrites à son actif dont la plus importante concernait l'adoption de son règlement intérieur. Pourtant, durant ce mandat, le Maroc a été le théâtre de l'une des principales guerres économiques entre les géants de l'industrie des huiles (l'ONA et SAVOLA). L'affaire a été tranchée par le gouvernement et a soulevé plusieurs critiques.

La réactivation du Conseil de la concurrence a été faite suite à la nomination, par le Roi, le 21 août 2008 de M. Abdelali Benamour. En effet, ce dernier a retenu pour premier chantier la préparation des amendements à la loi 06-09 afin que le Conseil de la concurrence puisse passer du rôle consultatif à un rôle « autonome et décisionnel »¹⁷³ :

- « Le principal amendement concerne l'application du dispositif relatif aux opérations de concentration économique.
- Les questions relatives à la transparence dans les relations commerciales entre professionnels figurent aussi sur la liste des amendements »

Le Maroc a connu, en 1993, une réforme de son marché financier, dont les principaux apports ont été¹⁷⁴ la privatisation de la gestion de la Bourse de Casablanca et sa modernisation, la création de sociétés de bourse ayant le monopole de l'intermédiation boursière, d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières¹⁷⁵, et du Conseil déontologique des valeurs mobilières¹⁷⁶ en tant qu'autorité de marché. Le marché des capitaux est contrôlé par le Conseil déontologique des valeurs mobilières (CDVM). Les fonds levés sur le marché primaire de la Bourse des valeurs de Casablanca atteint 26,5 milliards de MAD (environ 3,5 milliards de dollars) pour l'année 2007 et le volume d'activités sur le marché secondaire s'élève à 359 milliards de MAD (environ 46 milliards de dollars) pour la même période.

Sur le plan de la forme juridique, outre la société anonyme (SA) régie par les dispositions de la loi n° 17/95¹⁷⁷, le droit des affaires marocain connaît d'autres formes de sociétés commerciales (société en nom collectif, société en commandite simple, société en commandite par actions, société à responsabilité limitée et société en participation¹⁷⁸).

La nouvelle loi n°20-05 sur les sociétés anonymes¹⁷⁹ a modifié et complété la loi n°17-95 relative aux SA, applicable depuis 2001. Les hommes d'affaires et les professionnels estimaient que le premier texte était une simple transposition de la doctrine française qui s'accordait mal avec le tissu économique marocain dominé par la PME/PMI. Ils lui reprochaient aussi sa rigidité et son formalisme excessif ainsi que son dispositif pénal jugé trop rigoureux. Plusieurs investisseurs ont préféré opter pour d'autres formes sociales moins contraignantes (société à responsabilité limitée (SARL), société en nom collectif (SNC)..). De même, bon nombre de sociétés existantes ont abandonné la SA pour d'autres formes juridiques.

172 La promulgation n'a eu lieu que le 6 juillet 2000 (B.O. n° 4810 du 6 octobre 2000). le décret d'application n°2.00.854 a été promulgué le 4 octobre 2001 et le décret n° 2.02.1 de nomination de M. Othmane Demnati (ex. ministre de l'agriculture) a été publié le 20 décembre 2001.

173 « Une instance consultative qui aura son autonomie en 2010 », l'Économiste du 21 décembre 2008

174 L'ensemble des textes cités dans cette partie peuvent être téléchargés à partir du site du CDVM : www.cdvm.gov.ma à la rubrique Réglementation.

175 dont l'actif net géré s'est élevé à 132 milliards de MAD (environ 17 milliards de dollars) en 2007 représentant 21,9 pour cent du PIB (source CDVM)

176 Le CDVM est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

177 Loi n° 17-95 du 30 août 1996, BO n° 4222 du 17 octobre 96, p. 661.

178 Loi n° 5- 96 du 13 février 1997, BO du 1er mai 1997, p. 482.

179 Loi n° 20-05 BO du 5640 du 19 juin 2008.

Sous la pression, le législateur a été obligé de revoir sa copie. Avec les nouvelles réformes de 2008, le dispositif pénal est moins sévère et le volet transparence a été renforcé :

- Pas moins de dix peines d'emprisonnement ont été annulées pour les sociétés ne faisant pas appel public à l'épargne ; par ailleurs, d'autres condamnations ont été réduites ou remplacées par des amendes.
- L'interdiction de contracter un emprunt ou de se faire cautionner par la société s'applique également aux autres personnes morales sous son contrôle.
- Les actionnaires ont droit à une information complète, notamment à travers l'enrichissement du rapport de gestion émanant du Conseil d'administration.
- Les critères de désignation des commissaires aux comptes ont été clarifiés à travers une liste des personnes qui ne peuvent être désignées commissaires aux comptes (CAC).
- Obligation a été faite au commissaire démissionnaire d'établir un document exposant les motifs de sa démission, et de le soumettre au Conseil d'administration ou au conseil de surveillance lors de l'Assemblée générale.
- La récusation (procédure par le biais de laquelle on peut révoquer un ou plusieurs CAC de leurs fonctions) peut désormais se faire par un ou plusieurs actionnaires représentant au moins 5 pour cent du capital social, alors que la version initiale prévoyait 10 pour cent.

En général, l'obligation redditionnelle peut s'analyser sous différents volets. Pour ce qui est du suivi, les sociétés sont identifiées et enregistrées à plusieurs niveaux. Le tribunal de commerce tient le registre du commerce et l'identifiant unique regroupe les différentes identifications fiscales, sociales et administratives sous un seul numéro. Par ailleurs, les droits des actionnaires sont définis par le dahir portant Loi 1-93-212, telle qu'amendée par la Loi 23-01 du CDVM, ainsi que par la Loi 17/95 relative aux SA qui stipule que le CDVM, « *veille au bon fonctionnement des marchés de valeurs mobilières et en particulier s'assure de l'équité, de la transparence et de l'intégrité de ces marchés. Il assiste le gouvernement dans l'exercice de ses attributions en matière de réglementation de ces marchés* ».

Outre les informations semestrielles et annuelles qui font l'objet de publications obligatoires, les investisseurs ont le droit d'obtenir, sur demande et au siège de la société, la liste des actionnaires et la part que chacun détient dans le capital¹⁸⁰. En cas de refus, l'actionnaire peut demander au tribunal de l'obtenir en son nom¹⁸¹. Les sociétés doivent également soumettre un tableau énumérant les principaux actionnaires lors de leur déclaration annuelle d'impôt (document faisant partie de la liasse fiscale).

Le droit de vote aux assemblées est en principe garanti par la loi à tous les actionnaires. Les actionnaires minoritaires peuvent se regrouper pour rassembler le nombre d'actions requises. Toute pression ou mesure affectant la liberté de vote est interdite par la loi. Les noms des actionnaires nominatifs sont enregistrés dans le registre des transferts disponible au siège de la société.

Quant aux délits commis dans ce domaine, ils sont punis par la Loi 1-93-212 telle qu'amendée par la loi 23-01. Une unité de surveillance est opérationnelle au sein de la Bourse des valeurs de Casablanca (BVC) qui a le pouvoir de suspendre les cotations des actions et d'avertir le CDVM de toute opération qui lui paraît suspecte. L'utilisation ou la publication d'informations fausses ou de nature à induire en erreur les investisseurs est un acte délictueux régi par les articles 26 et 29 de la Loi 23-01. Dans la réalité, cependant, la presse et les hommes d'affaires dénoncent souvent des cas restés impunis.

Le rôle des parties prenantes dans la gouvernance d'une entreprise est réglementé. Le nouveau Code du travail (juillet 2003) traite des protections des sala-

¹⁸⁰ Article 16 de la Loi 23-01 sur le CDVM.

¹⁸¹ Articles 146 et 148 de la Loi 17/95 relative aux SA.

riés mais, en dépit de l'adhésion du Maroc à la Convention internationale sur les pires formes du travail des enfants, dans la pratique, la loi n'est pas toujours respectée. La législation sur la protection des consommateurs reste très insuffisante et il n'existe pas de loi sur la protection de l'environnement, malgré des efforts accomplis récemment. Les créanciers détenteurs d'obligations ont le droit de former une association et d'élire un représentant¹⁸². Ils sont autorisés à assister à l'Assemblée générale ordinaire (AGO) mais ne votent pas. Ils doivent être informés de toute décision de fusions ou acquisitions, sinon ils doivent être remboursés¹⁸³.

Au niveau interne, les entreprises disposent de structures de dialogue et de concertation et la période d'élection des délégués du personnel est un moment important dans le dialogue social. Par contre, la consultation du public n'est pas une pratique courante. On peut supposer que le public est représenté par les syndicats au sein des entreprises. Mais la présence des syndicats au sein des entreprises marocaines est très faible en raison d'un certain nombre de facteurs. Par ailleurs, les Chambres de commerce, d'industrie, de pêche et d'artisanat sont représentées au niveau de la Chambre des conseillers qui se présente comme une assemblée regroupant les forces économiques et sociales du pays.

Toutefois, il faut souligner la faible proportion des entreprises ayant développé un système de communication avec le marché. Ainsi et, contrairement aux recommandations des normes internationales, les groupes ne sont pas obligés de publier leurs états financiers consolidés et audités. L'indépendance des auditeurs et commissaires aux comptes n'est pas toujours évidente (conflits d'intérêts non spécifié rigoureusement). A cet effet, l'étude sur la gouvernance effectuée par la CGEM affirme en la matière que : « *A ce jour, il n'y a pas eu d'engagement de responsabilité des auditeurs complices avec les responsables de l'entreprise dans les cas de fraude ou non-respect des textes.* » *Cependant, l'étude ajoute que : « L'Ordre des experts comptables souscrit à un contrôle partagé dans lequel le CDVM peut jouer un rôle important. »*

La lutte contre la corruption est mise en œuvre par les dispositions pénales que l'infraction soit commise dans le secteur public ou dans le secteur privé ou qu'elle intervienne entre individus. Ces dispositions ont prévu dans les articles 248 et suivants du Code pénal. Une nouvelle loi bancaire relative à l'exercice de l'activité des établissements de crédit et de leur contrôle a intégré différentes circulaires émises par la Banque centrale¹⁸⁴. La loi sur le blanchiment de capitaux¹⁸⁵ complète le Code pénal. Elle cite parmi les infractions « *la corruption, la concussion, le trafic d'influence et le détournement de biens publics et privés* ». L'unité de traitement du renseignement financier prévue par cette loi vient d'être installée (mai 2009).

Au sein du secteur privé, on peut signaler le rôle de sensibilisation¹⁸⁶ joué par la Confédération générale des entreprises du Maroc (CGEM) mais il ne touche pas toutes les entreprises. Selon les résultats des enquêtes d'intégrité réalisées par Transparency Maroc, la majorité des entreprises considèrent la corruption dans le secteur public comme l'obstacle le plus important au développement du secteur privé (94 pour cent) après les coûts d'imposition (96 pour cent)¹⁸⁷.

Au niveau de l'espace public, plusieurs indices semblent indiquer que le secteur privé a acquis un pouvoir de décision important. Cependant, il faut rappeler que les hommes d'affaires et les petits commerçants ont subi, en 1995-1996, une campagne dite d'assainissement qui les a fragilisés et ils vivent sous la menace constante de se voir poursuivre pour des crimes qui sont des « crimes généri-

¹⁸² Articles 299ff de la Loi 17/95 relative aux SA.

¹⁸³ Articles 236ff de la Loi 17/95 relative aux SA.

¹⁸⁴ Loi n° 34-03 promulguée par le dahir n° 1-05-178 du 14 février 2006, Bulletin Officiel n° 5400 du 2 mars 2006.

¹⁸⁵ La loi n° 43-05 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux du 17 avril 2007.

¹⁸⁶ Dans le cadre de colloques, d'interventions publiques, brochures, etc.

¹⁸⁷ Transparency Maroc, Les résultats des enquêtes d'intégrité.

ques » liés au mode de formation du secteur privé lui-même: non respect de la législation, fraude fiscale, transgression du Code du travail etc. Ceci affaiblit la position du secteur privé face à l'Etat et n'encourage nullement en son sein la prise de parole politique.

Même si la Confédération générale des entreprises est devenue un acteur crédible auprès de l'opinion publique et des médias, l'ingérence du pouvoir politique dans son fonctionnement et dans l'élection du président fait planer le doute sur son autonomie réelle.

Le secteur privé n'est pas seulement fragmenté; il est également - structurellement et politiquement - dépendant de l'Etat. Même si des mesures de libéralisation ont réduit la dépendance générale du secteur privé par rapport à l'Etat, la nécessité d'obtenir des licences officielles pour l'importation, les exportations, la production et, dans certains cas, les prix ainsi que la dépendance d'une grande partie des usines privées à l'égard des produits intermédiaires venant du secteur public industriel engendrent une relation particulière, notamment entre les industriels et l'Etat.

Cependant, malgré ces faiblesses et la tendance des groupes de grande taille à favoriser le statu quo, certaines voix au sein de la CGEM ainsi que d'autres hommes d'affaires s'expriment en faveur des réformes et de la transparence.

Si la couche des hommes d'affaires n'est pas en mesure d'influencer la politique économique, il est difficile d'imaginer qu'ils puissent peser sur les changements démocratiques et pour la bonne gouvernance. Qui plus est, il ne semble pas que cette couche, dans son ensemble, ait un tel calendrier. La partie du secteur privé, qui doit beaucoup pour son existence à l'Etat et au secteur public, ne songera pas à entreprendre une action collective ouverte et transparente quand elle peut essayer d'obtenir (ce qu'elle veut) à un moindre prix en restant retranschée dans la politique bureaucratique et celle des coulisses.

15.

LES ADMINISTRATIONS REGIONALES ET LOCALES

La thèse selon laquelle la décentralisation mènerait à de meilleures performances en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques et à une gouvernance démocratique et transparente est trop abstraite et, dans le contexte du Maroc, elle doit être maniée avec précaution. En effet, on ne peut aller jusqu'à soutenir que la multiplication des échelons locaux (notamment la mise en place des régions en 1997) démultiplie les lieux de tentation et, par conséquent, augmente le taux de corruption mais le contexte social et politique dans lequel est mise en œuvre la décentralisation est déterminant. Le cadre juridique et institutionnel du processus de décentralisation est contraignant.

La Constitution traite des collectivités locales (CL) dans son titre XI et son article 101 souligne la nécessité pour les assemblées locales de « *gérer démocratiquement leurs affaires* ». Mais le texte constitutionnel ne fait aucune référence à la notion de gouvernement local ni même à celle de libre administration des collectivités territoriales. Le texte ne prévoit expressément aucun rôle des administrations régionales et locales en matière de lutte contre la corruption.

La loi sur la région vise, dans son exposé des motifs, à établir une gouvernance démocratique mais ni l'administration régionale ni l'administration locale n'ont engagé des programmes spécifiques contre la corruption. L'action de l'Etat dans ce sens s'avère impérieuse.

Sur le plan institutionnel, le Maroc est subdivisé en trois niveaux :

- Le niveau régional avec 16 régions créées par la loi de 1997 et ayant chacune à sa tête un wali (gouverneur de région) et un conseil régional représentatif des forces économiques et sociales de la région. Ces régions ont acquis le statut de collectivité locale en 1992.
- Un deuxième niveau, constitué de 71 préfectures et provinces (26 préfectures et 45 provinces)
- Un troisième niveau, constitué de 1.503 communes dont 249 urbaines et 1.298 rurales.

Il n'existe pas de rapport hiérarchique entre les trois niveaux territoriaux. Toutes les collectivités locales sont dotées d'un organe élu (conseil communal, assemblées provinciales ou préfectorales, conseil régional) et elles sont soumises à la tutelle d'un agent d'autorité représentant de l'Etat et du pouvoir exécutif : le caïd pour la commune rurale, le pacha pour la commune urbaine, le gouverneur pour la préfecture ou la province, et le wali pour la région. Les agents d'autorité constituent à la fois l'organe exécutif des CL et disposent d'attributions déléguées par différents ministères, notamment celui de l'Intérieur dans le cadre de la déconcentration.

Les niveaux régional et (surtout) provincial sont étroitement contrôlés par l'Etat et il serait erroné dans leur cas de parler de véritable décentralisation même s'ils disposent d'assemblées élues. Tout d'abord, parce qu'il y existe un déficit de légitimité de ces assemblées, ensuite parce que leurs compétences sont limitées et, enfin, parce que leur autonomie budgétaire est quasiment inexistante (en comparaison avec celle des conseils communaux). Les niveaux régional et provincial agissent plutôt comme des relais à l'action administrative de l'Etat central et comme moyen de quadrillage et de contrôle territorial des populations.

Les collectivités locales disposent de compétences propres, de compétences transférées et de compétences consultatives. Les compétences les plus importantes des collectivités locales - surtout des communes - sont à caractère économique et social. Le conseil communal est compétent pour définir le plan de développement économique et social conformément aux orientations et objectifs retenus par le plan national. Ces compétences doivent toutefois demeurer conformes aux orientations établies par le plan national. La commune dispose également de compétences en matière de finances, de fiscalité et de biens communaux : examen et vote du budget et des comptes administratifs, ouverture

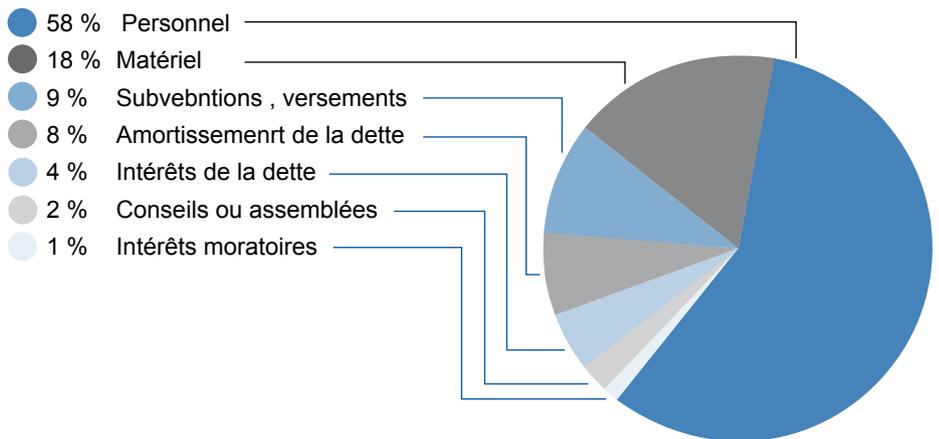
des comptes d'affectation spéciale et de nouveaux crédits, fixation des taux de taxes, des tarifs de redevances et des droits divers, possibilité de contracter des emprunts et de recevoir des dons et legs et, enfin, des compétences en matière de gestion, de conservation et d'entretien des biens communaux. Elle possède en outre le droit d'engager toute action de coopération, d'association ou de partenariat susceptible de promouvoir son développement. Le président du conseil communal dispose également du pouvoir de police administrative communale.

Sur le plan pratique, le conseil communal est limité dans ses attributions et sa marge de manœuvre est très réduite. La forte tutelle du ministère de l'Intérieur et un manque important de ressources humaines et financières limitent considérablement les compétences des collectivités locales.

L'exercice des activités des collectivités locales est conditionné par l'approbation des organes clés du pouvoir central : organe exécutif local relevant du ministère de l'Intérieur ou agent comptable relevant du ministère des Finances. De plus, cette approbation n'est pas une simple formalité administrative, elle est le moyen par lequel le pouvoir central façonne et régule le paysage local.

Les ressources financières des communes sont limitées¹⁸⁸. La part des dépenses des collectivités locales dans les dépenses publiques est de 13,4 pour cent et représente 3,48 pour cent du PIB¹⁸⁹.

Répartition des dépenses de fonctionnement des collectivités locales¹⁹⁰



NB :

Les dépenses de personnel ont atteint 4,3 milliards MAD (USD) et représentent 25 pour cent des dépenses totales des budgets principaux et 58 pour cent des dépenses de fonctionnement. Celles relatives aux matériels et autres frais de fonctionnement ont totalisé près de 1,3 milliards.

¹⁸⁸ Parmi les ressources de la commune, on peut citer d'abord les impôts et les diverses taxes. il y a aussi la quote-part résultant du 30 pour cent du produit de la TVA. On peut ajouter aussi à ces ressources le produit des services publics gérés en régie ou en concession, les emprunts autorisés provenant essentiellement du Fonds d'équipement communal (FEC), les subventions accordées par l'Etat ou par d'autres personnes morales, les recettes diverses et autres ressources prévues par les lois et règlements etc.

¹⁸⁹ Ministère de l'Intérieur, Direction générale des collectivités locales : Les collectivités locales en chiffres 2002, publication du Centre de documentation des collectivités locales, 2004.

¹⁹⁰ « Collectivités locales : Qui osera dégraisser? » in le quotidien L'Économiste du 18 août 2009.

La gestion des procédures financières locales est compliquée aussi du fait du manque de compétences des acteurs locaux. Les fonctionnaires locaux, quels que soient leurs statuts, sont essentiellement des agents d'exécution et les compétences techniques endogènes, susceptibles d'émettre des diagnostics servant les intérêts communaux, sont rares. Les collectivités locales, notamment les communes, sont dotées d'un corps particulier de fonctionnaires, régis par le statut particulier du personnel communal du 27 septembre qui fixe les dispositions particulières applicables à ces fonctionnaires.

Le nombre d'agents travaillant au sein des CL s'élève à 145.736 personnes¹⁹¹. Le niveau des cadres locaux varie en fonction du type de la CL. La situation juridique et matérielle du personnel des administrations régionales et locales varie en fonction de la catégorie de la collectivité locale concernée. Derrière l'uniformité statutaire se cachent des différences considérables. Au niveau des régions, sur un effectif de 325 personnes, on dénombre 165 cadres supérieurs (soit 50 pour cent des effectifs), 72 cadres moyens (soit 22 pour cent des effectifs), 45 agents d'exécution (soit 13 pour cent des effectifs) et 43 personnes effectuant des tâches de main d'œuvre (soit 13,2 pour cent des effectifs). Cependant cette ventilation des effectifs ne reflète pas la réalité des communes. Les communes regorgent d'un effectif pléthorique en main d'œuvre ouvrière et comprennent très peu de cadres compétents¹⁹².

Il faut mentionner, en outre, une conception très patrimoniale de l'administration régionale et locale ainsi que la diffusion d'une culture qui fait de l'administration locale et régionale la « chose » des élus.

Le statut des élus régit les conflits d'intérêts. Il existe au niveau régional et local des règles similaires à celles qui régissent, sur le plan national, le népotisme et le conflit d'intérêts. Ainsi « *il est interdit à tout conseiller communal d'entretenir des intérêts privés avec la commune dont il est membre, de conclure des actes ou des contrats de location, d'acquisition, d'échange ou toute transaction portant sur les biens de la commune ou de passer avec elle des marchés de travaux, de fournitures ou de services, ou des contrats de concession ; de gérance et toutes autres formes de gestion des services publics communaux soit à titre personnel soit comme actionnaire ou mandataire, soit au bénéfice de son conjoint, ses ascendants et ses descendants directs* »¹⁹³.

L'article 23 de la Charte communale interdit aux conseillers communaux (en dehors des présidents et des vice-présidents) d'exercer des fonctions administratives, dans la commune, de signer des actes administratifs ou de gérer ou de s'immiscer dans la gestion des services publics sous peine de révocation.

Les conseillers communaux reconnus responsables pour actes graves contraires à la loi et à l'éthique du service public peuvent être suspendus ou révoqués (article 21). Les institutions de contrôle qui interviennent au niveau central sont également actives au niveau local (Diwan al Madalim, tribunaux judiciaires et administratifs). Les inspections des ministères chargées de contrôler l'administration locale et déconcentrée ont montré leurs limites et leurs rapports font l'objet d'une instrumentalisation par le pouvoir politique.

Cependant il faut signaler deux problèmes : le premier concerne l'inégale répartition territoriale du personnel local et, en particulier, de celui de l'administration fiscale puisque près de 30 pour cent des agents se concentrent dans 20 municipalités composant les deux régions de Casablanca et de Rabat Salé¹⁹⁴. Le second concerne la lenteur de la justice en matière de contrôle fiscal et le manque de collaboration des autorités judiciaires avec le percepteur receveur municipal.

191 Chiffres officiels de 2002, voir *Les collectivités locales en chiffres. 2005, Publication du ministère de l'Intérieur* p 27.

192 Sur l'évolution du niveau d'encadrement des collectivités locales, voir *Les collectivités locales en chiffres, op. cit.*, p 29.

193 Article 22 de la Charte communale de 2002.

194 Troisième colloque sur les collectivités locales, structures de l'encadrement des communes.

La création des Cours régionales des comptes constitue toutefois l'une des innovations institutionnelles introduites par la Constitution révisée de 1996 (article 98) et cette mesure a été consacrée par le Code des juridictions financières. Les CRC, dont les attributions sont entrées en vigueur à partir de l'exercice budgétaire 2004, exercent au niveau local des compétences similaires à la Cour des comptes en matière de jugement des comptes, de gestion de fait, de discipline budgétaire et financière et de contrôle de gestion. Elles sont chargées, en outre, de missions de contrôle sur certains actes budgétaires des CL et de leurs groupements. Les contrôles effectués permettent aux CRC de relever un certain nombre d'observations se rapportant à la gestion des affaires locales et d'émettre des avis consultatifs en ce qui concerne les actes d'exécution budgétaire notamment les comptes administratifs rejetés par les assemblées délibérantes de certaines communes. Le bilan des résultats des contrôles effectués par les CRC et par la Cour des comptes est publié dans le rapport annuel.

Sur le plan empirique, la révocation, en janvier 2009, par décret du Premier ministre de trois présidents de communes - dont celui du conseil communal de Meknès, Boubker Belkoura, membre du Parti de la justice et du développement (PJD) - pose la question de l'utilisation des rapports effectués par des instances de contrôle. Pour le gouvernement, il s'agit là d'une simple application de la loi alors que, pour nombre d'observateurs et d'acteurs, la révocation de ce maire PJD est une mesure politique destinée à déstabiliser le parti islamiste à la veille des élections communales et à effrayer les notables. En effet, les irrégularités établies par le rapport de la Cour des comptes à propos de la gestion des principales villes sont parfois plus graves que celles reprochées au président du conseil de Meknès mais elles n'ont pas été sanctionnées.

Sur le plan de la participation, aucune législation n'a été adoptée au niveau central ni aucune mesure n'a été prise au niveau local pour assurer la meilleure transparence possible des décisions. Comme il n'existe pas au Maroc de loi sur l'accès aux documents administratifs, on ne peut l'appliquer aux administrations régionales et locales.

Les seuls documents mis à la disposition du public sont les délibérations du conseil dont les électeurs sont informés par voie d'affichage, ou qui sont publiées dans le Bulletin officiel des collectivités locales ou portées à la connaissance du public par voie électronique.

La Charte de 2002 accorde une place importante à la participation citoyenne à la gestion locale¹⁹⁵ puisqu'elle y fait référence dans un certain nombre de ses dispositions. La Charte de 2002 comprend un certain nombre de dispositions relatives à la participation et au partenariat. Elle constitue, à ce titre, un cadre favorable pour la participation des associations à la gestion communale. En matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, l'article 38 énonce que le conseil communal « *encourage la création de coopératives d'habitat et d'associations de quartiers* ». En matière d'équipements et d'action socioculturels, le conseil communal « *encourage et assiste les organisations et les associations à caractère social, culturel et sportif* » et « *entreprend toutes actions de proximité de nature à mobiliser le citoyen* » (art. 41).

Cependant les dispositions de la Charte de 2002 contiennent deux limites majeures:

- Elles se limitent à un certain profil d'associations (travaillant au niveau villageois ou qui sont actives dans certains domaines : culturel, environnemental, sportif, social)
- Elles ne prévoient pas de critères qui obligerait les élus locaux et les institutions à faire participer les associations à la gestion locale et ne spécifient pas la création par ceux-ci de structures de participation élargie qui permettrait d'institutionnaliser ce type de participations.

¹⁹⁵ La Charte de 1976 ne traitait pas de la participation populaire ou associative. Il n'avait donc pas de cadre juridique permettant la mise en place d'expériences de participation populaires.

Sur le plan pratique, des ONG et des groupements communautaires peuvent être associés à certains projets ou programmes locaux. Mais ces initiatives restent isolées ou limitées¹⁹⁶. Il n'existe pas de pratiques durables et institutionnelles d'implication des organisations d'habitants ou des structures infra-communales au processus d'élaboration du budget et des politiques publiques locales.

La nouvelle Charte communale de 2008 fait référence au développement participatif et prévoit un certain nombre de dispositions tendant à associer les citoyens et les associations à la gestion communale. Mais il est trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité de ces dispositions. L'expérience juridique marocaine nous montre que beaucoup de règles ne sont pas faites pour être appliquées ou, à tout le moins, ne sont pas conçues pour être mises en œuvre de manière constante ou complète.

Sur le plan politique, l'existence de majorités locales hétéroclites et instables au sein des conseils locaux ainsi que la fragilité des présidents face aux représentants du pouvoir central ne favorisent pas les pratiques de participation et d'implication des associations et des citoyens dans la vie régionale et locale. Des conseils élus, faibles et ployant sous de nombreux problèmes, sont incapables de gérer les problèmes inhérents à l'implication des structures citoyennes et associatives qui requièrent un grand capital de confiance.

L'absence d'un encadrement effectif des élus locaux par les partis politiques est un élément qui doit également être signalé. Les instances locales sont celles où l'autonomie des élus est la plus forte et s'impose le plus facilement aux formations politiques. Même quand les structures du parti jouent un rôle effectif dans la sélection des candidats (ce qui n'est pas souvent le cas), l'indépendance des structures locales de ces partis est forte. Les problèmes de discipline se posent souvent et rejaillissent sur le fonctionnement des collectivités locales.

On peut noter également un déficit de la participation interne à la vie des conseils communaux eux-mêmes. Le « présidentielisme » local et la faiblesse de la collégialité de l'institution font que les conseillers ne sont pas impliqués dans l'élaboration et la discussion des programmes locaux. Cette configuration politique crée les conditions favorables à la marginalisation des conseillers : leur rôle se limite à l'approbation des décisions du président. L'infériorisation de l'opposition locale se traduit par l'absence des moyens les plus élémentaires de type parlementaire permettant un suivi des dossiers. L'opposition locale est vécue par ses protagonistes comme une longue traversée du désert. La Charte communale reproduit en pire, dans les collectivités locales, les défauts du « parlementarisme rationalisé », mis en place sur le plan national.

Cette dynamique est accentuée par le développement du cumul des mandats et des responsabilités (associatives, syndicales et partisans) qui donne notamment aux présidents des grandes villes une stature régionale et nationale (Abdelhamid Chabat à Fès, Mohamed Sajid à Casablanca, Boubker BelKoura à Meknès).

¹⁹⁶ Nous faisons allusion à la participation de l'association Moutada Azzahra à l'INDH. Le Moutada est l'un des réseaux associatifs les plus actifs liés au mouvement unicité et réforme (MUR). Il a pu réaliser quelques projets dans le cadre de l'INDH dans un certain nombre de villes comme Errachidia (projet de production du couscous et du pain pour les familles en situation difficile), Tanger (réalisation de la première tranche du projet Dar al Karama pour loger les femmes en situation précaire), Salé (projet de Boulangerie pour les femmes en situation difficile), Safi (projet d'élevage des moutons), Kénitra (équipement du local de l'INDH).

16. LES ACTEURS INTERNATIONAUX

Sur le plan juridique la constitution marocaine contient des dispositions relatives aux acteurs internationaux. L'Etat marocain déclare, dans le préambule de la constitution de 1996, souscrire aux « *principes, droits et obligations découlant des chartes* » des organismes internationaux. Mais, dans les faits, cette déclaration ne se traduit pas par l'intégration de ces dispositions dans l'ordre juridique interne en vue de l'harmonisation de la législation nationale avec les conventions internationales. La constitution n'établit pas de manière claire la suprématie des traités internationaux sur la loi interne. Il faut noter également l'existence d'une jurisprudence contradictoire sur ce plan et il n'est donc pas clairement fait obligation aux juges de faire prévaloir le droit international. Il est à signaler, toutefois, que le Maroc est partie à la Convention de Vienne sur le droit des traités qui prévoit, dans ses articles 25 à 27, qu'une partie contractante ne peut invoquer les dispositions de son droit interne pour justifier la non exécution d'un traité. Le Maroc a signé et ratifié un certain nombre de traités et de conventions relatifs à la lutte contre la corruption ou le blanchiment des capitaux.

En réalité, dans le cadre de l'aide bilatérale ou multilatérale, les bailleurs imposent des clauses de lutte contre la corruption et d'audit des projets publics qu'ils financent. Des ONG internationales (ONGI) sont également actives en matière d'encadrement de la société civile, de respect des droits humains, de démocratie, de justice économique etc. Il est possible de citer, parmi les ONGI et fondations les plus connues et les plus dynamiques, notamment dans le financement des associations, du secteur public, des collectivités locales ou dans la réalisation de partenariats, les organismes suivants :

Organisme	Quelques activités
Amnesty International	Dispose d'une section marocaine, active en plaidoyer et défense des droits humains
Friedrich Ebert	Financement des associations, soutien aux publications, questions genre
Friedrich Neumann	Financement des associations, questions genre
Intermón Oxfam, Oxfam Novib	Plaidoyer, études, enquêtes, financement des associations, questions genre
GTZ	Financement, Partenariats, questions genre
ACDI	Financement, Partenariats
COOPI	Active notamment au Nord et au Nord-Est du Maroc
USAID	Active avec les associations, le Parlement, les ministères, etc.

La bonne gouvernance et la lutte contre la corruption tiennent une place importante dans ces activités. Parmi les acteurs internationaux qui jouent un rôle important en matière de lutte contre la corruption, on peut citer d'abord les bailleurs de fonds, les ONG dont Transparency international, les Nations unies, le secteur privé (notamment lorsque des entreprises dénoncent des anomalies, des dysfonctionnements ou des conflits d'intérêts dans des marchés internationaux), etc. Par ailleurs, il est fréquent que le Maroc et divers pays signent des Conventions de lutte contre l'évasion fiscale. Les mécanismes et les initiatives de lutte contre la corruption sur le plan international sont nombreux et très diversifiés. Parmi les initiatives les plus récentes figurent la lutte contre le blanchiment d'argent et les réformes des lois sur le secret bancaire.

Il est possible de citer, à cet égard, un exemple récent : Poste Maroc a signé avec les postes de sept pays arabes une Convention multilatérale relative au transfert d'argent par voie électronique. Cette Convention a été signée, à l'occasion du 24^{ème} Congrès postal universel, par le Maroc, l'Egypte, les Emirats arabes unis, la Jordanie, le Qatar, la Syrie, la Tunisie et le Yémen. La lutte contre le

blanchiment d'argent fait partie des principes de cet accord multilatéral¹⁹⁷. Autre exemple plus significatif: la ratification et la publication au Bulletin officiel de la Convention des Nations unies contre la corruption¹⁹⁸. Trois observations doivent être faites à ce niveau :

- De fait, la plupart des conventions, bien que ratifiées, ne sont pas véritablement contraignantes. L'Etat n'est pas nécessairement tenu de réformer son système juridique en conséquence.
- L'Etat s'empresse souvent de ratifier des instruments internationaux pour des raisons de positionnement stratégique évident.
- Enfin la ratification de la Convention des Nations unies contre la corruption est trop récente pour que des conclusions puissent en être tirées à ce stade.

Quel est le poids des différents acteurs internationaux au Maroc ?

Il n'existe actuellement aucune donnée chiffrée, aussi bien sur le plan national qu'international, quant à l'ampleur des financements internationaux et à la provenance des fonds. On peut cependant en avoir une idée à travers l'indicateur de l'aide publique au développement. Ainsi, un document du gouvernement français précise que : « *En 2005, le Maroc a reçu 651,8 M\$ d'Aide Publique au Développement (APD). Cette somme se décompose en 343 M\$ d'aide bilatérale et 308,8 M€ d'aide multilatérale. Sur la période 2001-2005, le Maroc a reçu en moyenne 581,9 M\$ par an d'APD, les deux tiers par le biais de la coopération bilatérale. L'APD globale dont bénéficie le Maroc sur la période 2001-2005 émane pour l'essentiel des pays de l'UE (80 pour cent), du Japon (8 pour cent) et des Etats et agences arabes (11 pour cent)* »¹⁹⁹.

Les associations à leur tour reçoivent directement des fonds de l'APD ou indirectement via des ONGI. L'article 6 de la loi marocaine²⁰⁰ n° 75-00 autorise les associations déclarées à percevoir des aides d'associations étrangères ou d'organisations internationales. Mais, pour ce type de financement, deux conditions obligatoires sont prévues :

- Les aides ne doivent pas provenir d'associations à caractère politique ;
- Le montant et l'origine de l'aide doivent être déclarés au Secrétariat général du gouvernement dans un délai de 30 jours à compter de la date d'obtention de l'aide, sous peine de dissolution de l'association.

S'il est difficile d'appréhender l'importance de l'action des acteurs internationaux à travers les budgets globaux consacrés au Maroc, il est possible d'aborder cette question en prenant en compte l'importance géostratégique du pays et en examinant des exemples de programmes spécifiques. Il faut, tout d'abord, préciser que la lutte contre la corruption ne constitue que depuis quelques années seulement un point central de l'agenda des principales institutions internationales. Elle coïncide avec la fin de la guerre froide.

Parmi les analyses qui interprètent les changements politiques au Maroc et la « décompression autoritaire » qu'a connue le pays comme des conséquences - directes ou indirectes - de l'effondrement du mur de Berlin, une hypothèse d'ordre stratégique est, en général, avancée. Elle consiste à expliquer les changements intervenus au Maroc, et notamment la révision constitutionnelle de 1992 ainsi que la mise à l'ordre du jour de la question de la bonne gouvernance, par la dépréciation de la position de l'Etat dans les rapports entre l'Est et l'Ouest, compte tenu de l'évolution de l'équilibre des blocs. La fin de la guerre froide a considérablement diminué l'intérêt politique et géostratégique du Maroc pour les grands acteurs internationaux qui jusqu'alors s'affrontaient au Maghreb par conflits interposés. Le désengagement progressif de deux grands acteurs, les Etats Unis et l'URSS, a profondément remis en cause la marge de manœuvre de

¹⁹⁷ *Le Matin du Sahara et du Maghreb* du 7 août 2008.

¹⁹⁸ B.O. n° 5596 du 17 janvier 2008.

¹⁹⁹ MINEFE – DGTPE *Les principaux bailleurs de fonds au Maroc. Ambassade de France au Maroc- Mission économique* 3 décembre 2007. Site : www.ambafrance.org

²⁰⁰ Voir dans le présent document le chapitre consacré à la société civile.

l'Etat marocain qui a vu la panoplie de ses options diplomatiques se limiter et sa voix dans « *le concert des nations* » se dévaluer. Dès lors, il était de plus en plus difficile pour les autorités marocaines d'instrumentaliser la concurrence des flux des aides de l'Est et de l'Ouest pour assurer leur stabilité. Le tarissement de la rente géostratégique que le Maroc tirait de son positionnement dans le conflit Est-Ouest a réduit sa marge d'action.

De fait, avec la chute du mur de Berlin, les pays occidentaux et les institutions de financement multilatérales ont vu s'accroître leur influence et se sont autorisées des pressions qui auraient été impensables du temps de la guerre froide. L'effet de contrainte produit par ces mutations stratégiques est donc important. Néanmoins il ne doit pas être surestimé. L'influence de ces acteurs n'est significative que lorsqu'elle s'inscrit d'une part dans une réelle coordination, et d'autre part lorsqu'elle est relayée par des acteurs internes crédibles et relativement représentatifs. En outre, les pressions exercées sur l'Etat marocain peuvent être instrumentalisées par ce dernier qui tente, en jouant sur l'élément temps, de les désamorcer ou de les vider de leur contenu.

Deux acteurs occidentaux majeurs : les Etats-Unis et l'Union européenne.

Au Maroc, les programmes de coopération se concentrent sur les institutions et les processus électoraux, à savoir le renforcement des capacités parlementaires, l'assistance électorale, le soutien aux partis politiques et la réforme des institutions de l'Etat. Ces initiatives tendent plus à cibler les institutions politiques que la société civile. L'image des Etats-Unis s'est largement détériorée auprès d'une grande partie de la société civile et de l'opinion publique depuis l'occupation de l'Iraq et la multiplication des atrocités et dégâts humains, économiques et écologiques dans ce pays.

Aux yeux de l'Union européenne (UE), la lutte contre la corruption constitue l'un des thèmes des négociations de préadhésion à l'UE et fait partie des critères de l'élargissement de l'Union. Cependant la démocratie et la bonne gouvernance n'ont fait leur apparition que tardivement dans les politiques extérieures de l'UE. Ce n'est que depuis le début des années 1990 que la préoccupation démocratique est clairement inscrite sur l'agenda extérieur de l'UE. Le partenariat euro-méditerranéen sert cet agenda selon 3 voies parallèles : la libéralisation économique, la mise en avant des objectifs de bonne gouvernance des institutions financières internationales et un soutien régulier à la société civile. Un certain nombre de programmes de coopération ont été spécialement conçus pour encourager le processus de démocratisation. Leur contenu privilégie une approche indirecte qui concerne la promotion des droits humains et la mise au point d'un programme euro-méditerranéen de coopération sur l'environnement judiciaire. Dans la pratique, les observateurs déplorent l'insuffisante coordination des projets et l'absence d'évaluation crédible des programmes²⁰¹.

La loi sur la lutte contre le blanchiment des capitaux de 2007²⁰² s'inspire largement des recommandations du groupe d'action financière (organisme intergouvernemental) créé par le G7 en 1988. Certes, les connexions entre corruption et terrorisme sont étroites dans la mesure où les produits de la première peuvent financer le second mais la lutte contre le terrorisme et le combat contre la corruption n'obéissent pas à la même logique. La lutte contre le terrorisme est animée surtout par le souci sécuritaire alors que le combat contre la corruption s'inscrit dans un objectif de développement durable, de gouvernance et de droits humains.

Le secteur privé international est un autre acteur influent. Son rôle est ambivalent. Ainsi, d'un point de vue historique, il semble que le secteur privé américain,

201 Dorothee Schmid, « *Le partenariat, une méthode européenne de démocratisation en Méditerranée* », *Politique étrangère* 3-2005, p 550

202 B.O. No 5522 du 3 mai 2007.

par exemple, ait joué un rôle important dans la lutte contre la corruption. L'action du secteur privé, épaulé par des ONG, a réussi à porter cette problématique à l'ordre du jour de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Cela a débouché sur la Convention de l'OCDE pour la lutte contre la corruption des fonctionnaires étrangers dans les transactions commerciales internationales. Mais, en même temps, le secteur privé des pays industrialisés est un acteur qui a sa part de responsabilité dans la propagation de la corruption puisque la plupart des pots-de-vin versés dans le cadre de la grande corruption provient des firmes multinationales basées dans les pays industrialisés.

Le système des Nations unies accompagne le Maroc depuis 50 ans. Il est composé d'agences sociales (comme le Fonds des Nations unies pour la femme (UNIFEM), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), le Fonds des Nations unies pour la Population (UNFPA) et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ainsi que d'agences spécialisées (comme l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), l'Organisation internationale du travail (OIT) et l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI). Selon un représentant des Nations unies au Maroc, « *Le système des Nations unies, mis à part la Banque mondiale, offre plus ou moins 20 millions de dollars annuellement* »²⁰³.

La Banque mondiale (BM) contribue, quant à elle, à lutter contre la corruption par le biais de projets et de programmes qui visent à améliorer la transparence administrative, financière et institutionnelle. Elle utilise également ses partenariats internationaux pour lutter contre la corruption et effectue un travail d'analyse et de diagnostic du mode de gouvernance. Au cours de l'exercice 2008, le soutien de la Banque mondiale en matière de promotion des pratiques de bonne gouvernance et de respect du droit s'est élevé à 4,7 milliards de dollars USD. Ce soutien représente 18,8 pour cent des prêts totaux de la BM.

Le vice-président de la Banque Mondiale, chargé des questions de déontologie institutionnelle, procède à des enquêtes sur les allégations de fraude et de corruption dans les projets financés par la BM et présente ses conclusions au Comité de sanction de la Banque mondiale. En ce qui concerne le Maroc, l'aide au renforcement de la gouvernance est une composante de la stratégie d'aide-pays (CAS). En juin 2005, la Banque mondiale a adopté sa stratégie de coopération avec le Maroc. Développée en partenariat avec le gouvernement pour la période 2005-2009, cette CAS sert de guide pour l'assistance de la BM au Maroc. Elle met l'accent sur quatre objectifs principaux :

- améliorer la compétitivité et le climat d'investissement ;
- améliorer les conditions de vie des pauvres et des personnes vulnérables ;
- améliorer la gestion et l'efficacité du système éducatif ;
- améliorer les services d'eau et d'assainissement.

Mais les termes de compétitivité, de climat d'investissement et de lutte contre la pauvreté sont étroitement liés aux questions de gouvernance, de conflits d'intérêts etc. Plusieurs instituts et cabinets veillent sur ces critères.

L'aide apportée par le Groupe de la Banque mondiale pour améliorer la gouvernance et lutter contre la corruption doit permettre aux pays de fournir des services de base de meilleure qualité aux plus défavorisés et de stimuler la croissance et la création d'emplois en vue d'éradiquer la pauvreté. La Banque mondiale assume également une responsabilité fiduciaire envers toutes les parties intéressées et doit s'assurer que les fonds de développement sont utilisés de la manière prévue et ne sont pas détournés par la corruption²⁰⁴.

²⁰³ Entretien avec le coordonnateur résident du système des Nations unies au Maroc, *www.un-Maroc*, consulté le 12 mai 2009.

²⁰⁴ Banque Mondiale/ gouvernance et lutte anti corruption in *www.banquemonde.org*.

En ce qui concerne la participation du public aux projets de la Banque mondiale « *des consultations exhaustives et publiques* » se sont déroulées avec la société civile, le Parlement, le secteur privé, les syndicats, les associations professionnelles et le milieu académique dans le cadre de la préparation du CAS²⁰⁵.

Les organisations de la société civile jouent un rôle non négligeable, notamment dans la prise de conscience et dans le suivi des engagements pris par l'Etat.

L'acteur non étatique le plus actif en matière de lutte contre la corruption est Transparency International. Les prises de position de cette ONG, créée en 1993, s'articulent essentiellement autour de la demande d'actions concrètes contre la corruption de la part des autorités publiques. C'est dans le registre de l'exigence d'actes concrets contre la corruption au Maroc qu'il convient de ranger le travail de TI qui publie chaque année un Index de perception de la corruption (IPC).

D'autres acteurs associatifs jouent un rôle dont l'importance est variable. Nous citerons l'exemple de la Fondation *Ebert Stiftung* qui est présente au Maroc depuis 1984. Elle œuvre pour la promotion des valeurs démocratiques, de la liberté, de la justice et de la solidarité en vue d'un développement social et économique durable. Afin de concrétiser ses objectifs, cette fondation organise des conférences, des tables rondes, des formations, des études et des recherches en étroite collaboration avec des partenaires issus des milieux politiques, de l'administration, de la société civile, des syndicats, de l'entreprise et du monde académique. Dans le cadre de son programme « bonne gouvernance », la Fondation Ebert, en partenariat avec de nombreuses ONG marocaines, s'engage pour la lutte contre la corruption, la réforme et l'indépendance de la justice, l'effectivité des lois et des institutions de contrôle. La fondation a également mobilisé dans le cadre de son « programme régional » un certain nombre d'acteurs et d'experts de la société civile pour réfléchir aux problématiques majeures liées à la mise en place d'un partenariat euro-méditerranéen.

L'Inspection générale des finances (IGF) réserve une bonne partie de ses moyens et de son programme au suivi et à l'évaluation des projets financés par la Banque mondiale. Par ailleurs, lorsque cette dernière reçoit des requêtes de plaignants et de whistleblowers (dénonciateurs) nationaux ou étrangers ayant participé à des marchés publics qu'elle aurait financés, elle les adresse aux ministères marocains concernés pour enquête et comptes-rendus.

Cependant, les relations entre les bailleurs et le pouvoir exécutif en matière de renforcement de la lutte contre la corruption n'atteignent pas le niveau de pressions ouvertes ou de menaces de gel des financements qu'elles connaissent dans certains pays²⁰⁶.

Le SGG impose aux associations la déclaration de tout financement externe. Par ailleurs, le ministère des Affaires étrangères a essayé de s'immiscer dans les relations bailleurs/associations en adressant une lettre aux ambassades leur demandant de ne pas financer directement les associations mais cette tentative n'a pas eu le succès escompté.

Certains pays donateurs s'efforcent d'imprimer à leurs fondations ou directions de coopération une politique déclarée en faveur de la transparence. Ainsi, à titre d'exemple, la Direction du développement et de la coopération suisse (DDC) précise que : « *Toutes les activités de la DDC207 ont pour but premier d'apporter une contribution aussi efficace que possible au développement de ses partenaires. La corruption sape ces efforts et empêche la DDC d'atteindre les objectifs inhérents à sa politique de développement.* »

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ Par exemple, la Commission européenne a annoncé en juillet 2008 que l'Union européenne avait décidé de geler près de 500 millions d'euros (800 millions de dollars USD) d'aide à la Bulgarie en raison de la persistance de la corruption et des irrégularités des comptes de ce pays, rapporté par Yahoo actualités Bruxelles/Sofia, 23 juillet 2008.

²⁰⁷ DDC, Lutte contre la corruption : lignes directrices.

En fait, la prévention de la corruption est désormais mondialisée et dispose de plusieurs mécanismes de surveillance parmi lesquels on peut citer :

- Le GRECO : Groupement d'Etats contre la corruption qui est conçu pour suivre l'application par les Etats signataires des Conventions pénales et civiles. L'action de cet outil du Conseil de l'Europe peut avoir un impact indirect sur la lutte contre la corruption dans des pays tiers.
- Le Comité de suivi de l'OCDE, qui contrôle la mise en œuvre de la Convention de 1997 au sein des Pays signataires.
- Le Programme de lutte contre la corruption de la Banque Mondiale. Son département de l'Intégrité institutionnelle enquête sur toute allégation de fraude ou de corruption. Ce programme dispose aussi d'un Comité des sanctions qui statue sur les cas soumis et procède à l'établissement d'une liste noire.

Sur un plan officiel régional, il y a lieu de citer l'Organisation arabe des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ARABOSAI) qui est une section de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) ainsi que le Réseau arabe de renforcement de l'intégrité et de lutte contre la corruption, créé à Amman en juillet 2008, et qui regroupe des experts des institutions arabes officielles de lutte contre la corruption.

Au niveau international, il faut aussi citer la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, entérinée le 2 mars 2005 dans le cadre d'un accord adopté par une centaine de ministres, de responsables d'organismes d'aide et de hauts fonctionnaires. L'accord s'articule autour de cinq axes :

- L'appropriation par les bénéficiaires ;
- L'alignement sur les bonnes pratiques prévues à cet effet ;
- L'harmonisation par utilisation de procédures ou dispositifs communs ;
- La gestion axée sur les résultats et ;
- La responsabilité mutuelle.

Cet accord fait l'objet de suivi et de rapport-pays. Le Maroc a souscrit à la Déclaration de Paris et a pris part en 2008 à l'enquête sur le suivi des indicateurs²⁰⁸.

Enfin, il n'est pas sans intérêt de signaler un dynamisme prometteur sur la question de l'efficacité et des indicateurs. En effet, les ONGI s'activent et font pression pour développer et améliorer les actions et efforts visant à traduire dans les faits l'efficacité de l'aide. Pour leur part, les bailleurs font remarquer que « *bailleurs à part entière, les ONG internationales ne respectent guère les principes de l'efficacité de l'aide. Elles doivent faire leur déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* »²⁰⁹. C'est, en effet, une nécessité et une évidence : des ONGI gèrent des budgets plus importants que ceux de certains pays.

Dirk-Jan Koch rappelle que « *les ONGI absorbent une part sensible de l'APD qui, ajoutée à leurs fonds privés, représente pour les premières d'entre elles des budgets supérieurs à ceux des bailleurs officiels. Ainsi, le budget de World Vision international dépasse celui de l'Italie, alors que Plan International dépense plus que la Grèce et l'alliance internationale Save Children plus que la Finlande* »²¹⁰.

208 Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010. OCDE 2008. Partie Maroc pp.36.1 à 36.15.

209 « Une déclaration de Paris pour les ONG internationales ? » par Dirk-Jan Koch, Université Radboud de Nimègue. In la revue Repères n°73 août 2008 p. 1 Centre de Développement de l'OCDE.

210 Op. cit.

En guise de conclusion

L'inscription de la corruption dans l'agenda politique marocain est la résultante des engagements et des initiatives hétérogènes d'une constellation d'acteurs disséminés dans le champ sociopolitique national et international. Mais comment lutter contre la corruption si les piliers sur lesquels repose le système national d'intégrité sont faibles ? Le gouvernement, le Parlement et la justice sont dépendants du pouvoir royal. Le système multi partisan est fragmenté et connaît de graves problèmes ; les associations et les médias indépendants vis-à-vis du pouvoir politique sont rares ; les Instances de contrôle et de lutte contre la corruption inefficaces, le pouvoir local est déséquilibré etc.

La nécessité de réformes s'impose pour chaque pilier : réforme de la fonction publique, des services publics, de la justice, des Instances locales de gouvernement, des marchés publics, réforme constitutionnelle etc. Ces réformes offriront un cadre de société plus responsable et plus dynamique favorisant les initiatives des citoyens et l'obligation redditionnelle.

Cependant, il peut être réducteur de se cantonner à faire simplement le constat de la situation, dans la mesure où la faiblesse du système est elle-même variable d'un pilier à l'autre et que son impact sur la dynamique de lutte contre la corruption n'est pas le même. Tous les piliers n'ont pas le même poids. Dans le contexte du Maroc, la faiblesse de trois piliers de base de la démocratie, à savoir la Justice, les partis politiques et le Parlement, affecte de manière sérieuse la mise en place de la démocratie et de la responsabilité des gouvernants.

VII BIBLIOGRAPHIE

- Abouddrar: la Lutte contre la corruption: le cas du Maroc. Rapport pour le PNUD 1999.
- Bordes P & A Labrousse (2004), L'économie de la drogue et les réseaux de la corruption au Maroc.
- Denoeux G (2007), La corruption au Maroc : anciennes forces, nouvelles dynamiques et la voie vers l'avant.
- DGCL : Ethique & transparence dans la gestion communale
- USAID : Performance du service des audits. Usaid.gov/prg/public/fy08rtps/9-00-08-06-p.pdf.
- Younès El Khadi, La Lutte contre la corruption et la moralisation de la vie publique au Maroc. Master en administration Mémoire ENA 2006.
- Omar Cherkaoui, La monarchie et les associations islamistes, thèse de doctorat, université Mohamed V Rabat Agdal 209 en arabe .
- Réseau euro méditerranéen des droits de l'homme, La liberté d'association au Maroc. Quelles libertés pour les associations dans la région euro- méditerranéenne ? Rapport de suivi 2008.
- Rachid Filali Meknassi, Bouja Mohammed, Mehdi Zirari, Etude sur le partenariat Etat - ONG - Communes, Banque internationale pour la reconstruction et le développement, août 2003.
- G.Denoux et L. Gateaux, L'essor des associations au Maroc : à la recherche de la citoyenneté ?
- A Ghazali, Contribution à l'analyse du phénomène associatif au Maroc, Annuaire de l'Afrique du Nord, tome XXVIII, éd CNRS, 1989.
- La corruption au Maroc. Synthèse des résultats des enquêtes d'intégrité. Publié par TM avec l'appui de la Fondation Friedrich Ebert Stiftung en 2005 et réédité en 2008.
- John Waterbury, Le commandeur des croyants. La monarchie marocaine et son élite, (traduction française) Paris, PUF 1975.
- J. Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, Paris 2008.
- Ali Benhaddou, Les élites du Royaume, L'Harmattan, 1997).
- R. Charvin, M. Hammoudi (sous la direction de), Pauvreté et développement, Ed. L'Hermès, Lyon, France, 2003.
- Evaluation du système juridique et judiciaire (Maroc), Banque mondiale, 2003, Abdellatif Hatimi, Rapport sur la situation de la justice au Maroc et les perspectives de sa réforme, (en arabe), mars 2005, Rapport non publié, Abdelaziz Nouidi, Indépendance et intégrité du système judiciaire, Rapport présenté dans le cadre du réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme, 2008,
- Ahmed Ghazali, Processus de réforme et de mise a niveau de la justice et des réformes dédiées à assurer le règne de la loi, in Rapport sur 50 ans de développement humain. Site : www.rdh50.ma
- N. Bernoussi, La justice constitutionnelle dans les Etats du Maghreb, thèse de doctorat d'Etat, Rabat, 1998.
- Boudahrain, Le nouveau Maroc politique: quel avenir?, Al Madariss, Casablanca, 1999
- R. Charvin, Mohammed Hammoudi, (sous la direction de), Pauvreté et développement, Ed. L'Hermès, Lyon, France, 2003.
- Cubertafond, Le système politique marocain, L'Harmattan, 1996.
- Evaluation du Système Juridique et Judiciaire (Maroc), Banque mondiale, 2003.
- M. Hamdouchi, Le régime juridique de l'enquête judiciaire, REMALD, 1999.
- M. Hamdouchi, La Sûreté nationale marocaine, Collection Manuels et travaux universitaires, REMALD, 2002.
- L'institution parlementaire au Maroc, REMALD, 2000
- R. El Mossadeq, Les labyrinthes de l'alternance. Rupture ou continuité ? 1998.
- R. El Mossadeq, La réforme constitutionnelle et les illusions consensuelles 1998.

- M. Torelli, Le pouvoir royal dans la Constitution: in Trente années de vie constitutionnelle au Maroc, LGDJ, 1993, p. 107-158.
- Transparency Maroc, La Corruption au Maroc, Synthèse des résultats des enquêtes d'intégrité, 2005.
- Rapport de la Commission d'enquête parlementaire relative au Crédit immobilier et hôtelier, (B.O. en langue arabe, n° 4874, 15-02-2001, p. 477).
- Rapport de la Commission d'enquête parlementaire relative à la Caisse nationale de la sécurité sociale, mai 2002, Chambre des conseillers.

Bibliographie en arabe (traduction non officielle)

- Projet de mémorandum sur la réforme de la justice au Maroc 2009
- Abdelaziz Nouaydi : Indépendance et intégrité de la justice. REMDH Réseau Euro méditerranéen des droits de l'homme Janvier 2008
- Ministère de la Justice : Rapport sur l'état de la justice au Maroc. Congrès du Centre Arabe de développement de l'Etat de droit et de l'Intégrité 26,27 Janvier 2007. 2007
- Rachid Filali meknassi (sous la direction) Rapport sur la situation de la Justice au Maroc, table ronde 13 mai 2006. Transparency Maroc, CADEDI
- 2005Abdellatif HATIMI : Rapport sur l'état de l'organe judiciaire au Maroc et perspectives de réformes 2005

Revues spécialisées concernant le Maroc et le Maghreb :

- Annuaire de l'Afrique du Nord
- Année du Maghreb
- Maghreb Machreck, n 150, oct- déc 1995.

Les textes de loi

- La Constitution révisée du 7 octobre 1996
- Dahir du 3 octobre 2002 portant promulgation de la loi n° 72-00 portant Charte communale
- Dahir portant promulgation de la charte communale 2008
- Loi n° 47-96, relative à l'organisation de la région
- Loi n° 78-00, relative aux communes promulguée par le dahir du 3 octobre 2002
- Loi n° 79-00, relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales
- Dahir du 2 avril 1997 portant code électoral
- Dahir n° 1-08-71 du 20 octobre 2008 relatif à la Chambre des conseillers (B.O. n° 5680 du 06-11-2008, p. 1353 et 1355).
- Dahir n° 1-04-162 du 4 novembre 2004 portant promulgation de la loi n° 17-01 relative à l'immunité parlementaire, B.O. no 5266 du Jeudi 18 Novembre 2004
- Dahir no1-56-115 du 16 mai 1956 relatif à la direction générale de la sûreté nationale
- Dahir no1-63-038 du 1er mars 1963 portant statut particulier des administrateurs du ministère de l'Intérieur
- Dahir no 1.08.67 du 31 juillet 2008 relatif au corps des agents d'autorité (en arabe)
- Dahir n° 1-57-280 du 14 janvier 1958 sur le service de la Gendarmerie royale marocaine et Circulaire du président du conseil du 4 février 1958 relative à la relation entre la police et la gendarmerie.
- Dahir n° 1-07-202 portant loi instituant une déclaration obligatoire de patrimoine de certains élus des conseils locaux et des Chambres professionnelles ainsi que de certaines catégories de fonctionnaires et agents publics
- Dahir no 1-08-72 du 20 octobre 2008 relatif à la situation des membres du gouvernement et à la composition de leur cabinet (déclaration du patrimoine)

- Dahir n° 1-97-185 du 4 septembre 1997 portant promulgation de la loi organique n° 31-97 relative à la Chambre des représentants modifiée particulièrement par le dahir no 1-02-187 du 3 juin, le dahir no 1-02-213 du 1er août 2002 et le dahir n° 1-07-60 du 23 mars 2007
- Dahir n° 1-04-162 du 4 novembre 2004 portant promulgation de la loi n° 17-01 relative à l'immunité parlementaire
- Dahir n° 1-08-70 du 20 octobre 2008 complétant la loi organique relative à la Chambre des représentants (déclaration de patrimoine)
- Dahir n° 1-97-83 du 2 avril 1997 portant promulgation de la loi no 9-97 formant code électoral tel qu'il a été modifié particulièrement en 2003 et 2009
- Règlement intérieur de la Chambre des représentants
- Dahir no 1-97-186 du 4 septembre 1997 portant promulgation de la loi organique no 32-97 relative à la Chambre des conseillers tel qu'il a été modifié particulièrement en 2002, 2003 et 2009.
- Dahir n° 1-04-162 du 4 novembre 2004 portant promulgation de la loi n° 17-01 relative à l'immunité parlementaire
- Règlement intérieur de la Chambre des conseillers
- Dahir n° no 1-74-467 du 11 novembre 1974 portant statut de la magistrature-
- Dahir n°1-02-240 du 3 octobre 2002 portant promulgation de la loi n° 09-01 relative à l'Institut Supérieur de la Magistrature
- Décret n° 2-03-40 du 17 septembre 2003) relatif à l'Institut supérieur de la magistrature.
- Dahir n° 1.04.129 du 15 septembre 2004 portant promulgation de la loi n° 79.03 modifiant et complétant le code pénal et supprimant la cour spéciale de justice
- Dahir n° 1-07-201 du 30 novembre 2007 abrogeant et remplaçant l'article 16 du dahir no 1-74-467 du 11 novembre 1974 portant statut de la magistrature (déclaration du patrimoine)
- Dahir no 1-94-124 du 25 février 1994 relatif au Conseil constitutionnel (modifié plusieurs fois)
- Dahir no 1-08-69 du 20 octobre 2008 complétant le dahir no 1-94-124 relatif au Conseil constitutionnel (déclaration du patrimoine)
- Dahir n° 1-58-008 du 24 février 1958 portant statut général de la fonction publique
- Dahir n° 1-07-202 du 20 octobre 2008 portant loi instituant une déclaration obligatoire de patrimoine de certains élus des conseils locaux et des Chambres professionnelles ainsi que de certaines catégories de fonctionnaires et agents publics

Adresses de sites internet concernant différents piliers

Pilier	Adresse du site web	Nomination
I	www.affaires-generales.gov.ma/	Ministère des Affaires générales du gouvernement
I	www.finances.gov.ma	Ministère des Finances et de l'Economie
I	www.mcinet.gov.ma	Ministère du Commerce et de l'Industrie
I	www.sgg.gov.ma/	Secrétariat général du gouvernement
I	www.hcp.ma/	Haut Commissariat au Plan
II	www.parlement.ma	Parlement
II	www.Chambredesconseillers.org	Chambre des conseillers
V	www.courdescomptes.ma	Cour des comptes
VI	www.justice.gov.ma/	Ministère de la Justice
VII	www.mmsp.gov.ma/	Ministère de la Modernisation du secteur public
IX	www.marchespublics.gov.ma	Portail des marchés publics
X	www.diwan-almadhalim.ma	Diwan -al Madhalim
XII	www.snpm.ma/	Syndicat national de la presse marocaine
XII	www.ojd.ma	Organisme de justification de la diffusion
XIII	www.amdh.org.ma	Association marocaine des droits humains
XIII	www.omdh.org	Organisation marocaine des droits de l'homme
XIII	www.transparencymaroc.org	Association marocaine de lutte contre la corruption
XIII	www.adfm.ma	Association démocratique des femmes du Maroc
XIII	www.espace-associatif.ma	Cette association/réseau est une plateforme d'encadrement des associations
XIV	www.cgem.ma	Association patronale : Confédération générale des entreprises du Maroc
XIV	www.cjd.ma	Association patronale : Centre des jeunes Dirigeants
XV	www.ahjucaf.org	Association des Hautes Juridictions de Cassation des pays ayant en partage l'usage du Français (AHJUCAF)
XVI	www.rdh50.ma	Rapport sur 50 ans de développement humain.

VIII

ANNEXES 1 - 5

Annexe 1

Liste des abréviations

AMDH	Association marocaine des droits humains
AO	Appel d'Offre
ARUP	Association reconnue d'utilité publique
BO	Bulletin Officiel
BTP	Bâtiment et Travaux Publics
BVC	Bourse des valeurs de Casablanca
CCDH	Conseil consultatif des droits de l'Homme
CGEM	Confédération générale des entreprises
CIH	Crédit immobilier et hôtelier
CMDH	Centre marocain des droits humains
CDVM	Conseil déontologique des valeurs mobilières
CRI	Centre régional d'investissement
CNSS	Caisse nationale de Sécurité Sociale
CNUC	Convention des Nations unies contre la corruption
CSM	Conseil supérieur de la magistrature
CL	Collectivité locale
DEPF	Direction des études et des prévisions financières
DEPP	Direction des établissements et entreprises publics et de la privatisation
DGI	Direction générale des impôts
HACA	Haute Autorité de la Communication audio-visuelle
ICPC	Instance centrale de prévention de la corruption
IGF	Inspection générale des finances
IGM	Inspections générales des ministères
M.P	Marchés publics
MO	Maître d'ouvrage
MAP	Maghreb Arab Press
OMDH	Organisation marocaine des droits de l'homme
ONG	Organisation non gouvernementale
ONA	Omnium Nord Africain
PAM	Parti Authenticité et Modernité
PP	Partis politiques
PME	Petites et moyennes entreprises
PIB	Produit Intérieur Brut
SGG	Secrétariat général du gouvernement
SNI	Système national d'intégrité
SNPM	Syndicat national de la presse marocaine
SNRT	Société nationale de Radiodiffusion et de Télévision
TGR	Trésorerie générale du Royaume
TI	Transparency International
U P	Utilité publique

Annexe 2

Liste des participants aux ateliers et/ou aux entretiens

Le rôle des médias dans le renforcement du Système National d'Intégrité

Atelier du 2 avril 2009

Nom et Prénom	Organisme
Sadki Abdellatif	SNPM ALALAM
Bouz Ahmed	Journaliste
Chaabi Brahim	Journaliste
Lakhel Hassan	Ministère de la Culture
Jamai Khalid	Journaliste
Elaoui Mohammed	SNRT
Oumhamed Nabila.	Etudiante chercheuse
Harras Nabihia	Etudiante chercheuse
Assouane Hannane	Etudiante chercheuse
Yacine Mohammed	Journaliste
Lebchirir Omar	AL HAYAT

Le rôle de la société civile dans le renforcement du Système National d'intégrité,

Atelier du 9 avril 2009

Nom et Prénom	Organisme
Mejdoub Khalid	Journaliste Attajdid
Naji Ahmed	Cadre C.M.D.H
Nouaydi	Association ADALA
Alkadiri Milouda	Association Chouaala
Oulmakki Abdellatif	Responsable Troupe de Théâtre Aquarium
Adib Abdesselam	AMDH Cadre des Finances /
Sektaoui Mohammed	Directeur exécutif AMNESTY Maroc
Atiki Abderrahim	AMAPPE/ JTC
Hattab Mustapha	Observatoire marocain des libertés publiques
Elkhadri Abdellah	Centre marocaine des droits humains
Elkadri Milouda	Association Chouaala

Annexe 2

Liste des participants aux ateliers et/ou aux entretiens

Le renforcement du système national d'intégrité

Atelier du 12 juin 2009

Nom et Prénom	Organisme
Qais Nouredine	Cadre Ministère des Finances
Meshak Khadija	Cadre Ministère de La Santé
Salmi Ahmed	Cadre Ministère des Finances Retraité
Bernoussi Ahmed	Entrepreneur/ TM
Ait Ougarram Halim	Cadre AMNESTY Maroc
Salmi Nour Eddine	Cadre Ministère de l'Équipement
Nabaoui Mohammed	Cadre Secrétariat général du gouvernement
Daoudi Fatiha	Cadre militante associative
Sadki Ali	Enseignant / TM
Elkhadri Abdellilah	Auditeur CMDH
Thadi el Mustapha	Cadre Ministère des finances
Masbahi Kamal	TM Professeur universitaire chercheur
Azeddine Akesbi	TM Professeur universitaire chercheur
Rachid Filali Meknassi	TM Professeur universitaire chercheur
Abdelaziz Messaoudi	TM Cadre au Ministère des Finances
Atiqua Ouarzazi	TM Cadre au Ministère des Finances

Transparence dans les marchés publics

Table ronde du 17 mars 2009

Nom et Prénom	Organisme
Salmi Nouredine	Cadre Ministère de l'Équipement
Nabaoui Mohammed	Cadre Secrétariat général du gouvernement
Thadi El Mustapha	Cadre Ministère des Finances
Elhajjaji Hassan	Cadre Ministère des Finances
Challal Abd illah	Cadre Ministère des Finances
Qais Nouredine	Cadre Ministère des Finances
Sadki Ali	TM/ enseignant
Boudaz Abderrafie	Retraité de la Direction des impôts
Bouriss	Directeur central Trésorerie générale, ministère des Finances
Maissour Abdellah	Cadre, ministère des Finances
Raounat	Entrepreneur FNBTP
Merzouk Abdelmoula	Bureau d'Étude RCS D.G
Elmajdoubi Amine	Cadre, ministère des Finances
Abdessamad Saddouq	TM/ cadre ONE
Bernoussi Ahmed	TM/ entrepreneur
Bendourou Omar	Professeur chercheur
Madani Mohammed	Professeur Chercheur
Mohamed Ali Lahlou	TM/ directeur de l'Observatoire de la corruption
Dounia Najjati	TM/ chargée de Com Observatoire
Ngadi Abdellatif	TM/Auditeur/ coordonnateur de l'étude NIS Maroc

Annexe 3

Partis et résultats des élections

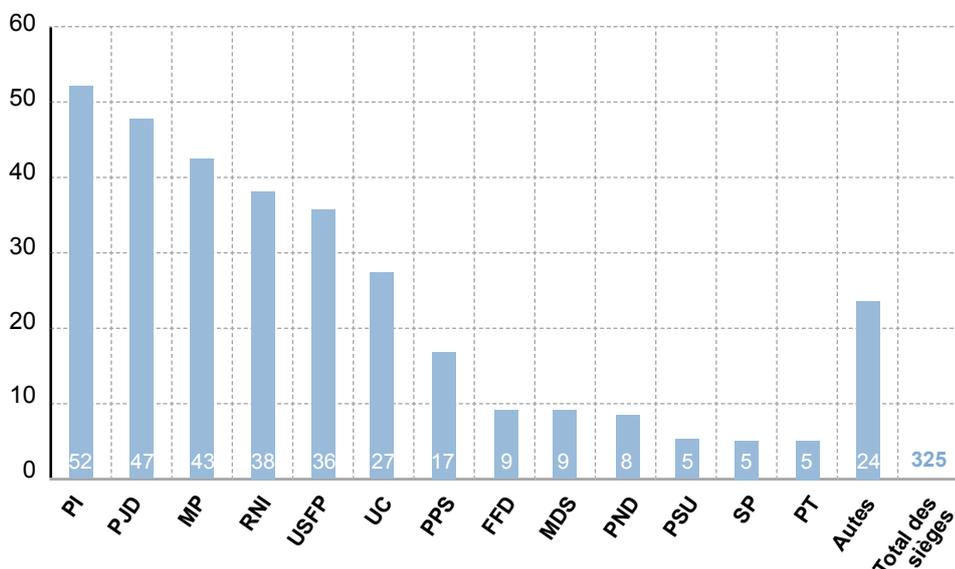
Les partis politiques au Maroc (Partis ayant participé aux législatives de septembre 2007)

Abréviation	Appellation officielle
PI	PARTI DE L'ISTIQLAL
RNI	LE RASSEMBLEMENT NATIONAL DES INDEPENDANTS
MP	PARTI DU MOUVEMENT POPULAIRE
USFP	UNION SOCIALISTE DES FORCES POPULAIRES
PJD	PARTI DE LA JUSTICE ET DU DEVELOPPEMENT
PPS	PARTI DU PROGRES ET DU SOCIALISME
UC	UNION CONSTITUTIONNELLE
PND	PARTI DEMOCRATE NATIONAL
FFD	LE FRONT DES FORCES DEMOCRATIQUES
PSU	PARTI SOCIALISTE UNIFIE
AL	ALLIANCE DES LIBERTES
AHD	PARTI AL AHD
PRV	PARTI DE LA RENAISSANCE ET DE LA VERTU
PCS	PARTI DU CENTRE SOCIAL
PA	PARTI DE L'ACTION
PAA	PARTI ALBADIL ALHADARI
FC	PARTI DES FORCES CITOYENNES
AL MOUBADARA	PARTI INITIATIVE CITOYENNE POUR LE DEVELOPPEMENT AL MOUBADARA
MDS	MOUVEMENT DEMOCRATIQUE ET SOCIAL
PT	PARTI TRAVAILLISTE
PDI	PARTI DEMOCRATIQUE ET DE L'INDEPENDANCE
PED	PARTI DE L'ENVIRONNEMENT ET DE DEVELOPPEMENT
PRE	PARTI DU RENOUVEAU ET DE L'EQUITE
PS	PARTI SOCIALISTE
UMD	UNION MAROCAINE POUR LA DEMOCRATIE
CNI	CONGRES NATIONAL ITTIHADI

Abrev. Partis

PI	Parti de l'istiqlal
PJD	Parti de la Justice et du développement
MP	Mouvement Populaire
RNI	Rassmblement National des Indépendants
USFP	Union Socialiste des Forces Populaires
UC	Union Constitutionnelle
PPS	Parti du Progrès et du Socialisme
FFD	Front des Forces démocratiques
MDS	Mouvement Démocratique et Sociale
PND	Parti National Démocratique
PSU	Parti Socialiste Unifié
SP	Sans parti
PT	Parti Travailleiste

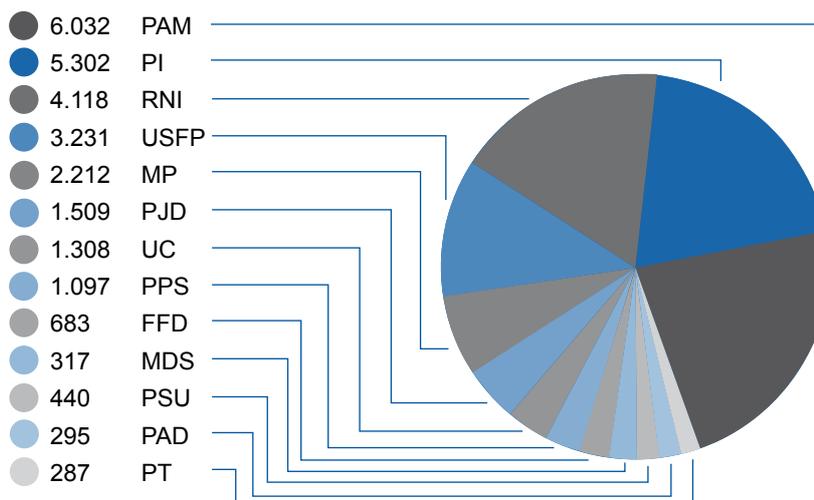
Résultats des législatives en nombre de sièges



Annexe 4

Résultats des élections communales du 12 juin 2009

Elections aux Chambres professionnelles : La nouvelle carte



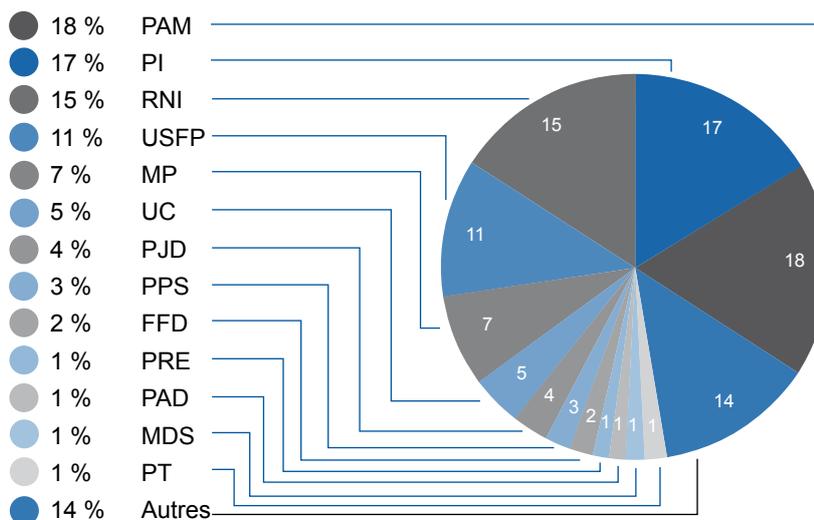
Le PAM, le PI et le RNI ont raflés à eux trois 50% de sièges de Chambres Professionnelles. L'on constate aussi que beaucoup de parties ont réalisés quelques scores qui restent somme toutes médiocres à l'image de leurs résultats aux communales.

Source : Ministère de L'Intérieur

Abrev. Partis

PAM	Parti authenticité et Modernité
PI	Partil de l'istiqlal
RNI	Rassmblement National des Indépendants
USFP	Union Socialiste des Forces Populaires
MP	Mouvement Populaire
PJD	Parti de la Justice et du développement
UC	Union Constitutionnelle
PPS	Parti du Progrès et du socialisme
FFD	Front des Forces démocratiques
MDS	Mouvement Démocratique et Sociale
PSU	Coalition PADS-CNI-PSU
PAD	PAD
PT	Parti Travailliste

Elections aux Chambres professionnelles : La nouvelle carte



NB: Le PAM nouvellement créé par l'ancien Secrétaire d'Etat à l'Intérieur et ami du Roi est arrivé en tête. (Il n'avait pas de groupe parlementaire après les législatives mais, avec le phénomène dit de transhumance, il a pu devenir le premier groupe parlementaire au Maroc. Nous retrouvons le même scénario au niveau des Chambres professionnelles.

Abrev. Partis

PAM	Parti authenticité et Modernité
PI	Parti de l'istiqlal
RNI	Rassemblement National des Indépendants
USFP	Union Socialiste des Forces Populaires
MP	Mouvement Populaire
PJD	Parti de la Justice et du développement
UC	Union Constitutionnelle
PPS	Parti du Progrès et du socialisme
FFD	Front des Forces démocratiques
MDS	Mouvement Démocratique et Sociale
PSU	Coalition PADS-CNI-PSU
PAD	PAD
PT	Parti Travailleiste

ANNEXE 5

Recettes de l'Aide Publique au Développement

Recettes d'APD^a et indicateurs choisis pour les pays MENA (dont les quatre pays du Projet MABDA)

	Recettes nettes d'APD (millions de USD)				
	2003	2004	2005	2006	2007
<i>en USD</i>					
Algérie	234	315	371	208	390
Egypte	987	1 456	995	873	1 083
Libye ©	-	-	24	37	19
Maroc	539	707	694	1 044	1 090
Tunisie	298	327	365	432	310
Nord du Sahara, régional	112	181	141	144	279
Nord du Sahara, Total	2. 170	2. 986	2. 591	2. 739	3. 171
Arabie Saoudite	12	20	26	25	- 131
Bahreïn (b)	77	57	-	-	-
Irak	2. 250	4. 647	22. 048	8. 660	9. 115
Iran	130	186	104	121	102
Jordanie	1. 248	602	668	580	504
Liban	225	264	243	707	939
Oman	38	54	- 5	35	- 31
Syrie	117	106	78	26	75
Yémen	234	251	290	282	225
Zones sous admin. palestinienne	972	1. 115	1. 117	1. 450	1. 868
Moyen-Orient, régional	175	198	324	2. 051	1. 465
Moyen-Orient, Total	5. 477	7. 500	24. 893	13. 936	14. 132
PED, non spécifiés	13. 035	15. 289	14. 811	16. 019	18. 999
TOTAL DES PED	70. 713	78. 920	107. 671	105. 645	105. 056

a) Les recettes d'APD correspondent au total des apports nets d'APD des pays Membres du CAD, des organismes multilatéraux et de pays non Membres du CAD (voir dans le tableau 33 la liste des pays non Membres du CAD pour lesquels des données sont disponibles). b) Ce pays a été retiré de la Liste des bénéficiaires d'APD établie par le CAD à compter du 1er janvier 2005. c) Ces pays ont rejoint la Liste des bénéficiaires d'APD établie par le CAD à compter du 1er janvier 2005. d) Base Atlas de la Banque mondiale. Référence : Tableau établi à partir du tableau 25 Recettes d'APD et Indicateurs choisis pour les pays et territoires en développement. OCDE. Lui-même ayant pour Sources : Banque mondiale, estimations du Secrétariat. Les totaux et les moyennes par groupes de revenu sont calculés sur la base des seules données disponibles.

	RNB/hab (d)	Population	RNB aux prix	APD/RNB
	2007	2007	courants 2007	2007
	<i>en USD</i>	<i>en millions</i>	<i>en millions</i>	<i>(%)</i>
	3. 620	33,85	133. 574	0,29
	1. 580	75,47	129. 283	0,84
	9. 010	6,16	59. 730	0,03
	2. 250	30,86	72. 024	1,51
	3. 200	10,25	33. 249	0,93
	19. 660	156,59	427. 861	0,74
	15. 440	24,20	381. 683	-0,03
	-

	3. 470	71,02	267. 562	0,04
	2. 850	5,72	16. 669	3,03
	5. 770	4,10	23. 847	3,94
	..	2,60
	1. 760	19,89	36. 918	0,20
	870	22,38	21. 250	1,06
	..	3,87	4. 190	44,58
	(30. 160)	(153,78)	(752. 117)	(1,88)
	(389. 070)	(5. 313,92)	(12. 289. 630)	(0,85)

